



ENZO CARDI*

I CENTO ANNI DELLA “TRATTATIVA PRIVATA”. DALLA DISCIPLINA DEL 1923-23 AL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DEL 2023**

Per una nozione di diritto positivo – quale è sicuramente quella relativa all’istituto della trattativa privata nell’ambito della disciplina dei contratti pubblici – “un secolo”, il tempo trascorso dall’origine dell’istituto, invita apparentemente a occuparsi di “scavi archeologici”.

Non è così quando una nozione – sia pure basata su un *text formal* – rinvia a concetti giuridici generali.

Questo avviene nel nostro caso dove sono in gioco concetti che sul piano normativo (nazionale ed europeo) assumono – nel tempo attuale – valenza di “valori” quali quelli di “trasparenza” e “concorrenza” da un lato e il principio del “risultato” nell’attività dei pubblici poteri dall’altro. Valori che sono tutti espressamente richiamati all’art. 1 del Codice dei Contratti Pubblici del 2023 (D.Lgs.31 marzo 2023, n. 36). Motivo per cui la ricorrenza del secolo ci invita a trattare come “contemporaneo” il tema, anche cogliendo l’occasione per rileggerlo nella sua dimensione storica.

Tutta la vicenda amministrativa del secolo in realtà si muove – come sappiamo – su questa intensa dialettica tra i valori ora richiamati, una dialettica fatta di tensioni più che di composizione.

La stessa procedimentalizzazione dell’attività sviluppa questa dialettica nei termini così efficacemente ripresi nel titolo di un “mitico” Convegno del 1980: “L’azione amministrativa tra garanzia e efficienza”¹ (con una relazione, a tutt’oggi tra i “classici” del pensiero amministrativista, di Mario Nigro). Dentro questa “tensione” si colloca pienamente, anzi si pone come centrale, il tema “storico” della “trattativa privata” nelle letture e riletture con cui ha attraversato il secolo.

E così il nostro tema, ben lontano dalle vestigie archeologiche, sollecita riflessioni e spunti di carattere generale.

* Docente a contratto di Diritto pubblico dell’economia - Università degli Studi Roma Tre.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ M. NIGRO, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale (Il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo), in *L’azione amministrativa tra garanzia ed efficienza*, Convegno Formez di Roma, 1980. L’attualità delle riflessioni dell’epoca del Maestro trova ampio riscontro nei saggi dedicati all’opera e al pensiero del Maestro pubblicati su *Nomos* 3/2023.

Ma era così anche per i contemporanei del Regolamento di Contabilità del 1924 (il R. D. 23 maggio 1924, n. 827²) che all'art. 41 dava – per la prima volta – nome e disciplina all'istituto della “trattativa privata”?

Riprendendo qualche testo dalla biblioteca paterna, il De Valles, ad esempio, degli Elementi di diritto amministrativo del 1937³, si ritrovano da subito toni in un certo senso “moderni” perché criticamente orientati: “La legge di contabilità dello Stato – scrive De Valles – e le norme analoghe per gli altri enti pubblici, limitano ormai i casi in cui può farsi luogo a provvista di beni mediante contratti privati”; “solo alcuni servizi specie quelli a carattere industriale, che mal sopportano i limiti di una complessa procedura per l'acquisto di immobili e di mobili, hanno negli ordinamenti speciali delle disposizioni che derogano alle norme troppo rigorose della legge di contabilità. Normalmente l'Amministrazione può provvedersi di cose con contratti del diritto privato solo quando hanno un valore limitato, “tramite” i suoi agenti che stipulano nell'interesse dell'Amministrazione, ma sotto la propria responsabilità” (p. 357).

Echeggiano i temi ben noti: il ricorso alle deroghe contenute negli “ordinamenti speciali” rispetto alla disciplina ordinaria con le relative “disposizioni che derogano alle norme” e il profilo della responsabilità. Tutto il secolo sarà segnato – lo sappiamo bene – dall'eterno ritorno di “deroghe”, “settori speciali” e “responsabilità” in capo agli “agenti”.

E comunque tornando alle norme nel loro dettato tecnico, le previsioni dell'art. 41 del R.D. 827/1924 troppo rigorose – come riteneva De Valles – sono, come sopra detto, la fonte stessa della locuzione “trattativa privata” (la precedente legge di Contabilità risalente al 1869⁴ si esprimeva nei termini: “stipulare contratti a partiti privati senza le forme dell'incanto”, articolo 4). E in più anche sul piano dei contenuti, la normativa del 1924 elenca evenienze autorizzative della trattativa privata (come una previa gara pubblica andata deserta, l'esistenza di una privativa industriale, l'urgenza dei lavori e, in generale, circostanze speciali o eccezionali) che sono sostanzialmente – con qualche modifica lessicale – le stesse che si ritrovano oggi per la “procedura negoziata” di cui all'art.76 del Codice di Contratti Pubblici (approvato esattamente cento anni dopo quella normativa sulla contabilità generale dello Stato del 1923-1924, che – come detto – ha dato il “nomen juris” alla trattativa privata).

La domanda che sorge è dunque cosa cambia – e se cambia - nella percezione di noi “contemporanei” rispetto al giudizio negativo di De Valles?

La cornice data dai “principi generali” (elencati agli artt. 1-11 del Codice del 2023) non si ricostruisce di per sé inseguendo solo le disposizioni normative.

L'opera degli interpreti ci accompagna e ci guida. Il rimando è necessariamente allo studioso che più di ogni altro ha segnato l'interpretazione del diritto amministrativo nella fase centrale del secolo trascorso: M. S. Giannini.

² Adottato in esecuzione del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, “Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato”.

³ A. DE VALLES, *Elementi di diritto amministrativo*, Casa Editrice Poligrafica Universitaria, Firenze, 1937.

⁴ Legge 22 aprile 1869, n. 5026 «Sulla amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale»

L'evoluzione dalla lettura "positivistica" di De Valles a quella orientata ai "principi generali" si coglie già nelle "Lezioni" del 1950: il passaggio è netto e diretto – come sempre – nel modo di esprimersi gianniniano.

“Oggi la prassi – anche se non la teoria” – scrive Giannini “tende a introdurre in modo sempre più largo lo strumento privatistico nell’azione delle pubbliche autorità”. “Non è quindi più corretto, oggi, sostenere che l’attività regolata dal diritto privato sia una specie di attività minore dell’amministrazione”. Non lo è, anzi ne è “la forma più complessa e difficile” - e qui di nuovo il segno gianniniano - “pochissimo studiata sinora” (pp. 111-112)⁵.

Giannini torna sull’argomento nel 1964 nel libro su “Le obbligazioni pubbliche” dove, trattando dei temi a valle della scelta del contraente, introduce la nozione dell’“unitarietà” della natura giuridica delle “obbligazioni” della p.a. “quale che ne sia la fonte (negoziato privato, provvedimento amministrativo, legge)”, stigmatizzando le ingerenze pubblicistiche che definisce “abnormità”, ma che comunque “attengono non all’obbligazione in quanto tale, ma alla fase genetica anteriore, ossia al procedimento amministrativo”⁶ (pp. 11-12).

Ancora più esplicita e definitiva è l’affermazione della valenza generale del nostro istituto nel manuale del 1970 (“Diritto Amministrativo”⁷) in cui il Maestro nel suo usuale stile diretto precisa:

“Se la legge di contabilità non avesse introdotto la locuzione “trattativa privata”, il modo di formazione dei contratti ad evidenza pubblica per “trattativa privata” sarebbe senza nome, perché esso è proprio delle norme interpretate comuni”.

Nome e disciplina – come si vede – sono un tutt’uno nel dar conto di un istituto che trascende il dualismo tra diritto amministrativo e diritto civile basato sulla “genealogia storica” delle due partizioni dell’esperienza giuridica⁸.

“Al tempo stesso – scrive ancora Giannini – questa maggiore latitudine che l’amministrazione contrattante possiede nella fase deliberativa potrebbe, al limite, svuotare di contenuto i controlli. Di qui la preoccupazione della norma di stabilire dei contrappesi” (pp. 705-706).

Ecco l’evoluzione: la normativa nel 1970 è ancora fondamentalmente quella del 1923-24, ma da norme “troppo rigorose” si passa a una concezione - quasi si direbbe di “costituzione materiale” – che ha riguardo ai “contrappesi”. E questo è proprio del bilanciamento tra valori contrapposti ma di eguale dignità.

È qui quindi che avvertiamo la “contemporaneità” e la apprezziamo nel richiamo a principi generali, originariamente “*sans text*”, ma divenuti – con le prime direttive comunitarie sugli appalti pubblici (1971) – “*core values*” europei⁹.

⁵ M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950.

⁶ M.S. GIANNINI, *Le obbligazioni pubbliche*, Jandi Sapi, Roma, 1964.

⁷ M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970.

⁸ B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Il Mulino, Bologna 2020.

⁹ A partire dalla Direttiva 71/305/CEE del consiglio del 26 luglio 1971, che “*coordina la procedura di aggiudicazione degli appalti nei lavori pubblici*”.

E ancora ai principi generali rimanda l'esigenza di stabilire dei contrappesi fornendo – per dirla con Karl Popper – “il contesto di giustificazione”.

È questo delicato e instabile equilibrio proprio del bilanciamento di valori diversi, se non opposti, e per il quale non c'è una soluzione algoritmica, che chiede e pretende “*la responsabilité de rendu compte*” delle scelte compiute.

E così siamo (quasi) all'oggi: la contemporaneità segue nel nostro tempo strade tortuose. Non occorre ricordare in questa sede l'“andamento non lineare”¹⁰ delle vicende di diritto positivo: a partire degli anni '70 (e più precisamente dopo la l. 8 agosto 1977 n. 484 di “adeguamento” alle direttive comunitarie del 1971), vi sono state dapprima numerose disposizioni speciali volte ad ampliare i casi di ricorso alla trattativa privata, per poi ribadirsi l'assoluta “eccezionalità” della stessa. E questo con la c.d. prima Merloni (legge 11 febbraio 1994, n. 109), mentre edizioni successive della normativa degli appalti (la Merloni ter in particolare)¹¹ hanno di nuovo comportato un ampliamento dell'ambito di operatività dell'istituto.

Il dato positivo oscilla così nel decennio di fine secolo come un pendolo in costante movimento.

Le contingenze successive del nuovo secolo implicano ulteriori oscillazioni collegate alle crisi di questo inizio del terzo decennio. Da un lato, con le Direttive eurounitarie del 2004 (recepite con il primo Codice dei Contratti pubblici¹²) la trattativa privata dopo ottant'anni cambia denominazione e assume quella di “procedura negoziata con o senza bando” e la nuova normativa le conferisce una disciplina tipizzata. Dall'altro le successive normative settoriali – dettate dapprima da ragioni di “estrema urgenza” derivanti dall'emergenza pandemica e di seguito da ragioni, ancora attuali, relative alla realizzazione degli obiettivi strategici posti dal PNRR¹³– finiscono con nuovamente ampliare il perimetro dell'istituto per coprire fattispecie atipizzate.

Ma per definizione “le ragioni contingenti hanno una portata applicativa limitata nel tempo” da cui “la bontà della scelta” dell'ultimo legislatore (quello dell'art. 76 del Codice dei Contratti pubblici del 2023) di non prendere in considerazione le richiamate deroghe normative¹⁴.

E da qui appunto, da quest'ultima (ad oggi) riscrittura, si può ripartire per ritrovare sostanzialmente confermate – per dirla ancora con Giannini – quelle “limitazioni delle evenienze”¹⁵ nelle quali si può ricorrere alle procedure negoziate, limitazioni che, con espressioni del mondo anglosassone, rimandano all'esigenza di “*confining*” e “*structuring*”

¹⁰ L'espressione è di R. DE NICTOLIS, all'art. 63 del Codice degli appalti del 2016, nel *Trattato sui Contratti pubblici* (a cura di), A. M. SANDULLI e R. D. DE NICTOLIS, Giuffrè, vol. III, pp. 43-44.

¹¹ Legge 18 novembre 1998, n. 415.

¹² D. lgs 12 aprile 2006, n. 163.

¹³ Rispettivamente, il D. l. 16 luglio 2020, n. 76 convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120 e il D. l. 31 maggio 2021, n. 77 convertito in l. 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁴ Osservazione di E. ROMANI Commento all'art. 70, in *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici* (a cura di), R. VILLATA e M. RAMAJOLI, Pacini, 2024, p. 392 ss.

¹⁵ Ancora M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, op., cit.

discretion” nelle quali, in un noto saggio degli anni ’70, K.C. Davis¹⁶ vedeva definiti i “contrappesi” della discrezionalità amministrativa.

Ne viene confermata – al di là delle oscillazioni contingenti delle norme positive – la stabilità dell’istituto sul piano concettuale, ma anche pratico.

Così laddove Giannini parlava dell’applicazione di “norme interpretate comuni” a partire da una iniziale proposta dell’amministrazione rivolta “a uno o più soggetti” con le conseguenti “trattative”; oggi diciamo che l’amministrazione può svolgere “consultazioni preliminari di mercato” (art. 77 del Codice del 2023).

Laddove Giannini parlava di “un procedimento, quindi, sostanzialmente informale”: oggi noi ne deduciamo la notevole discrezionalità in quanto l’amministrazione non è autovincolata all’adozione di specifiche condizioni contrattuali, essendo la procedura negoziata qualificata dal fatto che i soggetti pubblici “consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni del contratto” (art. 3 co. 1, lett. b del Codice del 2023).

I principi generali rimandano però anche ai controlli. Ma vorrei far scorrere queste note su un tratto – anch’esso storicamente *sans text* ma che l’ultimo Codice ai Contratti Pubblici eleva a norma generale – costituito dal “Principio della fiducia” (art. 2, comma 1): “L’attribuzione e l’esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda nel principio della reciproca fiducia nell’azione legittima, trasparente e corretta dell’amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici”.

Qualche dato quantitativo rende l’idea della valenza non meramente teorica di questo richiamo (coraggiosamente) fatto dal Codice alla “fiducia” verso l’amministrazione e i suoi agenti (come avrebbe detto De Valles).

La letteratura del “secolo” – pur con le avvertenze gianniniane – si è costantemente fondata su un presupposto dato per certo, ma non motivato: il carattere in qualche modo residuale della trattativa privata o della procedura negoziata, legata com’era (e com’è tutt’ora) alla “tassatività” dei casi giustificativi. Non è così.

Nel 2023 – ci informa l’ANAC nella sua ultima Relazione Annuale (14 maggio 2024) – gli affidamenti diretti hanno rappresentato per numero il 78% del totale (per valori di mercato circa il 30% secondo l’ultima rilevazione ANCE)¹⁷. Questo se si escludono dall’insieme i contratti sotto i 40 mila euro “registrandosi naturalmente – osserva l’ANAC – la massima concentrazione nei rapporti di piccole dimensioni”, con i quali si sale al 90%.

Sempre sul piano quantitativo – ricordiamo – il nuovo Codice non prevede l’obbligo di avvisi o bandi per i “lavori” fino a 5 milioni, cui si aggiunge l’arricchimento dell’ambito “storico” della trattativa privata con la innovativa definizione dell’affidamento diretto come una procedura di scelta (nei limiti di 140.000 per i “servizi” e 150.000 per i “lavori”) “operata discrezionalmente” (art. 3, co. 1, lett. d) da parte dal committente pubblico “anche senza consultazione di più operatori economici” (art. 50, co. 1, lett. a).

¹⁶ K.C. DAVIS, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, University of Illinois Press, 1977, pag. 97 ss.

¹⁷ Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), *Relazione Annuale 2023*, Camera dei Deputati, 14.5. 2024, Roma.

Come si vede siamo di fronte a una *framework* normativa che attribuisce ai soggetti pubblici modalità e poteri di agire sul piano contrattuale assolutamente allineati, se non maggiori, di quelli di cui dispongono amministratori con poteri di spesa nel mondo corporate.

Un’*Age of Discretion*” e come è stata definita¹⁸ cogliendo linee di tendenza nell’ambito del *Public Procurement Law* dell’UE.¹⁹

Ne deriva una forte responsabilizzazione dell’esercizio di tali poteri e una necessaria correlata necessità di fiducia di tale operato.

L’autonomia infatti richiede “*to be accountable*”. Al tempo stesso questa “responsabilità” necessita controlli, ma per dirlo ancora con una espressione inglese “*accountability does involve checking, but it cannot function without trust*”²⁰.

Una fiducia che può essere ricambiata in sede di controllo.

Gli esempi e le applicazioni vanno riscontrate in quelle “evenienze giustificative” dell’affidamento diretto che vanno oltre le evenienze per così dire tradizionali. Così in un caso recente di procedura negoziata senza pubblicazione del bando²¹, ANAC ha dato atto che la “giustificazione” addotta dalla Provincia di Venezia per l’affidamento di un servizio a un “esecutore determinato” – avvenuto a seguito di “consultazioni di mercato” per “acquisire informazioni tecniche per gli appalti che presentano caratteri di novità” e verificare nel caso “l’eventuale infungibilità” – era conforme al quadro normativo di riferimento per aver acquisito dalle procedure di consultazione evidenza delle “caratteristiche tecniche infungibili e non surrogabile da tecnologia alternative” (Delibera n. 218, 23 aprile 2024).

Si può osservare – ed è vero – che si tratta di un approccio con precedenti analoghi del Consiglio di Stato, ma il bilanciamento tra “autonomia” e “responsabilità” richiede una particolare sensibilità laddove sussiste il rischio che l’amministrazione rimanga bloccata (*locked in*) con lo stesso fornitore in ragione della scelta diretta effettuata.

Un tema delicato su cui da tempo la Commissione Europea ha emanato una specifica comunicazione denominata appunto “contro il *lock in*” nel settore dell’*information and communications technology* (ICT) sempre più cruciale nel processo in corso di completa digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La convenienza di uno specifico affidamento diretto implica nel settore dell’ICT un rapporto duraturo con un fornitore rispetto al quale si possono dare rischi di asimmetrie informative, ovvero di non poter “cambiare facilmente fornitore alla scadenza del periodo

¹⁸ Si tratta di un profilo che suggerisce molte angolazioni di lettura per le quali in questa sede il rinvio è al testo da cui è ripresa l’espressione citata: *Discretion in EU Public Procurement Law* ed. by S. Bogojevič, X. Groussot, J. Hettne, Studies of the Oxford Institute of European Comparative Law, Hart, 2019.

¹⁹ Il riferimento è – come è noto – in particolare alla Direttiva del Parlamento e del Consiglio 2014/24 UE del 26 febbraio 2014.

²⁰ A.C.L. DAVIES, *Accountability: A Public Law Analysis of Government by Contract*, Oxford University Press, 2002, p. 76. Per alcuni miei approfondimenti sul tema, rinvio a *European Economic Legal Order after Brexit*, Routledge, Oxford, p. 41 ss.

²¹ Si trattava dell’affidamento di un servizio per la manutenzione di dispositivi fissi per il rilievo della velocità lungo le ss. pp. di Venezia per otto anni.

contrattuale perché non sono disponibili le informazioni essenziali sul sistema che consentirebbero a un nuovo fornitore di subentrare al precedente in modo efficiente”²².

ANAC giustamente richiama nel caso citato l’adeguatezza delle “informazioni tecniche” acquisite al fine di accertare la infungibilità di quel determinato servizio.

E in effetti, se si guarda all’istituto della “procedura negoziata” con lenti per così dire “gianniniane” ci si rende immediatamente conto che il “contesto di giustificazione” è il reale “contrappeso” e l’unica possibilità di rendere “*accountable*” il decisore pubblico, specie laddove – come sempre più frequentemente accade nel tempo attuale – le procedure negoziate assumono una valenza dinamica, invitando le amministrazioni a proiettarsi nel futuro e a valutare in anticipo evenienze prospettiche come la effettiva possibilità di “uscita” dal rapporto contrattuale con quello che al momento iniziale appare come un esecutore determinato.

E’ qui su questa frontiera rivolta al futuro che si innesta un’esigenza che vale anche per il valore della “concorrenza” che nel bilanciamento tra valori introdotto dall’art. 1 del Codice del 2023 fa da pendant al “principio del risultato”, l’esigenza cioè di riconcettualizzare “*the legal framework for delineating antitrust markets in dynamic context*” collocando le scelte nella prospettiva di un “*future market and not an existing market*”²³.

L’esigenza di assumere come orizzonte delle scelte nell’esercizio del potere un contesto dinamico è evidente in un ambito come quello tecnologico dove l’“*innovation factor*” è assolutamente dominante. Ma lo stesso in realtà avviene in un ambito ben diverso, come quello cui la procedura negoziata consiste “nell’acquisizione di un’opera d’arte o rappresentazione artistica” e questa, secondo il Codice del 2023 (art. 76, comma 2, lett. b,1), deve essere necessariamente “unica”.

L’accertamento del carattere di “unicità” di un’opera d’arte è a dir poco sfidante.

Così il Consiglio di Stato²⁴ si è dovuto porre il compito di discutere del carattere di unicità dell’idea progettuale elaborata da André Heller relativa alla riqualificazione dell’Hofburggarten di Bressanone e – nell’occasione – ha tentato la ricognizione dei principi generali da utilizzare al fine di tale accertamento, osservando nel caso specifico che le creazioni di Heller sono vere e proprie “opere d’arte”, perché “frutto dell’ingegno umano”, originali, nuove, hanno valore artistico, mirano a suscitare e comunicare emozioni.

Ma chi è che stabilisce l’“unicità”?

Certo – dice il Consiglio di Stato – questo accertamento può essere fatto derivare (almeno inizialmente) da una valutazione fatta dalla comunità degli esperti dei singoli rami dell’arte, i quali molto spesso fanno da “apripista” al riconoscimento poi attribuito dalla generalità.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Contro il lock-in: costruire sistemi TIC aperti facendo un uso migliore degli standard negli appalti pubblici*, COM (2013) 455 final, 25.6.2013.

²³ V. H.S.E. ROBERTSON, *Competition Law’s Innovations Factor. The Relevant Market in Dynamic Context in the EU and the US*, Hart Publishing, Oxford, 2020.

²⁴ Consiglio di Stato, sez. VI, 20.7.2022, n. 6324.

Il Consiglio di Stato conclude l'excursus con un tratto non privo di humour: certo scrive il giudice amministrativo “se si fosse trattato di un quadro di Caravaggio nessuno avrebbe dubitato della possibilità di ricorrere ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara; possono sorgere problemi quando ci si trova di fronte a forme d'arte innovative: ma, una volta chiarito che il progetto di André Heller costituisce un'opera d'arte, le conseguenze vengono da sé”.

In conclusione, questo istituto in un secolo ne ha fatta di strada: da ipotesi residuale della prassi è divenuto una sorta di prisma attraverso il quale leggere la dialettica tra valori in gioco – il bilanciamento tra autonomia/discrezionalità e concorrenza – e porsi in una prospettiva dinamica rivolta al futuro.

Un istituto, dunque, che richiede di conciliare le domande di una società tecnologicamente in evoluzione con le sensibilità artistiche di una società, la nostra, che in un'epoca di riproducibilità tecnica dell'arte (come dimostrano le Marilyn o i Mao di Andy Warhol) non rinuncia però (per fortuna) alla pretesa all'unicità.

Domande e criticità su cui ancora rileggere la storia con interessi attuali. La legge di Contabilità del 1869 prima citata, ampliava – ricordava di recente dal Presidente della Corte dei Conti²⁵ – la nozione dei “reddenti il conto” rispetto all'originaria accezione solo contabile dando luogo all'origine storica della giurisdizione erariale.

Nel nostro tempo si è ancora per usare il linguaggio dell'epoca “reddenti il conto” ma in una accezione molto più vasta in cui a una generalità – come afferma il Consiglio di Stato – civile e informata è in ultima istanza demandato il compito di giustificare l'esercizio del potere in settori in cui sono in gioco relevantissimi interessi economici, dando corpo a una reciproca “fiducia” tra potere pubblico e generalità che rende tutti in senso lato reddenti il conto.

²⁵ G. CARLINO, *Il ruolo della Corte dei Conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni nel Centenario della Legge di Contabilità Generale dello Stato*, www.rgs.mef.gov.it/export/sites/sitoRGS/VERSIONE-I/_documenti/in_vetrina/elem_0391/intervento_guido_carlino.pdf