



ROMAGNA  
anci

Assemblea legislativa

UPI  
Emilia-Romagna

**Lunedì 23 settembre 2024**  
10.00 - 13.30

Regione Emilia-Romagna  
**Sala Guido Fanti** Via A. Moro, 50 - Bologna

**Tiziano Tessaro**  
Consigliere della Corte dei conti Sezione regionale di Controllo Emilia-Romagna  
Componente della Sezione Autonomie Corte dei conti  
Presidente dell'organo di revisione della Fondazione Università' Federico II di Napoli

**CONVEGNO**

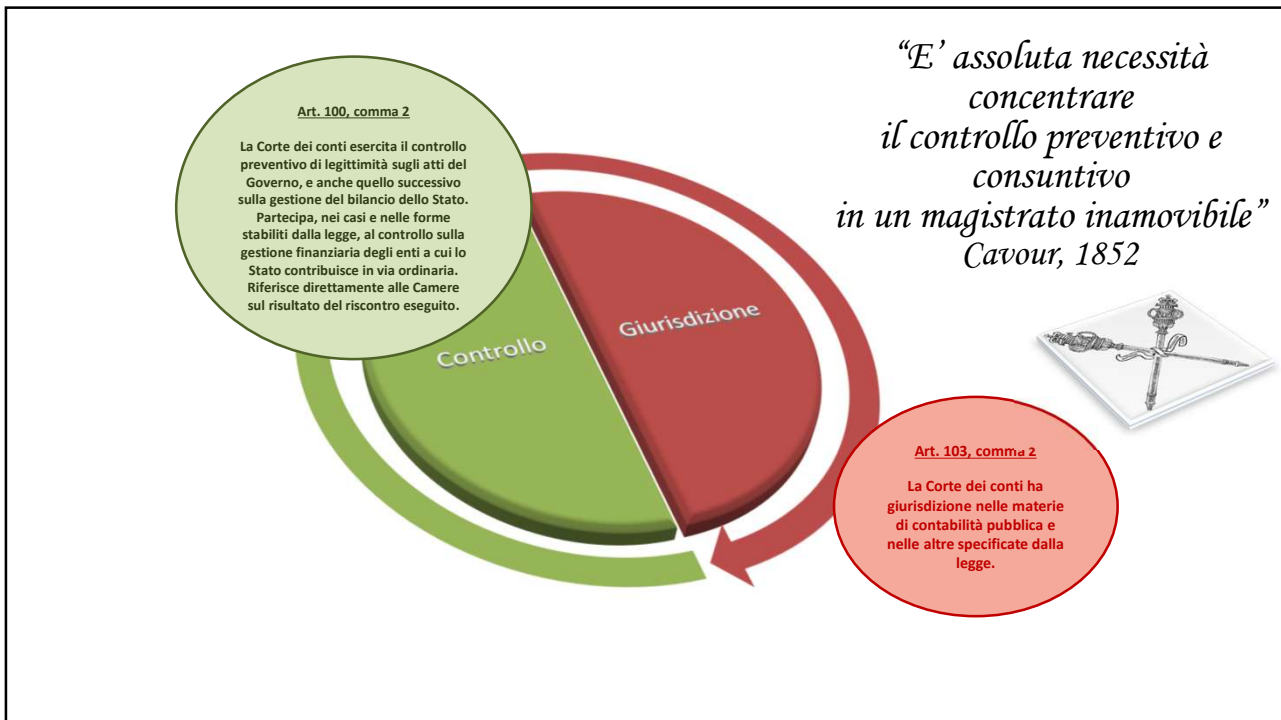
**Il nuovo volto dell'ente locale  
tra riforma del Tuel e riforma dei controlli.  
Assetto delle funzioni, distribuzione delle competenze  
paura della firma, nuove responsabilità**

1

## PRIMA PARTE

IL QUADRO GENERALE DEI **RAPPORTI  
TRA CONTROLLO E RESPONSABILITÀ**,  
AVANTI LA **CORTE DEI CONTI**

2



3

L’individuazione delle **“materie di contabilità pubblica”**: la *“nozione essenziale, minima e oggettiva di “contabilità pubblica”*

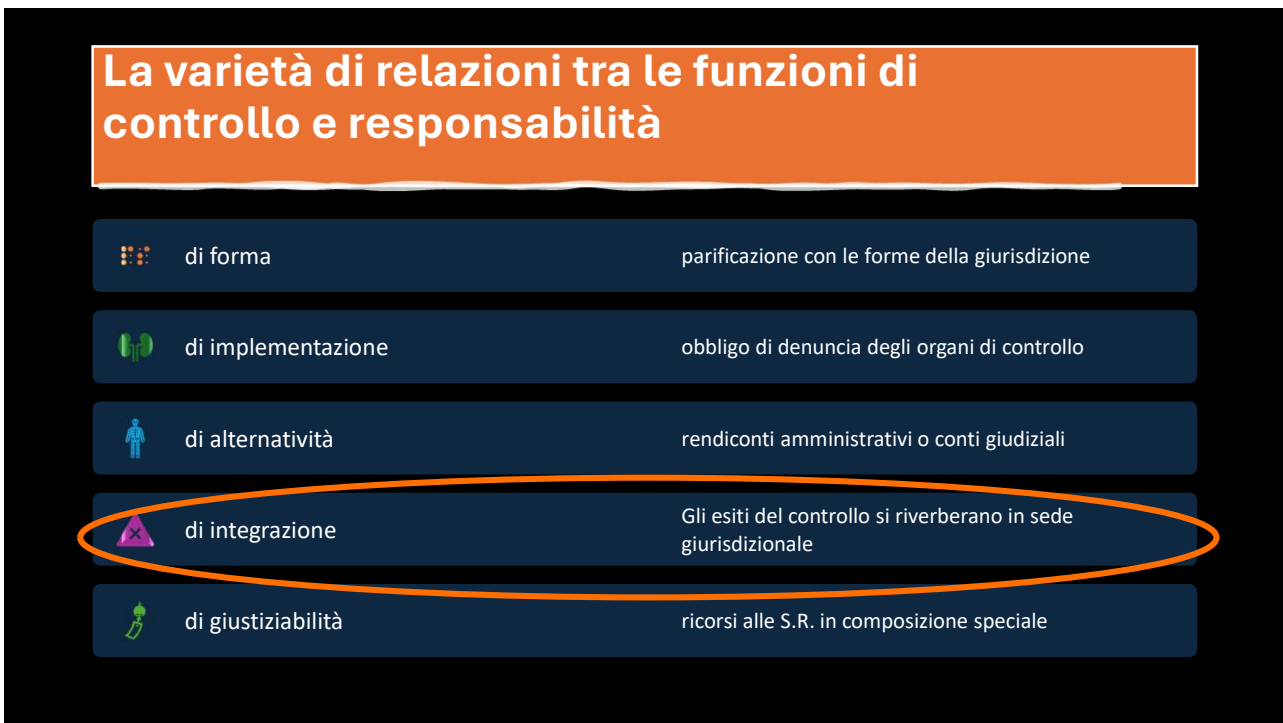
Corte dei conti SS.RR. in speciale composizione, sentenza 11 ottobre 2013, n. 5,

- “[...] le **“materie di contabilità pubblica”** possono ora correttamente e positivamente individuarsi in un **organico corpo normativo, inteso alla tutela dell'integrità dei bilanci pubblici**, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto, del resto, avviene per i cosiddetti **“blocchi di materie”** riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. Corte cost., n. 204/2004)”.

4



5



6

## L' integrazione



di forma

parificazione con le forme della giurisdizione



di implementazione

obbligo di denuncia degli organi di controllo



di alternative

rendiconti amministrativi o conti giudiziali



di integrazione

Gli esiti del controllo si riverberano in sede giurisdizionale



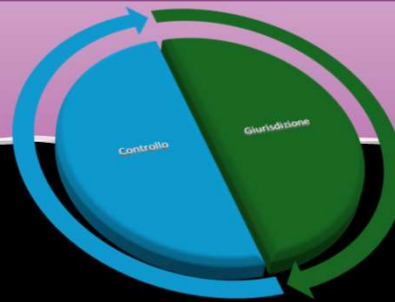
di giustiziabilità

ricorsi alle S.R. in composizione speciale



7

## L' integrazione



di integrazione

Gli esiti del controllo si riverberano in sede giurisdizionale



8

## Divieto di prosecuzione in sede giurisdizionale dell'attività di controllo

Corte costituzionale n.29 del 1995

- l'attuale assetto “*postula una rigorosa separazione fra le sezioni giurisdizionali e quelle adibite al predetto controllo, [...] anche sotto il profilo dell'utilizzazione delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione. Più precisamente, è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili “diritti della difesa”, garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione”*”



9

## I casi (tassativi) di integrazione tra controllo e giurisdizione

### onere di denuncia

- I magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni.

L'art. 51, comma 2 del Codice di giustizia contabile dispone: “La notizia di danno, così acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a ipotesi ipotetiche o indifferenziate”.

- Art. 52 comma 4 del codice di giustizia contabile.

10

## L'apposizione del **visto in sede di controllo preventivo di legittimità'**: assenza di colpa grave

art. 17, comma 30-quater, lettera a) del d.l. n. 78/2009  
(convertito dalla l. n. 102/2009 e s.m.i.)

integra il primo periodo del comma 1 dell'art. 1 della l. n. 20/2014,

prevede l'esclusione della gravità della colpa

"quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo".



11

## Pareri ed esonero da responsabilità': assenza di colpa grave

art. 95 comma 4  
c. g. c.

il giudice è tenuto a considerare tali pareri

"ai fini [dell'accertamento] della effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo e del nesso di causalità, ove prodotti in causa, [...] nel rispetto dei presupposti generali per i loro rilascio".

art. 69, co. 2,  
c.g.c.

il P.M. contabile deve disporre

"l'archiviazione, per assenza di colpa grave, quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti [...] nel rispetto dei presupposti generali per il [suo] rilascio".



12

## SECONDA PARTE

# PAURA DELLA FIRMA E **NORME DEL DDL**

la nuova **integrazione** tra  
funzione di controllo e  
funzione giurisdizionale

Gli **esiti del controllo** si  
riverberano

in sede giurisdizionale

13

Corte cost 8/2022

## La paura della firma

*...fenomeno che si è soliti designare come “burocrazia difensiva” (o “amministrazione difensiva”). I pubblici funzionari si astengono, cioè, dall’assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell’interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta “paura della firma”).*



14

## Le indicazioni della Corte costituzionale

Corte cost 132/2024

- meritevole di considerazione potrebbe essere il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una **esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni.**
- Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, nell'interesse sia dell'agente pubblico che della stessa amministrazione danneggiata, è quello della incentivazione delle polizze assicurative (che, allo stato attuale, non sono obbligatorie), incentivazione, peraltro, cui ha già fatto ricorso, come rammentato, il nuovo codice dei contratti pubblici



15

## LE NORME DEL DDL 1621 C



16



# I PROFILI STRUTTURALI

## I singoli istituti

Controllo preventivo di legittimità'

Controllo a richiesta

Attività consultiva

17

Il controllo preventivo di legittimità

18

Controllo preventivo di legittimità






Art. 1, c. 1, lett. b), n. 2, AC 1621 →  
 nuovo comma 1-ter dell'art. 3,  
 L. 20/1994

oggetto	soggetto	esito	tempo	condizioni formali
<div style="background-color: #e06666; padding: 5px; margin-bottom: 5px; font-size: 0.8em;">                     appalti di lavori, servizi e forniture se di importo superiore a quanto previsto dalla normativa comunitaria alle soglie ex art. 14 d.lgs. 36/2023:                 </div> <div style="background-color: #e06666; padding: 5px; font-size: 0.8em;">                     provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e quelli conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione, ma che sono comunque connessi all'attuazione del PNRR e del PNC                 </div>	<div style="background-color: #800080; color: white; padding: 10px; font-size: 0.8em;">                     Amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome                 </div>	<div style="background-color: #800080; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px; font-size: 0.8em;">                     Esito negativo:                      • il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata                 </div> <div style="background-color: #800080; color: white; padding: 5px; font-size: 0.8em;">                     Esito positivo:                      • se il visto viene reso, esso (art. 1 L. 20/1994) sottrae a successivo giudizio per resp. erariale gli amministratori che abbiano adottato tutti quegli atti che hanno superato positivamente il controllo preventivo di legittimità ad opera della Corte dei conti.                      • Parimenti nel caso in cui alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'art. 1, c. 1, L. 20/1994                 </div>	<div style="background-color: #000080; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px; font-size: 0.8em;">                     Dimezzamento dei termini previsti dall'art. 3, comma 2, della L. 20/1994: i provvedimenti sottoposti a controllo preventivo di legittimità acquistano efficacia se il competente ufficio del controllo non ne rimetta l'esame alla Sezione del controllo entro trenta giorni dalla ricezione.                 </div> <div style="background-color: #000080; color: white; padding: 5px; font-size: 0.8em;">                     I termini suddetti hanno carattere perentorio                 </div>	<div style="background-color: #008080; color: white; padding: 10px; font-size: 0.8em;">                     Contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC                 </div>

19

Controllo preventivo di legittimità

Art. 1, c. 1, lett. b), n. 2, AC 1621 →  
 nuovo comma 1-ter dell'art. 3,  
 L. 20/1994

 <b>soggetto</b>	 <b>Oggetto</b>	 <b>Esito negativo:</b>	 <b>Esito positivo:</b>	 <b>Condizioni formali</b>
<div style="background-color: #e06666; padding: 5px; font-size: 0.8em;"> <b>Amministrazioni dello Stato,</b> escluse le aziende autonome                 </div>	<div style="background-color: #e06666; padding: 5px; font-size: 0.8em;"> <b>appalti di lavori, servizi e forniture se di importo superiore</b> a quanto previsto dalla normativa comunitaria alle soglie ex art. 14 d.lgs. 36/2023: provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e quelli conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione, ma che sono comunque connessi all'attuazione del PNRR e del PNC                 </div>	<div style="background-color: #000080; color: white; padding: 5px; font-size: 0.8em;"> <b>Esito negativo:</b>                      il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata                 </div>	<div style="background-color: #008000; color: white; padding: 5px; font-size: 0.8em;"> <b>Esito positivo:</b>                      se il visto viene reso, esso (art. 1 L. 20/1994) sottrae a successivo giudizio per resp. erariale gli amministratori che abbiano adottato tutti quegli atti che hanno superato positivamente il controllo preventivo di legittimità ad opera della Corte dei conti. Parimenti nel caso in cui alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'art. 1, c. 1, L. 20/1994                 </div>	<div style="background-color: #4b0082; color: white; padding: 10px; font-size: 0.8em;">                     Contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC                 </div>

20

## Controllo preventivo (a richiesta, c.d. controllo eventuale)

Art. 1, c. 1, lett. b), n. 2, AC 1621 → nuovo comma 1-quater dell'art. 3, L. 20/1994

Oggetto	Soggetto	esito	Tempo	Condizioni formali
<p>i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'art. 14 del d.lgs. 36/2023</p>	<p>regioni, province autonome e enti locali, enti locali (con norma di legge o di statuto, previo parere delle SSRR della CDC)</p> <p>ogni altro soggetto attuatore del PNRR/PNC (Art. 1, c. 1, lett. b), n. 2, AC 1621 → nuovo comma 1-quater dell'art. 3, L. 20/1994)</p>	<p>il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata (giusta applicabilità del nuovo comma 1-ter dell'art.-3 della L. 20/1994, agli atti e provvedimenti di cui ai nuovi artt. 1-quater e 1-quinquies)</p> <p>In caso di <b>visto positivo</b>, <b>esclusione dell'elemento soggettivo</b></p>	<p><b>Dimezzamento dei termini</b> previsti dall'art. 3, comma 2, della L. 20/1994: i provvedimenti sottoposti a controllo preventivo di legittimità acquistano efficacia se il competente ufficio del controllo non ne rimetta l'esame alla Sezione del controllo entro trenta giorni dalla ricezione (giusta applicabilità del nuovo comma 1-ter dell'art.-3 della L. 20/1994, agli atti e provvedimenti di cui ai nuovi artt. 1-quater e 1-quinquies)</p> <p>I termini suddetti hanno carattere perentorio (giusta applicabilità del nuovo comma 1-ter dell'art.-3 della L. 20/1994, agli atti e provvedimenti di cui ai nuovi artt. 1-quater e 1-quinquies)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) contratti pubblici connessi all'attuazione del <b>PNRR/PNC</b></li> <li>2) norma di legge o di statuto</li> <li>3) previo parere delle SSRR della CDC</li> </ol>

21

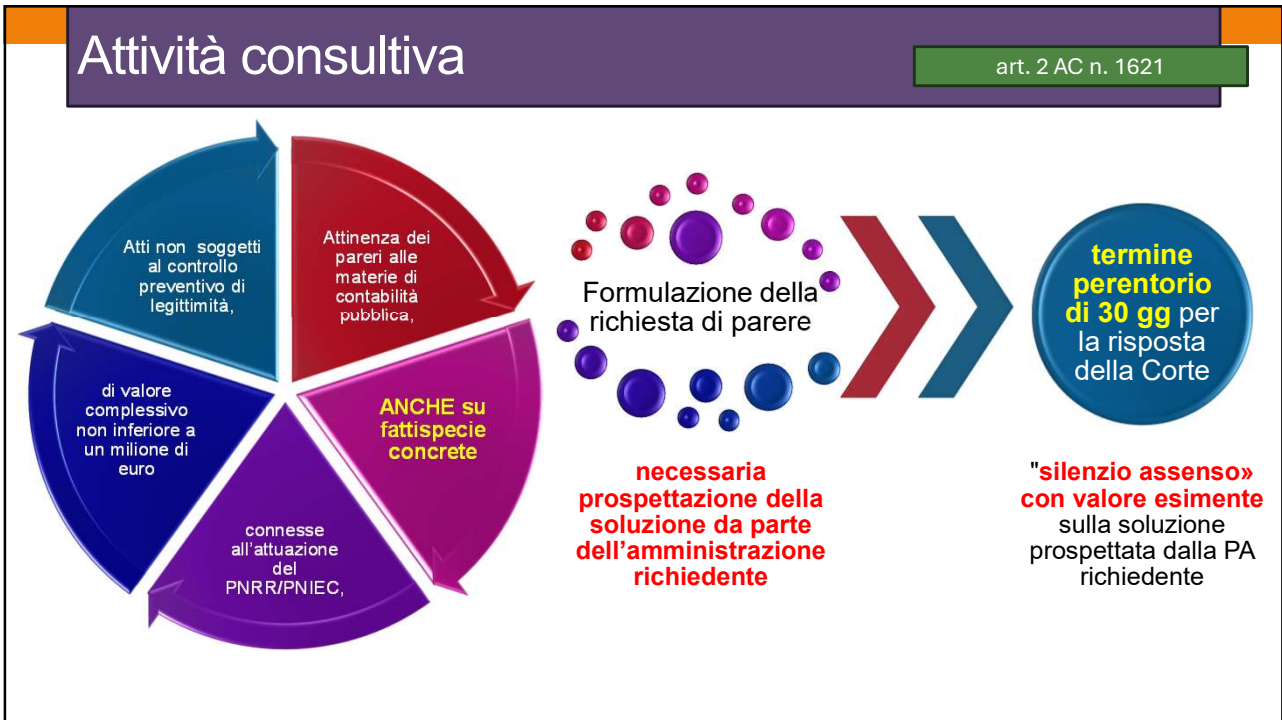
# Attività consultiva

AC n. 1621 in tema di controlli (art. 2)

22

Attività consultiva: pareri in materia di contabilità pubblica, <b>ANCHE su fattispecie concrete</b>		art. 2 AC n. 1621
soggetto	amministrazioni centrali organismi nazionali di dir. pubblico (comma 1)	(→ CDC sez. centr. controllo legittimità atti)
	comuni, province, città metropolitane e regioni (comma 1)	(→ CDC sez. reg. controllo)
esito	(comma 2) <b>in caso di mancata espressione del parere nel termine previsto</b> , lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell' <b>esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1 (dell'art. 2 AC n. 1621)</b> , ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione (comma 2)	
tempo	I pareri di cui al comma 1 sono resi entro e non oltre il termine perentorio di <b>trenta giorni dalla richiesta</b> (comma 2) <b>prospettazione della soluzione nella richiesta di parere</b>	
condizioni formali	provvedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC e per i soli appalti di valore superiore alla soglia di 1 milione di euro. pareri in materia di contabilità pubblica, ANCHE su « fattispecie concrete » di valore complessivo non inferiore a € 1 Milione atti non soggetti al controllo preventivo di legittimità, (art. 2, c. 1, AC n. 1621), fatti che non abbiano determinato invito a dedurre da parte	

23



24



25



26

## La paura della firma

...fenomeno che si è soliti designare come “burocrazia difensiva” (o “amministrazione difensiva”). I pubblici funzionari si astengono, cioè, dall’assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell’interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta “paura della firma”).



27

## Il Ddl 1621 C

- *meritevole di considerazione potrebbe essere il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni.*
- *Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, nell’interesse sia dell’agente pubblico che della stessa amministrazione danneggiata, è quello della incentivazione delle polizze assicurative (che, allo stato attuale, non sono obbligatorie), incentivazione, peraltro, cui ha già fatto ricorso, come rammentato, il nuovo codice dei contratti pubblici. (Corte cost 132/2024)*



IL DDL PREVEDE VISTI DI LEGITTIMITA' SU ATTI ,ESONERATIVI DI RESPONSABILITA'

IL DDL PREVEDE ANCHE L' OBBLIGO DI ASSICURAZIONE A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE

28

# La soluzione escogitata dal ddi per superare la paura della firma

Paura della firma

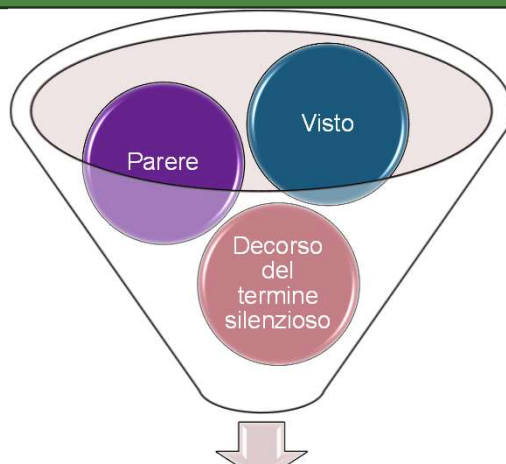
Sottoposizione di alcuni atti al controllo preventivo di legittimita'/sottoposizione a parere



Esonero della responsabilita sul versante soggettivo

29

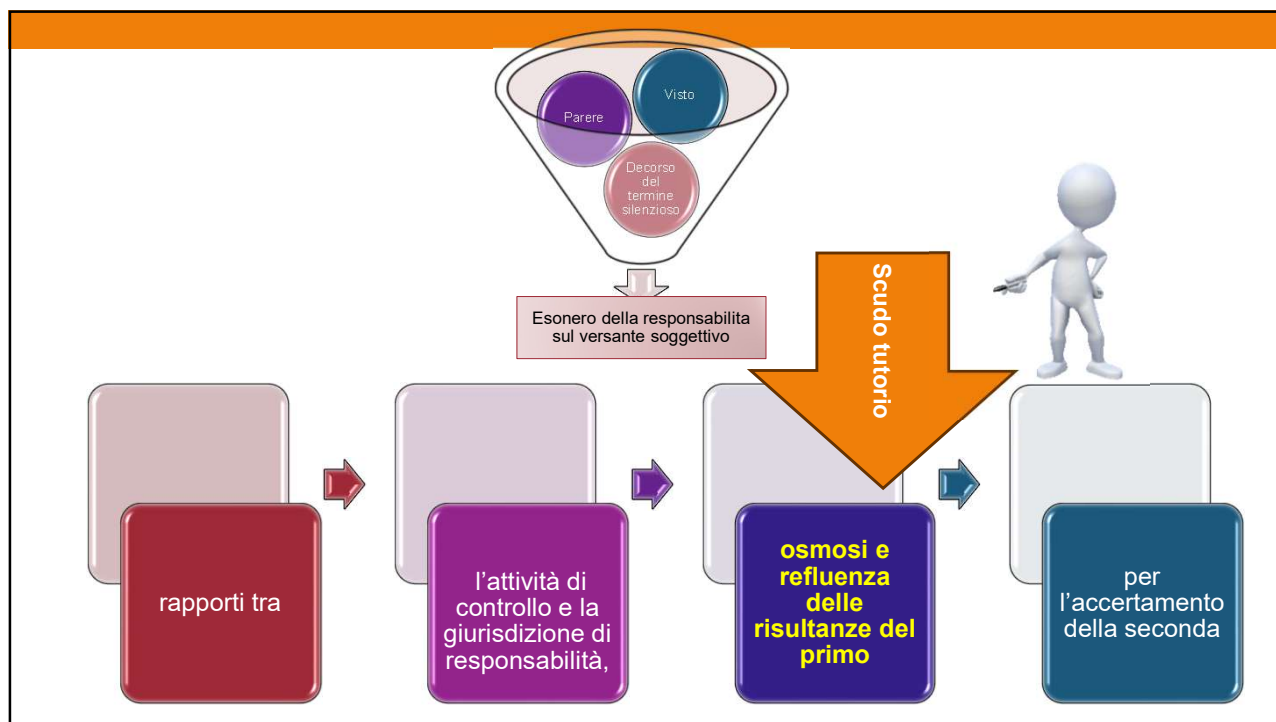
# Gli strumenti della integrazione tra controllo e giurisdizione



Esonero della responsabilita sul versante soggettivo

Scudo tutorio

30



31

## La virata verso l'integrazione operata dal DDL

 di forma	parificazione con le forme della giurisdizione
 di implementazione	obbligo di denuncia degli organi di controllo
 di alternative	rendiconti amministrativi o conti giudiziali
 di integrazione	Gli esiti del controllo si riverberano in sede giurisdizionale
 di giustiziabilità	ricorsi alle S.R. in composizione speciale

32





33

# TERZA PARTE

## INTERROGATIVI E SUGGERIMENTI






34



35

## L'integrazione

---

	di forma	parificazione con le forme della giurisdizione
	di implementazione	obbligo di denuncia degli organi di controllo
	di alternatività	rendiconti amministrativi o conti giudiziali
	di integrazione	Gli esiti del controllo si riverberano in sede giurisdizionale
	di giustiziabilità	ricorsi alle S.R. in composizione speciale

36

## La **tradizionale indifferenza dell'esito del controllo sulla responsabilità (= no integrazione)**

### principio di separazione tra



art. 15 della legge n. 800/1862 istitutiva della Corte dei conti,

*“La responsabilità dei ministri non viene mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del visto della Corte”*,

art. 81, comma 2 del R.d. 18 novembre 1923, n. 2440,

*“La responsabilità dei funzionari [...] non cessa per effetto della registrazione o dell'applicazione del visto da parte della Corte dei Conti sugli atti d'impegno e sui titoli di spesa”*.

art. 27 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 (T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei Conti),

la responsabilità dei Ministri non viene mai meno per effetto della registrazione e del visto della Corte dei conti.

37

Tiziano Tessaro- riproduzione riservata

## **Divieto di prosecuzione** in sede giurisdizionale dell'attività' di controllo

Corte costituzionale n.29 del 1995

- l'attuale assetto *“postula una rigorosa separazione fra le sezioni giurisdizionali e quelle adibite al predetto controllo, [...] anche sotto il profilo dell'utilizzazione delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione. Più precisamente, è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili “diritti della difesa”, garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione”*



38

Art. 103, comma 2

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nella forma stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alla Camera sul risultato del ricambio eseguito.

Art. 103, comma 2

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

la funzione di controllo della Corte è posta «**a garanzia dell'ordinamento** in quanto tale – **e non in vista** di questo o di quell'interesse generale o particolare della pubblica amministrazione, e cioè in **vista di interessi "di parte"** (A. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, Napoli, 1989)

39

**1**

L'ausilio non avverrebbe nei confronti dello Stato ordinamento, bensì dello Stato apparato

Con il controllo finanziario sulla attività gestionale

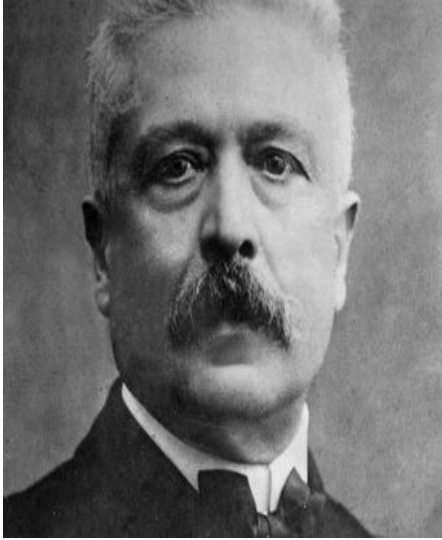
- il **sindacato della Corte dei conti** era diventato un momento fondamentale di **garanzia- caratterizzato da forme processuali** o che a ed esse si avvicinano- in cui eventuali **interessi lesi, adespoti o soggettivi**, possono trovare piena tutela nelle forme del processo, e le **materie di contabilità pubblica**, in quanto regole essenziali per la sana gestione e buon andamento della finanza pubblica, erano divenute anche **depositarie di interessi adespoti**

Con il controllo voluto dal DDL

- ora invece il **controllo diventerebbe - nel ddl-** lo strumento circostanziato di **tutela non già di interessi erariali o diffusi,**
- bensì, specificamente, della sfera del funzionario pubblico per tutelarlo dalla paura della firma.**

40

anche in passato (1888)....



“ la più ampollosa e la più larga concessione di diritti popolari non ha impedito, anzi ha incoraggiato il **dispotismo (...) più particolarmente, di una burocrazia**”.

- con riguardo a “quanto s’attiene alle **garenzie dei diritti del cittadino singolo, di fronte all’azione Stato**”, di fronte ad “un **potere esecutivo**” che “**esercitasse poi nel fatto un vero dispotismo in rapporto ai diritti individuali**”; “specialmente oggidi in cui così vasta è l’azione sociale dello Stato e sempre più va estendendosi sotto l’impero di necessità imprescindibili, (...) **Come potranno questi interessi tutelarsi?**».
- accanto alla “**libertà popolare**”, di “quell’altra idea di **libertà**”, ossia alla “**libertà giuridica individuale**” o “**libertà civile**”, “**assai meno adatta ad essere proclamata ed assai più difficile ad essere attuata**”

41

2

## L’ausilio della Corte dei conti «tollerato»

le nuove norme **stabiliscono un effetto esonerativo anche nel diverso, non contemplato in precedenza dall’ordinamento, caso del decorso silente del termine.**

nella disciplina vigente “in cui l’istruttoria è spinta ai margini dell’azione amministrativa, laddove la decisione è invece posta in posizione sempre più centrale”.

l’espressione del controllo o del parere è, al più, tollerato,

dal momento che, spirato il termine dimidiato, l’espressione dello stesso non è più consentita

Svilimento del ruolo della Corte dei conti

impeto acceleratorio

meccanismi che dequotano l’importanza dell’ausilio della Corte dei conti

per le finalità che lo stesso legislatore dichiara di perseguire



42

# 3 Corte dei conti «raddomante»?

il controllo viene ad essere esercitato **non più** «limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo» (art. 1),

bensi, modificando la disciplina vigente di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20,

*anche su atti presupposti o non pienamente conosciuti dalla Sezione.*

43

# 4 Quale sorte per la responsabilità dirigenziale

l'istituto della responsabilità dirigenziale (art. 21 comma 1 del d.lgs. 165/2001),

tipicamente legata a un **risultato**

“mancato raggiungimento degli obiettivi”      “l'inosservanza delle direttive imputabile al dirigente”

e a cui è evidentemente e logicamente funzionale **anche l'emanazione degli atti amministrativi (pure di quelli di cui si ha timore di sottoscrivere).**


Irresponsabilità dirigenziale?

44

Tiziano Tessaro- riproduzione riservata


5

## Compatibilita' del modello di controllo preventivo su atti con l'idea dell'amministrazione di risultato ?



- Quale concetto di risultato ?

45



### scelta a favore di un'amministrazione di risultato

Corte cost  
132/2024

- Nel tempo trascorso successivamente alla ricordata legislazione di riforma degli anni Novanta del secolo scorso e alla sentenza n. 371 del 1998, **la scelta a favore di un'amministrazione di risultato si è andata via via consolidando** (ad esempio, con il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», con la legge 15 luglio 2002, n. 145, recante «Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato», e con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni»).
- Particolarmente emblematico di questa tendenza è il recente decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici). Quest'ultimo, nell'enunciare i principi generali che reggono l'azione amministrativa nella materia colloca, rispettivamente agli artt. 1 e 2, il «principio del risultato» e quello correlato della «fiducia».
- In particolare, l'art. 1 stabilisce, al comma 4, che il principio del risultato costituisce «criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per [...] valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti». Quanto al principio della fiducia, il nuovo codice dei contratti afferma che esso «favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato» (art. 2, comma 2).
- Coerentemente con la valorizzazione del principio del risultato e di quello della fiducia, e a riprova della stretta correlazione che esiste tra modello di amministrazione pubblica e regime della responsabilità amministrativa, il codice dei contratti ha ridotto la quota di rischio a carico del dipendente pubblico. Infatti, da un lato, ha operato una tipizzazione della colpa grave rilevante in sede di responsabilità amministrativa (art. 2, comma 3), e, dall'altro, ha posto a carico dell'amministrazione una serie di obblighi, tra cui quello di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale (artt. 2, comma 4, e 15, comma 7).

46

## 6

## QUALE MODELLO (TRANSITORIO O PERMANENTE) PER IL CONTROLLO SUL PNRR (SCUDO TUTORIO)



mutati contesti istituzionale, giuridico e sociale giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, tali da consentire solo in via provvisoria una limitazione della responsabilità amministrativa.

coerentemente – sulla scorta dell'insegnamento della Consulta- gli stessi scenari contingenti illustrati nella sentenza n.132/2024 e confermati nella Relazione al ddl dovrebbero suggerire una formulazione delle **nuove regole in tema di controllo in via solamente transitoria**,

riferendosi tra l'altro alla medesima attuazione -celere e tempestiva- del PNRR.

47

## 7

## Quale confine tra controllo e amministrazione?

Tiziano Tessaro- riproduzione riservata



• “**la sezione del controllo della Corte dei conti è corpo deliberante, ma non amministrativo, bensì magistratuale, titolare di una funzione non amministrativa, ma certamente, quanto meno, neutrale**”, nelle “**forme di “neutralità” propria e piena**”:A.M. Sandulli, Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione, in Riv. dir. proc.,1964, 205-206.

- Corte cost., sent. n. 132/2024.
- “**rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni**”,



**modelli di cogestione** che si traducono in visti preventivi di legittimità o espressione di pareri esonerativi di responsabilità,

concretizzanti “indicazioni” puntuali a copertura della stessa

coerenza con l'attuale quadro istituzionale ?

48



Tiziano Tessaro- riproduzione riservata

# 8

Di chi la **responsabilità per aver apposto il visto o aver espresso il parere?**



- “effetto tombale” in ordine all’attività del dirigente sottoposta a controllo


- **Quale latitudine soggettiva**
- lascia inevitabilmente in ombra le conseguenze specifiche in termini di responsabilità
- **Altri soggetti responsabili?**

49

## L'immanenza del principio di responsabilità'

Corte cost SENTENZA N. 1 ANNO 1962

- il principio della responsabilità civile dello Stato, già vigente nel nostro ordinamento in applicazione della legge comune e dei principi generali, è stato eretto a principio costituzionale dal secondo comma dell'art. 28 della Costituzione: questo, riferendosi alla responsabilità civile dello Stato, ha un oggetto diverso dal primo comma, il quale concerne la responsabilità non soltanto civile, ma anche penale e amministrativa, dei propri dipendenti. Ne consegue che, per effetto dell'art.28 della Costituzione, **se è dato al legislatore ordinario di regolamentare la responsabilità civile dei dipendenti dello Stato** difformemente dalle norme vigenti per la responsabilità civile di qualsiasi cittadino, **non gli è consentito escludere la responsabilità dei dipendenti** e, a maggior ragione, quella dello Stato.



50

## Art 28 Cost

- *I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.*



51

## Corte costituzionale 4/1965 : abolizione della c.d. garanzia amministrativa

1. - I tre giudizi possono riunirsi, vertendo tutti sulla legittimità costituzionale delle norme che accordano ai prefetti, a chi ne fa le veci e ai sindaci la c.d. garanzia amministrativa.

2. - La Corte é convinta che tali norme non si confanno con il precetto contenuto nell'art. 28 della Costituzione: corroborano questo suo giudizio gli stessi argomenti esposti nella sentenza del 6 giugno 1963, n. 94, a proposito dell'analoga garanzia che l'art. 16 del Codice di procedura penale aveva previsto per i reati commessi in servizio di polizia.

Come altra volta si é avvertito (sentenza 23 gennaio 1962, n. 1), é in contrasto con il precetto fondamentale contenuto nell'art. 28 della Costituzione la legge che, della responsabilità quivi regolata, adottasse una disciplina tale da comportarne una esclusione più o meno manifesta. Ora, il subordinare ad una autorizzazione amministrativa l'attuazione di quella responsabilità é renderne possibile l'esonero discrezionale, perché discrezionalmente deve in tal caso esserne consentito l'esperimento; il che segnatamente non é

52

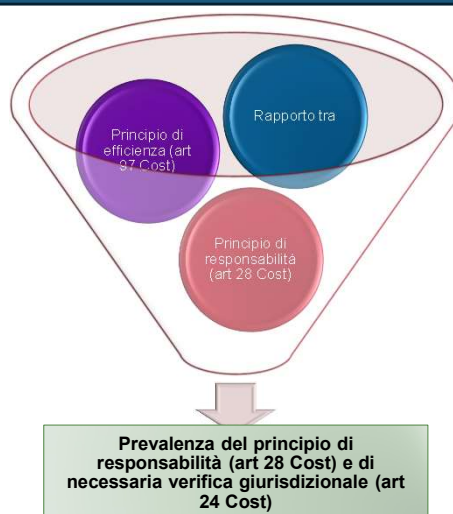
### Corte costituzionale 4/1965 : abolizione della c.d. garanzia amministrativa

Non é rilevante obiettare che la c.d. garanzia amministrativa intende tutelare la funzione del prefetto, di chi ne fa le veci e del sindaco contro azioni inconsulte la cui proposizione ne lederebbe il prestigio, e che vuole essere un mezzo per permettere di valutare il comportamento di quei funzionari nel rispetto delle attribuzioni di ciascuno e della discrezionalità che doveva eventualmente esercitarsi. Spetta all'autorità giurisdizionale riconoscere la temerarietà o la pretestuosità di singole azioni; e peraltro un sistema, come quello in vigore, in cui l'osservanza del limite della competenza e della discrezionalità amministrativa é assicurata, a seconda delle ipotesi, dalle norme concernenti il regolamento delle attribuzioni e dalle altre che, nel Codice di procedura civile (art. 295) e in quello di procedura penale (art. 20), governano la sospensione del processo in relazione all'insorgere di pregiudiziali amministrative, il preordinamento di una ulteriore garanzia a favore del prefetto, di chi ne fa le veci e del sindaco, posto in confronto al principio di parità proclamato nell'art. 3 della Costituzione, appare irrazionalmente distintivo, atteso che altri funzionari amministrativi svolgono compiti non meno elevati e importanti di quelli spettanti al prefetto e al sindaco, ugualmente implicativi di estesi poteri discrezionali.

Deve perciò pronunziarsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 158 della legge comunale e provinciale 4 febbraio 1915, n. 148, e dell'art. 22 del T.U. della stessa legge, approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383.


53

## Le conclusioni della Corte costituzionale (nel 1965)



54

**9** **il modello di controllo proposto dal legislatore è il più appropriato**  
in questa particolare contingenza storica ?



esigenze di indefettibile rispetto dei programmi comunitari espresse dalla riforma del PNRR- cui solamente si dovrebbero riferire le disposizioni esaminate

(e non invece essere dichiaratamente orientate ad altre finalità, come quelle di tutela del dirigente)-

sarebbero **probabilmente soddisfatte maggiormente da un controllo successivo sull'attività** ,

che non già da un controllo interdittivo di atti di aggiudicazione di un appalto di valore significativo


Esempio

procedura ad evidenza pubblica, magari caratterizzata da una elevata complessità, in cui vengono in rilievo *naturaliter* interessi contrastanti, in guisa che una decisione negativa in sede di controllo rischierebbe, da un lato, di bloccare appalti di valore cospicuo dopo una lunga gestazione, ma potrebbe, dall'altro lato, nascondere illegittimità tali da richiedere necessariamente tempi adeguati di istruttoria.

55

**10** **i limiti della reintroduzione dei controlli preventivi di legittimità su singoli atti**

Entro che limiti possono essere reintrodotti i controlli preventivi di legittimità in un ordinamento plurilivello?



Sentenze Corte cost  
417/2005  
36/2004

56

# Le conclusioni



57

Tiziano Tessaro- riproduzione riservata

## Salvacondotto

**salvacondóto** Sicurtà che dà il Principe, perchè altri nei suoi stati non sia molestato, o nella persona, o nella roba, che è quanto dire perchè possa CONDÚRSI dovunque SALVO e libero; altrimenti Franchigia, e con voce antiquata Salvîgia.

58

## Nel piano dei conti le carriere Pa Dirigenti anche senza concorso

Manovra. Tra le riforme del programma strutturale di bilancio ci sarà il ridisegno del pubblico impiego: sul tavolo avanzamenti basati su valutazioni individuali e percorsi su misura per

Francobollo Stampa



ROMA Nel Piano strutturale di bilancio che la prossima settimana vedrà la luce ufficialmente gli impegni sulle nuove riforme avranno il compito di far ottenere all'Italia l'allungamento da quattro a sette anni del percorso di aggiustamento dei conti. Compito essenziale, perché arriva a dimezzare la correzione annua del deficit rispetto all'ipotesi quadriennale. Il modello più vicino dello scambio fra riforme e aiuti al bilancio alla base della nuova governance economica Ue è il Pnr. E come nel Pnr, il capitolo della Pubblica amministrazione avrà un ruolo centrale nelle nuove proposte di riforma. I filoni principali su cui si lavora sono due: il ripensamento delle carriere, con la possibilità di attribuire una quota di posti dirigenziali sulla base della valutazione professionale e personale del candidato e non attraverso il classico meccanismo del concorso, e un nuovo sforzo nel rafforzamento delle competenze tecnologiche e digitali della Pa con percorsi di carriera dedicati a queste figure e con una spinta ulteriore alla formazione interna. Temi che saranno dettagliati nel testo del documento, prima di essere disciplinati in un disegno di legge governativo già in lavorazione. Nel Piano la Pa rappresenterà insieme a concorrenza, compliance fiscale e giustizia civile uno dei filoni principali dei nuovi impegni italiani. La questione che domina ora l'agenda del ministro per la Pa Paolo Zangrillo sono le carriere, per diversi motivi. La messa a regime dei concorsi semplificati in contemporanea con la ripresa spinta del reclutamento ha moltiplicato i candidati alle selezioni pubbliche, che hanno raggiunto i due milioni nei primi otto mesi dell'anno (vedi il Sole 24 Ore dell'11 settembre). Ma la super partecipazione ai bandi rischia di essere azzoppata nei suoi risultati finali dal fenomeno delle rinunce, che si intensifica fra i profili più elevati sul piano delle competenze tecniche e professionali, e quindi più appetibili anche dal mercato del lavoro privato. Nell'analisi della Funzione pubblica una quota non marginale delle cause di scarso appeal della Pa per queste persone è da ricercare in un sistema di carriere ingessato e ancora troppo legato all'anzianità. Ma Zangrillo nei mesi scorsi ha tenuto a sottolineare una disfunzione ancora più diretta, prodotta dalle strade dirigenziali scandite dalla leva dei concorsi: «Se per fare carriera devo sempre e solo passare un concorso - ha detto in più occasioni - sono incentivato a studiare più che a raggiungere gli obiettivi» che l'amministrazione si dà. Di qui l'idea di affiancare al concorso un altro sistema di avanzamento professionale per i dipendenti pubblici. Il meccanismo è delicato, e deve fare i conti con l'esigenza di prevenire possibili obiezioni costituzionali. Perché «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso», recita l'articolo 97, e nell'interpretazione consolidata lo stesso passaggio è obbligato anche per entrare nei ruoli dirigenziali, considerati un livello separato dal resto del pubblico impiego. Ma l'obbligo di concorso, aggiunge lo stesso articolo, può trovare eccezione «nei casi stabiliti dalla legge»; ed esempi di carriera senza concorso non mancano già nella Pa attuale. Basta guardare a prefetti, diplomatici o ai vertici dei penitenziari: lì il concorso serve ad accedere alla «carriera», che poi si sviluppa sulla base di valutazioni individuali. L'ambizione è di estendere quel modello, nei limiti e con i meccanismi che saranno dettagliati in un disegno di legge a cui a Palazzo Vidoni lavorano da tempo. L'impostazione a cui dar corpo è quella delineata dallo stesso Zangrillo nel suo tentativo di modificare i sistemi di valutazione dei dirigenti; a partire dalla direttiva del 30 novembre 2023 in cui si punta sulla valutazione diffusa, che coinvolge pari grado, dipendenti e utenti, per superare la classica impostazione verticale e si chiede di mettere sotto esame capacità «immateriali» come quella di valorizzare le attitudini del personale, incentivarne la produttività e garantire il benessere organizzativo: tutti temi cruciali nella pratica, ma marginali nei concorsi che non riescono ad abbandonare l'attenzione prioritaria alla conoscenza di norme e regolamenti. Il percorso, si diceva, non è semplice né breve. Ma è giudicato cruciale anche per rendere l'ufficio pubblico più seducente anche agli occhi di chi non avrebbe problemi a trovare spazio nel privato: in una concorrenza resa particolarmente evidente dai dati brillanti dell'occupazione di questi mesi. Il tema si pone in modo particolare per le competenze digitali essenziali negli uffici di oggi e ancora più indispensabili in quelli di domani: e proprio per queste professionalità dovrebbero farsi largo percorsi di carriera (e di retribuzione) più vivaci, sulla falsariga di quel che si sta tentando ora, ma con più di una resistenza, con la nuova area delle «elevate qualificazioni». ©

59

• **Torniamo allo Statuto (1897)**



60



Tiziano Tessaro

Bologna 23 settembre 2024



Tiziano.Tessaro@gmail.com



Tiziano Tessaro