



CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2020

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 13 febbraio 2020
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2020

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 13 febbraio 2020
Aula delle Sezioni riunite

INDICE

PREFAZIONE.....	7
-----------------	---

CAPITOLO I

ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

1. L'attività giurisdizionale della Corte dei conti nel 2019	9
2. La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale	9
3. La Corte dei conti nella giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione	15
<i>La sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali</i>	20
<i>Il rapporto di servizio</i>	21
<i>Gli incarichi non autorizzati ex art. 53, comma 7 bis, TUIPI</i>	25
<i>La giurisdizione sulle società pubbliche</i>	25
<i>La giurisdizione sugli appartenenti ai Gruppi consiliari regionali</i>	27
<i>La giurisdizione in materia pensionistica</i>	29
4. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in ordinaria composizione	31
<i>Le questioni di massima</i>	31
<i>Ricorsi avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione</i>	34
5. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.....	37
<i>Ricorsi avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo</i>	37
<i>Ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi ISTAT</i>	40
<i>Ricorsi in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali</i>	40
6. L'attività delle Sezioni giurisdizionali centrali d'appello e della Sezioni d'appello per la regione Siciliana.....	41

CAPITOLO II

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali.....	79
2. Analisi dell'impatto dei riti alternativi nei giudizi di responsabilità, introdotti dal codice, anche alla luce del d.lgs. 114/2019 (c.d. decreto correttivo).	79
3. I giudizi di responsabilità: questioni processuali	84
<i>Il rito ordinario</i>	84
<i>Il rito abbreviato</i>	88
<i>I giudizi di responsabilità sanzionatoria</i>	89
4. I giudizi di responsabilità questioni sostanziali	91
<i>Indebito utilizzo risorse pubbliche - indebiti pagamenti</i>	91
<i>Indebita percezione ed utilizzo di contributi pubblici da parte di privati</i>	93
<i>Indebita percezione contributi comunitari</i>	95
<i>Irregolare utilizzo fondi pubblici</i>	95
<i>Danno all'immagine</i>	96
<i>Danno da tangente</i>	99

<i>Danno da disservizio</i>	99
<i>Danno indiretto</i>	100
<i>Assenteismo fraudolento</i>	100
<i>Attività extralavorativa non autorizzata</i>	102
<i>Conferimenti incarichi esterni</i>	106
<i>Appropriazione e mancato riversamento entrate erariali</i>	106
<i>Danno da liquidazione somme per crediti inesistenti</i>	109
<i>Responsabilità medica</i>	110
<i>Danno da esiti controllo</i>	112
<i>Giurisdizione Corte dei conti enti previdenziali privatizzati e società in house ed associazioni</i>	113
<i>Gruppi consiliari</i>	114
<i>Sussistenza elementi responsabilità erariale</i>	116
5. Giudizi pensionistici	117
<i>Questioni di diritto processuale</i>	117
<i>Questioni di diritto sostanziale</i>	118
6. Giudizi di (e per resa di) conto	120
<i>Questioni di diritto processuale</i>	120
<i>Questioni di diritto sostanziale</i>	121
7. Giudizi a istanza di parte	122
<i>Questioni di diritto processuale</i>	122
<i>Questioni di diritto sostanziale</i>	122

CAPITOLO III

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali	123
2. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato	124
3. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica	127
4. Le audizioni parlamentari	135
5. Le relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa	139
6. Referto in materia di informatica pubblica	143
7. Le delibere di orientamento su temi che richiedono unitarietà di indirizzi per le amministrazioni pubbliche	146
8. La certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro	148

CAPITOLO IV

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Profili generali	151
2. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale	151
<i>L'analisi e valutazione delle politiche pubbliche</i>	152
<i>Etica e lotta alla corruzione - irregolarità e frodi nell'uso dei fondi UE</i>	154
<i>Area giurisdizionale</i>	155
3. Relazione annuale 2018 sui rapporti finanziari con l'Unione Europea	157

<i>Rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea</i>	158
<i>La politica di coesione socio-economica</i>	159
<i>Cooperazione territoriale europea</i>	159
<i>La Politica Marittima e per la Pesca</i>	160
<i>La Politica Agricola Comune</i>	161
<i>Irregolarità e Frodi a danno del bilancio dell'Unione Europea.</i>	162
<i>Le analisi delle Sezioni regionali di controllo materia di utilizzazione e gestione dei Fondi comunitari</i>	163
4. Le Relazioni speciali	163
<i>Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile</i>	164
<i>Esame delle procedure di recupero avviate dalle Amministrazioni centrali e dagli Organismi Pagatori nell'ambito dei fondi in agricoltura</i>	164
5. Partecipazione alle visite di <i>audit</i> della Corte dei conti europea	166
6. L'attività di <i>External Auditor</i> presso organismi internazionali e la cooperazione tra le Istituzioni Superiori di Controllo dell'UE	168
7. Attività nel quadro della cooperazione internazionale	169
8. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo internazionali.....	170
9. Monitoraggio delle irregolarità e delle frodi.....	171
10. Le nuove attività della Sezione	171

CAPITOLO V

CONTROLLO PREVENTIVO E SUCCESSIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali	173
2. Le attività di controllo di legittimità.....	175
3. Le principali pronunce adottate nel controllo di legittimità.....	180

CAPITOLO VI

CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali	183
2. Gli esiti del controllo.....	184
3. Le deliberazioni approvate nel corso del 2019: un quadro d'insieme	185
<i>Indagini "orizzontali"</i>	185
<i>Ordinamento, garanzie e cooperazione internazionale</i>	187
<i>Servizi alla persona e beni culturali</i>	188
<i>Sviluppo economico e politiche agroalimentari e turistiche</i>	191
<i>Infrastrutture e tutela dell'ambiente</i>	192
<i>Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle amministrazioni</i>	195
4. I rapporti semplificati e i monitoraggi.....	196
<i>I rapporti semplificati</i>	196
<i>I monitoraggi</i>	197

CAPITOLO VII

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Profili generali.....	199
2. Profili funzionali.....	203
3. Le principali determinazioni di controllo.....	204
<i>Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - Inail (es. fin. 2017).</i>	206
<i>Rai spa (es. fin. 2017)</i>	208
<i>Enel spa (es. fin. 2018)</i>	209
<i>Cassa depositi e prestiti (es. fin. 2018)</i>	210
<i>Enav (es. fin. 2018)</i>	210
<i>Coni spa (es. fin. 2018)</i>	211
<i>Poste italiane spa (es. fin. 2018)</i>	212
<i>Istat (es. fin. 2018)</i>	213
<i>Parchi nazionali</i>	213
<i>Enti di ricerca e formazione</i>	215
<i>Autorità portuali</i>	216
<i>Enti assistenziali, culturali e ricreativi</i>	217
<i>Enti previdenziali privati</i>	219
4. Le audizioni parlamentari	221

CAPITOLO VIII

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali.....	223
2. Attività di referto.....	226
<i>Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali</i>	226
<i>Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi sanitari regionali</i>	227
<i>Referto al Parlamento su "La spesa per il personale degli enti territoriali"</i>	228
<i>Referto al Parlamento su "Analisi del sistema dei controlli interni degli enti locali"</i>	229
<i>Referto al Parlamento su "Organismi partecipati dagli enti territoriali"</i>	230
3. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali	231
<i>Linee guida</i>	231
<i>Pronunce di indirizzo e di orientamento</i>	232
4. Audizioni al Parlamento	233
<i>Audizione in tema di recupero di mancati trasferimenti erariali agli enti locali della Regione Siciliana</i>	233
<i>Audizione sull'attuazione del federalismo fiscale e sulla definizione delle intese ex art. 116 Cost.</i>	234
<i>Audizione sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata</i>	235

CAPITOLO IX

ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

1. Profili generali.....	237
--------------------------	-----

2. Controlli sulle Regioni	238
<i>Giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni/Province autonome</i>	238
<i>Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali</i>	246
<i>Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari regionali</i>	248
<i>Esame dei bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni</i>	250
<i>Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale</i>	251
3. Controllo sugli Enti locali.....	253
<i>Controllo ai sensi dell'articolo 148-bis Tuel</i>	253
<i>Controllo sul sistema dei controlli interni degli enti locali</i>	256
<i>Procedure di dissesto guidato e di riequilibrio pluriennale</i>	257
<i>Controllo sulle relazioni di fine mandato</i>	260
4. Esame dei piani di razionalizzazione delle società partecipate.....	261
5. Controllo sulla gestione.....	264
6. Controllo preventivo e successivo di legittimità	266
7. Attività consultiva.....	269
8. Altre tipologie di controllo intestate alle Sezioni regionali di controllo	272
<i>Certificazione dei contratti collettivi del personale delle Regioni a statuto speciale</i>	272
<i>Certificazione della pre-intesa relativa ai contratti integrativi aziendali delle fondazioni liriche in crisi</i>	272
<i>Controllo dei rendiconti delle spese elettorali dei partiti politici, dei movimenti politici e delle liste nelle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti</i>	273
<i>Controlli sulla rendicontazione di funzionari delegati e commissari straordinari</i>	273

CAPITOLO X

FORME ATIPICHE DI CONTROLLO SU ALTRE GESTIONI PUBBLICHE O DI PUBBLICO INTERESSE

1. Ufficio di controllo di cui all'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016.....	277
2. Collegi di controllo sulle spese elettorali	278
3. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo.....	280

CAPITOLO XI

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Autonomia e organizzazione amministrativa, strategia dell'azione amministrativa	283
2. Adeguamento dell'assetto organizzativo dell'Istituto ai compiti intestati.....	285
<i>Rafforzamento del personale magistratuale</i>	285
<i>Rafforzamento del personale amministrativo</i>	286
<i>Formazione e aggiornamento del personale amministrativo e welfare aziendale</i>	288
3. La gestione contabile.....	290

CAPITOLO XII

LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

1. Nuova architettura sito Internet.....	293
2. Analisi delle prospettive di <i>way-out</i>	293

3. Sistema Giudico.....	294
4. La nuova Banca Dati Unificata (BDU).....	295
5. Passaggio al nuovo sistema di protocollo informatico	295
6. Evoluzione degli accordi con CNEL, AdS, TTD.....	295
TABELLE	297

PREFAZIONE

L'odierna cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario rappresenta, per la Corte dei conti, un evento con tratti molto differenziati nel confronto con le altre magistrature. È vero, infatti, che la funzione giurisdizionale riveste, anche nella magistratura contabile, un ruolo di grande rilievo; ma essa non può essere valutata appieno se non integrata con le altre attribuzioni strategiche dell'Istituto, vale a dire le funzioni di controllo e di referto.

Questo peculiare assetto istituzionale, che prevede la coesistenza e la sinergia tra funzioni diversificate, risponde, peraltro, ad una finalità assai concreta: disporre di strumenti quanto più possibile efficaci nel garantire la prevenzione – ed eventualmente la sanzione – di comportamenti amministrativi irregolari o illeciti; e, allo stesso tempo, vigilare sull'impiego delle risorse di bilancio, sia a livello centrale che territoriale, a tutela degli equilibri generali della finanza pubblica, che costituiscono anche impegni concordati in sede europea.

L'appuntamento annuale per l'avvio dell'anno giudiziario consente di riferire sulle modalità con le quali la Corte sta, via via, adattando ed aggiornando procedimenti, metodologie e strutture allo svolgimento di compiti così complessi. Un processo evolutivo continuo del quale, già nelle Relazioni degli scorsi anni, è stata offerta un'ampia illustrazione.

In questa occasione, l'aspetto che, ancora una volta, merita di essere evidenziato riguarda la scelta dell'Istituto di porre ogni sforzo in direzione di un obiettivo fondamentale: quello di orientare (e attrezzare) l'attività di controllo verso una modalità che preveda una sistematica interlocuzione con le amministrazioni controllate, operando, dunque, nel corso dei procedimenti amministrativi.

Ne discende, con tutta evidenza, una valorizzazione dei meccanismi di autocorrezione delle amministrazioni e, specularmente, una "selezione virtuosa" delle fattispecie che restano soggette all'azione sanzionatoria affidata alla funzione giurisdizionale della Corte.

Lo scopo della presente relazione è di offrire, sia pure in forma sintetica, un quadro completo dell'attività svolta dalla Corte nel 2019, che viene esposta con riferimento alle diverse Sezioni – centrali e regionali – nelle quali si articola la struttura dell'Istituto. L'impostazione generale, pur avendo a riferimento principale il consuntivo dello scorso anno, consente di individuare le direzioni di marcia che, anche nella visione prospettica, caratterizzeranno l'attività istituzionale nel prossimo futuro.

CAPITOLO I

ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

1. L'attività giurisdizionale della Corte dei conti nel 2019

La rassegna delle decisioni più significative assunte dalla Corte dei conti nell'anno 2019 nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale impone un esame preliminare delle pronunce della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione che hanno contribuito a delineare il contesto costituzionale e gli ambiti della giurisdizione del giudice contabile.

2. La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale

Nel 2019 la Corte costituzionale è tornata, in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, ad interessarsi del rapporto tra poteri requirenti della Procura contabile ed autonomia costituzionalmente garantita alle assemblee legislative regionali.

Con la sentenza n. 43 del 2019 la Consulta ha risolto un conflitto tra la Regione Emilia-Romagna e la Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna che con citazione aveva chiamato a rispondere dinanzi al giudice contabile i presidenti dell'assemblea legislativa e alcuni consiglieri regionali componenti dell'Ufficio di Presidenza i quali, con varie delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, avevano provveduto alla nomina del Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale e poi di direttore del servizio informazione e di tecnico di garanzia in materia di partecipazione in assenza del presupposto di legge del possesso del titolo di studio della laurea.

Sul piano processuale, la decisione si segnala per aver dichiarato l'ammissibilità dell'intervento spiegato in giudizio dalla Procura regionale della Corte dei conti, che quale organo dello Stato, è stata ritenuta abilitata alla difesa personale ai sensi secondo comma dell'art. 20 della legge n. 87 del 1953.

In particolare, la Corte costituzionale ha osservato che "L'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvato con deliberazione del 7 ottobre 2008 e riproducendo l'art. 27, comma 2, di quelle precedentemente approvate con deliberazione del 10 giugno 2004, espressamente prevede che il ricorso per conflitto di attribuzione, proposto ai sensi dell'art. 39 della

legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), debba essere notificato anche «all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo».

Non si tratta di semplice *litis denuntiatio*, ma dell'evocazione in giudizio di un organo dello Stato dotato di autonomia, in quanto non dipendente dal Governo, e di soggettività, sì da legittimarlo passivamente nel processo (sentenza n. 252 del 2013).

Tale organo può intervenire in giudizio per contestare che l'atto emesso costituisca lesione o turbativa delle competenze della Regione ricorrente. Ciò può fare in piena autonomia come già riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte nell'affermare, in particolare, che a tali organi «è riconosciuta la facoltà di intervenire nel giudizio costituzionale al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri» (sentenza n. 252 del 2013).

La riconosciuta autonomia dell'organo che interviene smentisce l'interpretazione della difesa della Regione secondo cui sarebbe ammissibile solo un intervento adesivo, che presupporrebbe la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri. Si ha invece che la mancata costituzione di quest'ultimo non preclude l'intervento, in piena autonomia, dell'organo che ha emesso l'atto.

Peraltro, nella specie, la mera mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri non può significare acquiescenza alle doglianze espresse dalla Regione ricorrente e ciò esonera dall'esame dell'ammissibilità, o no, di un intervento dell'organo, che ha emesso l'atto, la quale in ipotesi non sia adesiva, ma si ponga in opposizione alle conclusioni rassegnate dal Governo”.

Nel merito, la Corte costituzionale ha rilevato che la formazione del Gabinetto e segnatamente la nomina del Capo di Gabinetto indice direttamente sull'attività normativa del Consiglio regionale: “Si tratta di una struttura centrale e strategica che, in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, condiziona il buon andamento dei lavori assembleari, sicché può ben dirsi che l'atto di nomina del Capo di Gabinetto appartiene agli atti di autorganizzazione dell'Ufficio di Presidenza con incidenza diretta e significativamente rilevante – e anzi, nella specie, con una connotazione di evidente essenzialità – nell'attività legislativa del Consiglio regionale”.

La Consulta ha poi specificato che “Non rileva, invece, la circostanza, sulla quale molto insiste l'atto di citazione della Procura contabile, della necessità, o no, della laurea per ricoprire l'incarico di Capo di Gabinetto.

Si tratta di un incarico altamente fiduciario che si basa su «valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico» che nomina e che «può avvenire, in base alla normativa vigente, *intuitu personae*, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell'adozione dell'atto di assegnazione all'ufficio» (*ex plurimis*, sentenza n. 304 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 269 del 2016).

In ragione della specificità degli uffici di diretta collaborazione, questa Corte ha affermato (sentenze n. 53 del 2012, n. 7 del 2011, n. 34 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 104 del 2007) che le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali

sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico. Ciò è tanto più vero per il Capo di Gabinetto che, collocato in posizione apicale, opera in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale”.

Il giudice delle leggi ha così ritenuto fondato il ricorso dichiarando che “non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale, con l'atto di citazione indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto Consiglio, in carica al momento dell'adozione delle delibere indicate nel suddetto atto di citazione; di conseguenza, annulla, in tale parte, il medesimo atto di citazione”.

Nel contesto dell'inquadramento generale della giurisdizione della Corte dei conti si segnala, inoltre, Corte cost., 15/03/2019, n. 51, che ha ritenuto “inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione, dalla Corte dei conti, in merito alla inapplicabilità del meccanismo "scalare inverso" alle società nate a seguito di uno "scorporo" del ramo di azienda da parte di un concessionario nazionale della riscossione. La riforma relativa allo "scalare inverso" è stata introdotta con l'intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall'istituzione di agenti "pubblici" della riscossione, con conseguente irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estendesse alle suddette società private "scorporate". Tuttavia, deve essere sottolineata l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati.

La Corte costituzionale ha affrontato, poi, una serie di questioni di legittimità concernenti la disciplina del danno all'immagine e le condizioni termini e modi della sua applicazione.

Con le ordinanze n. 167 e 168 è stata dichiarata la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità sollevate nei confronti dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 per violazione degli artt. 3, 97, comma secondo, e 103, comma secondo, della Costituzione.

La Consulta al riguardo ha sostanzialmente richiamato i propri precedenti, essenzialmente la sentenza n. 355 del 2010 (successivamente confermata dalle ordinanze n. 219, 221 e 286 del 2011), con la quale aveva affermato che rientra “nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte”, ritenendo quindi non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire il risarcimento «soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche

fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione.

Di particolare interesse, attesa la novità della questione sottoposta all'esame del Giudice delle leggi, è invece la sentenza n. 191 del 2019, che ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, c.g.c., in riferimento agli artt. 3, 76, 97 e 103 della Costituzione, nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del PM contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato pienamente accertativa della responsabilità dei fatti ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite.

L'ordinanza di rimessione, premesso che la proponibilità della relativa domanda risarcitoria doveva essere verificata sulla base di quanto disposto dal decreto legislativo n. 174 del 2016, in quanto disciplina vigente al momento dell'instaurazione del giudizio a quo, ha rilevato che con l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile era stata abrogata la norma che limitava il danno all'immagine ai soli casi in cui vi fosse una sentenza di condanna passata in giudicato per delitti dei pubblici ufficiali contra la pubblica amministrazione.

Il giudice remittente ha osservato che d.lgs. 174 del 2016, recante il Codice di giustizia contabile, all'art. 4, comma 1, lettera h), dell'Allegato 3 (Norme transitorie e abrogazioni), pur abrogandone il primo periodo, non aveva inciso, quanto all'individuazione dei presupposti sostanziali, sulla previgente disciplina, contenuta nell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Detta norma, in particolare, prevede che le procure regionali della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine soltanto quando sia intervenuta una sentenza irrevocabile di condanna del pubblico dipendente per uno dei delitti di cui all'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), vale a dire per uno dei delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale.

Quest'ultima disposizione, tuttavia, era stata abrogata dall'art. 4, lettera g), dell'Allegato 3 al cod. giust. contabile. Per tale ragione, onde integrare il contenuto della disposizione previgente, occorre aver riguardo a quanto previsto dal comma 2 del medesimo articolo, a mente del quale "[q]uando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice»; e l'istituto corrispondente a quello previsto dalla disposizione abrogata andava rinvenuto nel combinato disposto dell'art. 51, comma 6, del predetto codice – che fa espresso riferimento al danno all'immagine – e del comma 7, secondo cui «la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30

marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato".

Tanto premesso, ad avviso del rimettente, nella vigenza della nuova disciplina la domanda di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione sarebbe proponibile per tutti i delitti commessi a danno della stessa che siano accertati con sentenza penale definitiva.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), sollevate in relazione agli artt. 3, 76, 97 e 103 della Costituzione.

Premesso che il risarcimento del danno all'immagine della PA ha origine pretoria, la Corte costituzionale ha esaminato partitamente il frastagliato quadro normativo che attualmente disciplina l'ipotesi di responsabilità amministrativa in parola e rilevato che dopo l'entrata in vigore del cod. giust. contabile è rimasta in vita la norma che circoscrive la proponibilità della domanda a casi specifici; a tale scopo, tuttavia, detta norma continua a fare rinvio ad una previsione che lo stesso codice ha contestualmente abrogato.

La Consulta ha osservato che "Nel caso di specie, il giudice a quo assume che il reato per il quale è stato condannato il pubblico dipendente, e dal quale ha preso avvio l'azione del procuratore contabile (ovvero una violenza privata - art. 610 cod. pen. - aggravata dall'abuso del pubblico potere ai sensi dell'art. 61, numero 9, cod. pen.), è un reato «a danno» della pubblica amministrazione, e consente perciò, in base all'art. 51 cod. giust. contabile, di agire per il risarcimento del danno all'immagine.

Sulla base di questo presupposto, attinente alla rilevanza, vengono formulate le questioni di legittimità costituzionale, che investono un diverso profilo del regime della responsabilità, vale a dire la necessità che vi sia stata condanna penale, quand'anche i fatti siano stati accertati ai fini dell'azione spiegata dalla parte civile".

Senonché, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'interpretazione prescelta dal rimettente in ordine alla nozione di reato «a danno» della PA non considera numerosi elementi normativi, astrattamente idonei ad incidere su di essa, fino potenzialmente ad inficiarla.

In primo luogo, infatti "Il giudice a quo, infatti, a fronte di una disposizione di dubbia lettura, introdotta attraverso l'esercizio di una delega legislativa, avrebbe dovuto prendere in considerazione anche la legge delegante, e in particolare l'ambito operativo della delega conferita al Governo, come tracciato dall'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)".

Inoltre, "nell'ottica di una pur possibile interpretazione restrittiva della nozione di reato «a danno» della PA, se anche non desumibile dalla legge delega, il rimettente non tiene in alcuna considerazione l'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, citato ad altro proposito, ma non posto a base del processo ermeneutico qui in discussione, nella parte in cui prevede la risarcibilità del danno all'immagine «nei soli casi» previsti dalla legge".

Infine, “sarebbe stato necessario confrontare la nozione di reato «a danno» della PA con i parametri normativi offerti dall’ordinamento ai fini di definire cosa debba intendersi per delitto «a danno» di taluno”.

Si tratta di profili che assumono un rilievo decisivo nell’ottica della preliminare valutazione in ordine alla sufficienza della motivazione offerta dal rimettente sulla rilevanza delle questioni.

Ulteriori considerazioni svolge la Corte costituzionale in punto di rilevanza.

Osserva, infatti, il Giudice delle leggi che “Le considerazioni svolte dal rimettente sulla rilevanza sono incentrate sul rapporto fra sentenza di condanna e declaratoria di prescrizione del reato pur in presenza dell’accertamento del fatto; alle stesse, tuttavia, l’ordinanza necessariamente premette che nel caso di specie la condotta accertata nel giudizio presupposto consentirebbe al PM contabile di agire per il risarcimento del danno all’immagine dell’amministrazione.

A tanto l’ordinanza perviene muovendo dall’assunto secondo cui l’intervenuta abrogazione dell’art. 7 della legge n. 97 del 2001, ad opera dell’art. 4, lettera g), dell’Allegato 3 al cod. giust. contabile, comporterebbe l’impossibilità di prendere ulteriormente a riferimento la disposizione abrogata per l’individuazione dei casi in cui le procure contabili possono esercitare l’azione risarcitoria.

Conseguenza di tale impostazione è che il perimetro dei reati che consentono l’azione risarcitoria andrebbe rinvenuto, secondo il rimettente, nello stesso cod. giust. contabile, ed in particolare nel censurato art. 51, comma 7.

La nuova disciplina consentirebbe dunque il risarcimento del danno all’immagine della PA in conseguenza di un delitto commesso dal pubblico impiegato «a danno» della stessa, che sia stato accertato con sentenza penale definitiva.

Questa lettura del contesto normativo esaurisce il contenuto dell’ordinanza.

A fronte di ciò, osserva questa Corte che il giudice a quo non ha vagliato la possibilità che il dato normativo di riferimento legittimi un’interpretazione secondo cui, nonostante l’abrogazione dell’art. 7 della legge n. 97 del 2001, che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, non rimanga privo di effetto il rinvio ad esso operato da parte dell’art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, e non si è chiesto se si tratta di rinvio fisso o mobile. L’ordinanza, quindi, trascura di approfondire la natura del rinvio, per stabilire se è tuttora operante o se, essendo venuto meno, la norma di riferimento è oggi interamente costituita dal censurato art. 51, comma 7.

In ogni caso, anche a voler ritenere che l’entrata in vigore del cod. giust. contabile abbia esteso il novero dei reati che legittimano l’esercizio dell’azione risarcitoria, occorre stabilire quali fattispecie delittuose consentono al PM contabile l’esercizio dell’azione per il risarcimento del danno all’immagine.

Si tratta, infatti, di un’attività indispensabile anche ove si ritenga che, in base alla disciplina vigente, la domanda risarcitoria non richieda la commissione di uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, ma solo la commissione di un delitto «a danno» della stessa. Anche questa previsione rivela infatti l’intento del legislatore di delimitare l’ambito della relativa responsabilità.

In proposito, il rimettente qualifica il fatto accertato a carico del convenuto come «delitto a danno della pubblica amministrazione» sulla sola base del fatto che lo stesso «ha inferto alla reputazione pubblica dell'Amministrazione della Polizia di Stato un grave pregiudizio di immagine»; ma a supporto di una simile ricostruzione non offre alcuno spunto ermeneutico, limitandosi a compiere un ragionamento di tipo tautologico.

Nei profili evidenziati, l'ordinanza di rimessione offre dunque un'inadeguata rappresentazione della normativa donde trarre l'indicazione dei presupposti per l'esercizio, da parte del PM contabile, dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della PA, e, segnatamente, l'indicazione dei reati per i quali debba essere intervenuta sentenza di condanna.

Tale carenza, pertanto, non consente di ritenere compiutamente rappresentato il quadro normativo di riferimento in ordine ad un elemento della fattispecie che si configura come requisito indefettibile per la valutazione di rilevanza delle questioni sottoposte; e tanto non può che condurre alla dichiarazione d'inammissibilità delle stesse, in applicazione della giurisprudenza di questa Corte relativa a casi analoghi (sentenze n. 154 del 2019 e n. 133 del 2017)".

Nella materia pensionistica particolare rilievo assume la sentenza n. 138 del 2019 con la quale sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi, in riferimento agli artt. 81 e 117, comma 2, lett. l) e o), Cost., gli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 e dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, nella parte in cui hanno consentito ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi, poiché dette previsioni hanno inciso su due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale, determinando una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.

3. La Corte dei conti nella giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione

Anche nel 2019 le decisioni delle Sezioni Unite della Corte Suprema di cassazione sul riparto di giurisdizione hanno dato applicazione ai principi ormai consolidati nella giurisprudenza della Cassazione in ordine alla individuazione dei criteri per distinguere i limiti interni da quelli esterni della giurisdizione della Corte dei conti ed all'ambito operativo della loro sindacabilità.

In particolare, SU n. 16536 del 2019 ha ribadito che "In tema di giurisdizione, a radicare la giurisdizione della Corte dei conti è necessario e sufficiente che il pubblico interesse, per la tutela del quale il Procuratore regionale si fa promotore, caratterizzi la sua azione sotto i profili inerenti: a) alla addebitabilità di un comportamento commissivo od omissivo posto in essere, in violazione dei doveri di ufficio, da un soggetto legato all'ente da un rapporto di impiego o servizio anche di fatto; b) alla produzione di un nocumento patrimoniale, effettivo e valutabile in termini economici, subito dalla Pubblica Amministrazione; c) al collegamento causale fra condotta antidoverosa e evento dannoso. Quando la contestazione dell'addebito

assolva alla indicazione di siffatti connotati e l'oggetto del processo sia da essi caratterizzato, la Corte dei conti è legittimamente investita dei poteri cognitivi e sindacatori ad essa attribuiti dall'art. 103 Cost., nell'esercizio dei quali spetta a quell'organo di giustizia giudicare se nella fattispecie sussistano o meno, in concreto, tutti i requisiti di legge per addivenire a una pronuncia di condanna per responsabilità amministrativo-patrimoniale”.

L'applicazione di tali principi ha contraddistinto le decisioni in materia delle SU, tra le quali possono ricordarsi:

SU n. 13248 del 2019 che, in tema di danno all'immagine, hanno ribadito che “la norma che ha circoscritto la possibilità del pubblico ministero presso il giudice contabile di agire per il risarcimento del danno all'immagine di enti pubblici (pena la nullità degli atti processuali compiuti) ai soli fatti costituenti delitti contro la P.A. accertati con sentenza passata in giudicato, introduce una condizione di mera proponibilità dell'azione di responsabilità davanti al giudice contabile (incidente, dunque, sui soli limiti interni della sua giurisdizione) e non una questione di giurisdizione, posto che ad incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto d'impiego o di servizio del suo preteso autore, mentre afferisce al merito ogni problema relativo alla sua effettiva esistenza”.

SU ord. n. 486 del 2019 che ha stabilito che “In tema d'appalto di opera pubblica, la cognizione dell'azione di responsabilità intentata dall'ente pubblico nei confronti del contraente generale, il quale assume su di sé anche compiti della stazione appaltante, spetta alla giurisdizione della Corte dei conti qualora si assuma che il danno lamentato derivi dalla violazione degli obblighi afferenti all'attività ed alle funzioni svolte dal convenuto come "agente dell'amministrazione pubblica", in ragione del temporaneo rapporto di servizio pubblico sorto per effetto dell'esercizio di quei poteri, mentre spetta all'autorità giurisdizionale ordinaria nel caso in cui si assuma che il danno derivi dall'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del contraente generale come "controparte contrattuale dell'amministrazione pubblica". (In applicazione di tale principio, la S.C. ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile in relazione ad una controversia in cui si prospettava un danno morale, per disservizio e ritardo nella realizzazione dell'opera pubblica, quale conseguenza di numerose varianti approvate in corso d'opera, asseritamente illegittime ed elaborate con il contributo del contraente generale, rispetto alle quali quest'ultimo aveva all'evidenza agito come affidatario dell'opera, senza esercitare alcuna funzione oggettivamente pubblica)”.

Quanto all'oggetto del giudizio sul riparto di giurisdizione, le SU hanno dato continuità all'ormai consolidato indirizzo in base al quale “Il sindacato della Corte di cassazione sulle decisioni della Corte dei conti in sede giurisdizionale è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice e, in concreto, all'accertamento di vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio. Di talché rientrano nei limiti interni della giurisdizione, estranei al sindacato consentito, eventuali *errores in iudicando* o *in procedendo*” (Cass. civ. Sez. Unite, 26/06/2019, n. 17126; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 16/05/2019, n. 13244).

A tale stregua è stato ritenuto inammissibile “il ricorso col quale si assuma la carenza di giurisdizione in ragione dell'insussistenza di un danno risarcibile della P.A., in quanto in tal caso la parte prospetta una questione di merito, attinente all'erronea sussistenza del danno, e non una questione relativa alla giurisdizione” (v. *ex plurimis*, Cass. civ. Sez. Unite, 30/10/2019, n. 27843)

In tale prospettiva è stata esclusa l'ammissibilità di un ricorso fondato sulla contestazione del difetto di interesse ad agire per mancanza di lesione, in quanto questione relativa ai presupposti dell'azione che rientra nei limiti interni della giurisdizione contabile (Cass. civ. Sez. Unite Sent., 04/10/2019, n. 24858). Del pari rientrante nei limiti interni della giurisdizione è stata considerata la declaratoria di inammissibilità della domanda di accertamento negativo della responsabilità amministrativo-contabile di un pubblico dipendente, in quanto statuizione riguardante una violazione endoprocessuale, rientrante nell'ambito del sindacato interno della giurisdizione contabile (Cass. civ. Sez. Unite Sent., 26/08/2019, n. 21692).

Con riferimento particolare agli *errores in procedendo*, è stato stabilito che “In sede di ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte dei conti pronunciata su impugnazione per revocazione, può sorgere questione di giurisdizione solo con riferimento al potere giurisdizionale in ordine alla statuizione sulla revocazione medesima, essendo esclusa la possibilità di mettere in discussione detto potere con riguardo alla precedente decisione di merito, atteso che ogni diversa censura sulla decisione di merito non avrebbe ad oggetto una violazione dei limiti esterni alla giurisdizione rispetto alla quale soltanto è consentito ricorrere in sede di legittimità” (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 11/07/2019, n. 18670).

La posizione generalmente espressa dalle SU in ordine alla figura dell'eccesso di potere giurisdizionale quale possibile ipotesi sintomatica del difetto di giurisdizione risulta confermata nelle decisioni in materia del 2019.

Al riguardo le SU hanno ribadito che “Il ricorso per cassazione contro le decisioni della Corte dei conti è consentito soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione, sicché il controllo della S.C. è circoscritto all'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione, non estendendosi né agli *errores in procedendo* né agli *errores in iudicando*, il cui accertamento rientra nell'ambito del sindacato afferente i limiti interni della giurisdizione, salvo i casi di radicale stravolgimento delle norme di riferimento tali da ridondare in denegata giustizia” (Cass. civ. Sez. Unite, 19/02/2019, n. 4886; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 18/06/2019, n. 16337).

In tale prospettiva, è stato più volte confermato che “Alla luce della sentenza n. 6 del 2018 della Corte costituzionale - la quale ha carattere vincolante perché volta ad identificare gli ambiti dei poteri attribuiti alle diverse giurisdizioni dalla Costituzione, nonché i presupposti e i limiti del ricorso ex art. 111, comma 8, Cost.- il sindacato della Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione concerne le ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione per "invasione" o "sconfinamento" nella sfera riservata ad altro potere dello Stato ovvero per "arretramento" rispetto ad una materia che può formare oggetto di cognizione giurisdizionale, nonché le ipotesi di difetto relativo di giurisdizione, le quali ricorrono quando la Corte dei Conti (o il Consiglio di Stato) affermino la propria giurisdizione su materia attribuita ad altro giudice o la neghino sull'erroneo presupposto di quell'attribuzione. L'eccesso di

potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore è configurabile solo allorché il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, e non invece quando si sia limitato al compito interpretativo che gli è proprio, anche se tale attività ermeneutica abbia dato luogo ad un provvedimento "abnorme o anomalo" ovvero abbia comportato uno "stravolgimento" delle "norme di riferimento", atteso che in questi casi può profilarsi, eventualmente, un "*error in iudicando*", ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione" (Cass. civ. Sez. Unite Sent., 25/03/2019, n. 8311; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 16/05/2019, n. 13243; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 18/06/2019, n. 16338).

I principi sopra indicati sono stati, tra l'altro, applicati nel caso di un ricorso prospettato per violazione delle norme in materia di mezzi partecipativi; sul punto le SU hanno avuto modo di precisare che "In tema di ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 111 Cost. e dell'art. 362 c.p.c., il ricorso in cassazione avverso una decisione di un Giudice speciale è consentito solo per motivi attinenti alla giurisdizione. Pertanto, laddove nel ricorso sia prospettato esclusivamente un vizio concernente l'interpretazione della normativa relativa alle notifiche a mezzo PEC con riferimento ai procedimenti presso la Corte dei conti, vizio che chiaramente esula dal ristretto ambito di impugnabilità sopra menzionato, il ricorso è inammissibile" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 11/04/2019, n. 10248; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 11/04/2019, n. 10247)

Particolare rilevanza ricostruttiva ha avuto il caso deciso da Cass. civ. Sez. Unite, 11/09/2019, n. 22711, concernente l'applicazione dell'art. 53, comma 7 bis del TUPI, che ha stabilito che "Non integra sconfinamento di poteri il Giudice contabile chiamato a pronunciarsi in ordine alla sussistenza o meno, per un professore universitario a tempo pieno, dell'obbligo di comunicare lo svolgimento di attività professionale, e se la mancata comunicazione possa configurare l'ipotesi dell'occultamento doloso idoneo a non far decorrere il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale ex art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, fino alla effettiva conoscenza della sua esistenza, che pervenga a dare risposta positiva al riguardo argomentando da una interpretazione di norme giuridiche non ancorata al mero tenore letterale ma alla stregua della relativa ragione. In ipotesi siffatte deve, invero, ritenersi che dei propri poteri il giudice contabile abbia fatto necessario e legittimo esercizio, giacché l'attività di interpretazione delle norme costituisce il *proprium* della funzione giurisdizionale, e la relativa eventuale erroneità rientra nei limiti interni della giurisdizione esercitata dando luogo a *mero error in iudicando*, sottratto al sindacato delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione".

Sul piano del regime processuale dell'eccezione di eccesso di potere giurisdizionale e della configurabilità in questo caso della formazione di un giudicato implicito, le SU hanno chiarito che "Nel caso di questione di giurisdizione prospettata sotto il profilo del c.d. eccesso di potere giurisdizionale, la possibile formazione, e la conseguente rilevazione da parte della Corte di cassazione, di un giudicato interno sulla giurisdizione per effetto della sentenza di primo grado, è configurabile solo quando l'eccesso sia stato commesso dal giudice speciale di primo grado, la sentenza non sia stata impugnata in appello sul punto ed il giudice speciale di secondo grado abbia a sua volta giudicato, confermando la decisione; qualora,

invece, l'eccesso di potere giurisdizionale sia contestato in riferimento alla sentenza di secondo grado, assumendosi che vi sia incorso direttamente il giudice d'appello oppure, qualora l'eccesso sia stato commesso dal primo giudice, il vizio sia stato fatto valere mediante l'appello ma il giudice di secondo grado abbia disatteso il relativo motivo di impugnazione, così avallando a sua volta l'eccesso, la formazione di un giudicato interno si verifica se la sentenza di appello non venga impugnata sul punto in Cassazione" (v. *ex plurimis* Cass. civ. Sez. Unite Sent., 05/04/2019, n. 9680)

Infatti, hanno precisato le SU (v. *ex plurimis*, Cass. civ. Sez. Unite Ord., 16/01/2019, n. 1034) che in presenza di una decisione di primo grado della Corte dei conti (e, in genere, di un giudice speciale) asseritamente affetta dal vizio, non specificamente dedotto in appello, di eccesso di potere giurisdizionale (nella specie, per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore regionale), non è configurabile un giudicato implicito sulla giurisdizione, preclusivo del ricorso per motivi di giurisdizione alle sezioni unite della Corte di cassazione avverso la sentenza d'appello, atteso che detto vizio non dà luogo, nella sentenza di primo grado, a un capo sulla giurisdizione autonomamente impugnabile in appello, ma si traduce in una questione di merito, del cui esame il giudice d'appello viene investito con la proposizione del gravame, ragion per cui soltanto rispetto alla sentenza d'appello può sorgere l'interesse a far valere l'eccesso di potere giurisdizionale, in quanto «questione di giurisdizione» di competenza esclusiva della Corte di cassazione ex art. 111, 8° comma, Cost.

Tale capo autonomo sulla giurisdizione non è ravvisabile nella sentenza di primo grado del giudice speciale che sia, astrattamente, affetta dal vizio di eccesso di potere giurisdizionale, il quale è storicamente da ricondursi nell'alveo di quella particolare competenza attribuita alle Sezioni Unite, sin dalla L. n. 3761 del 1877, di giudice dei conflitti di attribuzione (non riservati alla Corte costituzionale) e che, sempre storicamente, si distingue dalla competenza in materia di riparto di giurisdizione, cui si rivolge l'art. 37 c.p.c..

Detto vizio, quindi, viene ad integrare una questione di merito e non di giurisdizione, con la conseguenza che l'errore commesso dal giudice speciale è rimediabile con la proposizione del gravame in base alle regole processuali proprie del plesso giurisdizionale di riferimento. Pertanto, con la proposizione dell'appello il giudice speciale di secondo grado è investito dell'esame degli *errores in iudicando* e in procedendo imputati alla sentenza di primo grado e l'eventuale errore del Consiglio di Stato e della Corte dei conti nella valutazione della specificità o pertinenza dei motivi di gravame integra, a sua volta, un *error in procedendo* incensurabile dalle Sezioni Unite.

Sempre in materia di giudicato, con riferimento alle condizioni necessarie al formarsi del giudicato implicito, Cass. civ. Sez. Unite, 16/05/2019, n. 13247 ha affermato che "Il giudicato implicito sulla giurisdizione può formarsi tutte le volte in cui la causa sia stata decisa nel merito, con esclusione per le sole decisioni che non contengano statuizioni che implicano l'affermazione della giurisdizione. Di talché, ove il giudice di primo grado abbia pronunciato nel merito, affermando, anche implicitamente, la propria giurisdizione, la parte che intende contestare tale riconoscimento è tenuta a proporre appello sul punto; diversamente, l'esame della

relativa questione è precluso in sede di legittimità, essendosi formato il giudicato sulla giurisdizione”;

Infine, conferma l’ormai consolidata giurisprudenza sulla reciproca indipendenza tra giurisdizione civile e la giurisdizione contabile Cass. civ. Sez. Unite Ord., 19/02/2019, n. 4883 secondo la quale “L’azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell’interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell’interesse particolare della amministrazione attrice; ne deriva che le eventuali interferenze tra i due giudizi integrano una questione non di giurisdizione ma di proponibilità dell’azione di responsabilità innanzi al giudice contabile, sempre che non sia contestata dinanzi a quest’ultimo la configurabilità stessa, in astratto, di un danno erariale, in relazione ai presupposti normativamente previsti per il sorgere della responsabilità amministrativa contestata dal P.G. contabile, nel qual caso si configura una questione di giurisdizione risolvibile dalle Sezioni Unite, essendo posta in discussione la *“potestas iudicandi”* del giudice contabile, la cui definizione è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario, non essendo la Corte dei conti “il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici” (Corte cost., nn. 355/2010, 46/2008, 641/1987)”.

Un caso particolare di rapporto tra giudizio civile e contabile è trattato da Cass. civ. Sez. lavoro Sent., 05/11/2019, n. 28436, secondo la quale “Nel pubblico impiego, la definizione agevolata del giudizio di responsabilità per danno erariale non è ragione di consolidamento dei benefici illegittimamente acquisiti dal funzionario, trattandosi di azione che si fonda sul comportamento colposo del dipendente, quindi del tutto autonoma rispetto all’azione di ripetizione dispiiegata dall’amministrazione pubblica verso il lavoratore per le somme da questi indebitamente percepite, con la precisazione che quanto ricevuto in sede amministrativa dalla P.A. a ristoro del danno deve essere detratto dalla pretesa azionata nel giudizio di indebito”.

Numerose, inoltre, le decisioni adottate nel 2019 dalle SU che riguardano rispettivamente i limiti del sindacato sul merito delle scelte discrezionali, la configurabilità del rapporto di servizio, gli incarichi non autorizzati ex art. 53, comma 7 bis, TUPL, la giurisdizione sulle società pubbliche e sugli appartenenti ai Gruppi consiliari regionali ed in materia pensionistica, decisioni delle quali si passeranno sinteticamente in rassegna i principi più significativi.

La sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali

Anche con riferimento ai limiti del sindacato del merito delle scelte discrezionali dell’amministrazione di cui all’art. 1 della Legge n. 20 del 1994 le SU nel 2019 hanno confermato i propri indirizzi interpretativi.

E’ stato ribadito, infatti, che la Corte dei conti può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell’ente pubblico, che devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, ai sensi dell’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i quali assumono rilevanza non già sul piano della mera opportunità, ma della legittimità dell’azione amministrativa e consentono, in sede

giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza sulle scelte della Pubblica Amministrazione, onde evitare la deviazione di queste ultime dai fini istituzionali dell'ente e consentire la verifica della completezza dell'istruttoria, della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità ed adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere (Cass. civ. Sez. Unite, 01/02/2019, n. 3159).

In tale contesto, particolare importanza assume Cass. civ. Sez. Unite, 05/04/2019, n. 9680, che ha ricostruito l'estensione e i contenuti del sindacato della Corte dei conti sul merito delle scelte amministrative concernenti il ricorso a forme di finanza derivata.

Al riguardo le SU hanno affermato che "Rientra nella giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 1, comma 1, primo inciso della Legge n. 20 del 1994, il giudizio sulla responsabilità del Sindaco, degli Assessori comunali e di un Funzionario in relazione alla conclusione, rivelatasi dannosa, di un'operazione di finanza derivata (del tipo Interest Rate Swap, con clausola Floor e di Cap) in funzione di un'esigenza di c.d. ristrutturazione del debito comunale ai sensi dell'art. 41 della Legge n. 448 del 2001 e norme attuative. Infatti, il predetto giudizio non comporta l'invasione della sfera della discrezionalità dell'amministrazione poiché il giudice contabile ha proceduto correttamente a valutare l'operato del funzionario e degli amministratori comunali, addebitando rispettivamente al primo di avere concluso il relativo contratto senza avere esperienza sulle operazioni derivate e senza avvalersi di una preventiva consulenza sul contenuto del contratto, ed agli amministratori di avere consentito tale conclusione e di avere adottato la deliberazione senza i pareri previsti dall'art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000. La valutazione che il giudice contabile ha effettuato sull'azione del funzionario e degli amministratori è stata condotta secondo i criteri di efficacia ed economicità di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e, dunque, secondo parametri di legittimità che la collocano all'interno della giurisdizione contabile e non esprimono un sindacato del merito delle scelte discrezionali dell'amministrazione di cui al citato art. 1 della Legge n. 20 del 1994".

Il rapporto di servizio

In particolare, quanto alla figura dell'agente contabile, le SU (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 12/04/2019, n. 10376), rilevato che alla Corte dei conti è attribuita una giurisdizione tendenzialmente generale in materia di contabilità pubblica e tale giurisdizione riguarda ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile, le SU hanno ribadito quali sono gli elementi essenziali, ma al contempo sufficienti, affinché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti, ossia, il carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e la natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione, rimanendo irrilevanti, invece, la natura privatistica del soggetto affidatario del servizio e il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte.

In tale prospettiva, Cass. civ. Sez. Unite Ord., 18/01/2019, n. 1414 ha affermato che “Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti a conoscere del giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo promosso dall'ente comunale e dal gestore del servizio di tesoreria avverso il provvedimento monitorio con cui l'originario gestore dell'anzidetto servizio abbia chiesto all'ente ed alla società subentrante nella gestione del servizio il rimborso delle anticipazioni di tesoreria risultanti alla fine della propria gestione.... responsabilità si estende anche ad atti e comportamenti (interventivi nell'ambito di un rapporto gestorio tra l'ente pubblico e l'agente e costituenti violazioni di specifici schemi procedurali di tipo contabile) stabiliti per la regolarità della riscossione di entrate, dell'effettuazione di spese, del rispetto del bilancio”.

Sempre con riferimento alla figura dell'agente contabile, vale segnalare Cass. civ. Sez. Unite Sent., 29/05/2019, n. 14697 che ha affrontato il tema dell'incidenza del diritto eurounitario sulla figura dell'agente contabile.

Al riguardo occorre ricordare che con l'ordinanza interlocutoria n. 2989 del 2018, che, in relazione ruolo alle mansioni di agenti contabili a chi intenda svolgere in Italia attività economiche nel settore di offerta e raccolta del gioco, le SU avevano chiesto all'ufficio del Massimario e del Ruolo, un approfondimento relativo:

all'esatta ricostruzione del quadro normativo relativo alla nozione ed alla qualificazione giuridica dell'agente contabile (R.D. n. 827 del 1923, art. 178) nonché del suo assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti (R.D. n. 2440 del 1923, art. 74);

all'enucleazione della normativa specifica e del regime fiscale relativo alle società concessionarie del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito;

all'assoggettabilità delle stesse al regime giuridico degli "agenti contabili" tenuto conto dei principi stabiliti dalle Sezioni Unite di questa Corte, in particolare in sede di regolamento di giurisdizione e della compatibilità di tale qualificazione con il diritto dell'Unione Europea così come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in relazione alla libertà di stabilimento ed alla libertà di prestazione dei servizi.

A scioglimento dei temi posti dalla ricordata ordinanza interlocutoria le SU hanno affermato che “I principi elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di libertà di stabilimento non escludono una disciplina nazionale restrittiva del gioco lecito, fondata sui principi di proporzionalità e su ragioni imperative d'interesse generale o di ordine pubblico. Sono pertanto compatibili con il diritto dell'Unione le restrizioni del legislatore italiano all'attività d'impresa esercente il gioco lecito mediante apparecchi e congegni elettronici, necessariamente connessi alla rete telematica pubblica, di cui è previsto l'affidamento in concessione ai sensi dell'articolo 14 bis, comma 4, del d.P.R. n. 640 del 1972, in quanto tali restrizioni sono giustificate dalla necessità, per un verso, di tutelare l'ordine pubblico, scongiurando, con un sistema di accesso e controllo pubblico capillare, il fiorire del gioco d'azzardo illecito e, per l'altro, di salvaguardare l'interesse generale al contrasto della ludopatia, consentendo all'autorità statale, per il tramite del rapporto concessorio, di conservare la titolarità e il controllo del denaro riscosso, secondo le regole generali relative al maneggio di denaro pubblico, nel pieno rispetto

anche del principio della proporzionalità, trattandosi di controllo periodico, che non intralcia la gestione dell'attività di gioco lecito ed, anzi, è facilitato dalla rete telematica". A tale stregua "il concessionario per l'attivazione e la conduzione operativa della rete telematica pubblica, destinata alla gestione del gioco lecito mediante gli apparecchi di cui all'art.110, comma 6, r.d. n. 773 del 1931, riveste la qualifica di agente contabile e, come tale, è tenuto a presentare il conto giudiziale, dovendo assicurare la corretta contabilizzazione del flusso di denaro proveniente dalle giocate, trattandosi di somme di diretta appartenenza pubblica, senza che assuma rilievo, in senso contrario, la disciplina fiscale, ove soggetto passivo del prelievo erariale unico (PREU) è il concessionario, atteso che tale disciplina, limitata al rapporto di natura tributaria, non incide sulla funzione di agente di riscossione comunque svolta da quest'ultimo".

Confermata risulta, inoltre, la giurisdizione della Corte dei conti sui percettori di finanziamenti pubblici: "sussiste, infatti, la giurisdizione della Corte dei conti con riferimento alla responsabilità erariale dei soggetti privati che, avendo percepito fondi pubblici, abbiano disposto della somma in modo diverso da quello programmato, ancorché non abbiano presentato la domanda di concessione del finanziamento, poiché tra la P.A. che eroga un contributo e colui che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, inserendosi il beneficiario dell'importo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici" (Nella specie, Cass. civ. Sez. Unite Sent., 04/10/2019, n. 24858 ha confermato la giurisdizione contabile in relazione ad un giudizio di responsabilità nei confronti di un soggetto che aveva messo la sua identità ed i propri conti correnti bancari a disposizione per commettere una truffa concernente dei contributi dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - denominati "Set Aside" - ed aveva così percepito i detti contributi, successivamente utilizzandoli per finalità diverse da quelle previste).

Infatti, "Ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti sul danno erariale conseguente alla illecita percezione di un contributo pubblico risulta decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi perseguiti con la contribuzione, non avendo rilevanza né la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, il quale ben può essere un soggetto di diritto privato destinatario della contribuzione, né il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato" (Cass. civ. Sez. Unite, 16/05/2019, n. 13245)

Inoltre, "qualora il soggetto giuridico fruitore di fondi pubblici sia una società-persona giuridica, la responsabilità erariale attinge anche coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove dai comportamenti da questi tenuti sia derivata la distrazione dei fondi in questione dal fine pubblico cui erano destinati. Infatti, il parametro di riferimento della responsabilità erariale e, quindi, della giurisdizione contabile, è rappresentato dalla provenienza dal bilancio pubblico dei fondi erogati e dal dovere, facente capo a tutti i soggetti che tali fondi amministrano, di assicurarne l'utilizzo per i fini cui gli stessi sono destinati. Ne consegue che il rapporto di servizio va considerato non solo in relazione agli effetti che il comportamento degli organi societari procura sul patrimonio della società interessata, fruitrice dei fondi pubblici, ma anche in relazione alla condotta dei

soggetti che impersonano detti organi, i quali, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, provochino la frustrazione dello scopo perseguito dall'Amministrazione" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 28/03/2019, n. 8676).

Sempre in tema di rapporto di servizio, Cass. civ. Sez. Unite Sent., 18/06/2019, n. 16336 ha affermato che, nel contesto delle forme di assistenza sanitaria pubblica, "il regime dell'accreditamento introdotto dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 non ha inciso sulla natura del rapporto tra struttura privata ed ente pubblico, che resta di tipo concessorio, atteso che la prima, a seguito del provvedimento di accreditamento, viene inserita in modo continuativo e sistematico nell'organizzazione della P.A. ed assume la qualifica di soggetto erogatore di un servizio pubblico, con la conseguenza che la domanda di risarcimento del danno erariale cagionato dall'accreditato in seguito alla violazione delle regole stabilite dal predetto regime è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti".

E' stata riconosciuta la giurisdizione della Corte dei conti sulle controversie relative alla responsabilità del Presidente e dei consiglieri per l'illegittima gestione del patrimonio degli Ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, "in considerazione della natura pubblica di tali enti e della conseguente destinazione a finalità pubbliche delle risorse economiche che, indipendentemente dalla loro provenienza, entrano a far parte del loro patrimonio" (Cass. civ. Sez. Unite Sent., 26/06/2019, n. 17118)

Infine, Cass. civ. Sez. Unite, 09/01/2019, n. 328 ha affermato sussistere la giurisdizione della Corte dei conti nell'ipotesi di contenzioso relativo alla redazione di un referto non veritiero da parte di un arbitro di calcio, che abbia cagionato danno al Comitato Olimpico Nazionale. "Nell'esercizio della sua funzione, l'arbitro di calcio dirige e controlla le gare, essendo chiamato ad assicurarne, a tutti gli effetti, il corretto svolgimento nell'osservanza del regolamento di gioco. In tale contesto, la compilazione del referto di gara costituisce un elemento fondamentale, in quanto è l'atto ufficiale che contiene il resoconto dei fatti salienti della partita e attesta il suo risultato, con le relative conseguenze anche con riguardo ai concorsi pronostici e alle connesse vincite. L'arbitro di calcio è dunque investito, di fatto, di un'attività avente connotazioni e finalità pubblicistiche, in quanto inserito, a pieno titolo, nell'apparato organizzativo e nel procedimento di gestione dei concorsi pronostici da parte del CONI, con il connesso impiego di risorse pubbliche: sussiste, pertanto, quella relazione funzionale e quella compartecipazione con l'ente pubblico idonee a configurare la responsabilità contabile e quindi a radicare la giurisdizione della Corte dei conti".

Si conferma, invece, l'esclusione della giurisdizione contabile nei confronti del progettista e poi di collaboratore alla direzione dei lavori (quale direttore operativo, componente dell'ufficio di direzione dei lavori): "spetta, infatti, alla giurisdizione del giudice ordinario, e non a quella della Corte dei conti, la controversia avente ad oggetto l'azione di rivalsa esercitata da un Comune - chiamato a rispondere dei danni cagionati ad un privato dalle opere appaltate dall'ente - nei confronti del professionista che abbia svolto l'incarico di non essendo configurabile nella relazione tra l'autore dell'illecito e l'ente pubblico danneggiato un rapporto di servizio, neppure in senso lato" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 26/08/2019, n. 21691).

Gli incarichi non autorizzati ex art. 53, comma 7 bis, TUIP

Con riferimento al riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e contabile in ordine alla responsabilità prevista dall'art. 53, comma 7 e 7 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i. il 2019 ha segnato la conclusione di un articolato iter interpretativo da parte delle SU, che al riguardo hanno ribadito come il criterio della prospettazione sia fondamentale per valutare il *petitum* sostanziale ai fini del riparto di giurisdizione, chiarendo anche alcuni aspetti concernenti il regime d'applicazione temporale della norma.

In tale prospettiva, Cass. civ. Sez. Unite Ord., 26/06/2019, n. 17124 ha definitivamente chiarito che "L'azione ex art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della P.A. che abbia omesso di versare alla propria Amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del comma 7 bis del medesimo art. 53, norma che non ha portata innovativa; si verte, infatti, in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione legale del danno, attraverso la quale si è inteso tutelare la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico" (v., anche . Cass. civ. Sez. Unite Ord., 26/06/2019, n. 17125).

L'applicazione di tali principi ha portato ad affermare che "Sussiste la giurisdizione del giudice contabile a conoscere della controversia avente ad oggetto la richiesta di condanna del dirigente della Regione nominato liquidatore di due società integralmente partecipate dal medesimo ente regionale, a versare nelle casse regionali i compensi percepiti in relazione alla svolta attività di liquidazione, come previsto da legge regionale. In tal caso, avendo origine l'obbligo di riversare i compensi da un rapporto di servizio erariale, il danno ricevuto dalla Regione, per non aver visto affluire nelle proprie casse le somme dovute dal dirigente, va prospettato come diretto, con conseguente giurisdizione del giudice contabile" (Cass. civ. Sez. Unite, 13/05/2019, n. 12639).

La giurisdizione sulle società pubbliche

In materia di società partecipate le SU hanno ribadito il proprio orientamento con una serie di arresti sostanzialmente confermativi di precedenti già consolidati.

A tale stregua, il danno al patrimonio di una società a partecipazione pubblica conseguente a "*mala gestio*" da parte degli amministratori (o componenti dell'organo di controllo) e dei dipendenti, non è qualificabile in termini di danno erariale, inteso come pregiudizio direttamente arrecato al patrimonio dello Stato o di altro ente pubblico che della detta società sia socio, atteso che la distinzione tra la società di capitali e i singoli soci e la piena autonomia patrimoniale della prima rispetto ai secondi non consentono di riferire al patrimonio del socio pubblico il danno che l'illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al patrimonio dell'ente, né di configurare un rapporto di servizio tra l'ente medesimo e l'agente; pertanto, la domanda con la quale si fa valere la responsabilità degli organi

sociali resta generalmente devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, mentre quella della Corte dei conti è ravvisabile eccezionalmente nelle due specifiche fattispecie delle società "in house" e delle società "legali", caratterizzate, rispettivamente, da una struttura corrispondente ad un'articolazione interna alla stessa P.A. (cui è immanente il rapporto di servizio tra quest'ultima e gli amministratori e dipendenti della società) e da uno statuto speciale che consente di qualificarle come sostanziali enti pubblici. (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 11/09/2019, n. 22712).

Seguendo consolidata giurisprudenza sul punto, Cass. civ. Sez. Unite, 05/02/2019, n. 3330 ha ribadito che i requisiti per la configurabilità di una società in house e le modalità del loro accertamento sono i seguenti: a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati; b) la società deve esplicitare statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; c) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici - al punto che gli organi amministrativi della società vengano a trovarsi in posizione di vera e propria subordinazione gerarchica - e quindi con modalità e intensità di comando non riconducibili alle facoltà normalmente spettanti al socio in base alle regole del codice civile; d) i detti requisiti devono sussistere tutti contemporaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie, e la loro verifica deve essere svolta avendo riguardo al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita. Pertanto, nel caso di specie, sussiste il difetto di giurisdizione del giudice contabile, non potendo essere qualificata come società in house, in quanto nello statuto è contenuta una clausola che prevede l'ipotesi di aprire il pacchetto azionario ai privati.

In tale contesto, le SU hanno anche precisato i termini di applicabilità dei nuovi paradigmi normativi posti dalla Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha modificato sensibilmente i suddetti requisiti. Al riguardo hanno precisato che "La verifica della ricorrenza dei requisiti propri della società in house, inoltre, dovendo compiersi con riguardo alle norme ed alle previsioni statutarie vigenti alla data del fatto illecito, comporta che la, non può essere applicata, al fine di affermare la giurisdizione contabile, nei casi in cui i fatti generatori del presunto danno erariale si siano svolti, non solo prima della sua pubblicazione nella G.U. dell'Unione europea (24 marzo 2014), ma anche prima del suo recepimento in Italia, trattandosi di direttiva non immediatamente esecutiva, ma da attuarsi entro il termine di recepimento dalla stessa previsto (18 aprile 2016), rispettato dallo Stato italiano con l'adozione del d.lgs. n. 50 del 2016" (Cass. civ. Sez. Unite, 05/02/2019, n. 3330).

I predetti principi sono stati poi declinati dalle SU che, p.es., hanno affermato:

- che "La cognizione in ordine all'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici spetta alla Corte dei conti solo nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite "*in house providing*", i quali devono risultare da precise disposizioni statutarie in

vigore all'epoca, non avendo alcun rilievo la loro ricorrenza in fatto. (Nella specie, la S.C. ha cassato la decisione del giudice contabile, che aveva ritenuto sussistente la propria giurisdizione - anche se, contrariamente a quanto stabilito per le società "*in house providing*", lo statuto consentiva la cessione delle partecipazioni a soci privati - attribuendo rilievo alla circostanza che la società, all'epoca dei fatti, era comunque solo in mano pubblica)" (Cass. civ. Sez. Unite Sent., 21/06/2019, n. 16741);

- che "La partecipazione anche totalitaria di un ente pubblico ad una società di capitali non radica di per sé la giurisdizione della Corte dei conti, la quale sussiste, tra le altre ipotesi, in relazione ai danni cagionati degli organi sociali al patrimonio delle società c.d. *in house providing*. In base a tale formula organizzativa, infatti, la distinzione tra socio pubblico e società è meramente formale, in quanto nonostante la distinta soggettività giuridica, l'attività risulta svolta dall'ente pubblico, con conseguente assimilazione della società alle articolazioni organiche dell'ente ed il danno arrecato, seppure formalmente separato dallo schermo societario, si traduce, appunto, in un danno al patrimonio dell'ente pubblico" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 21/02/2019, n. 5199)
- che "L'azione di responsabilità esercitata, ex art. 146, comma 2, l. fall., dal curatore del fallimento di una società cd. "in house" nei confronti degli amministratori, dei componenti degli organi di controllo e del direttore generale della stessa, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, in conseguenza della scelta del paradigma privatistico, che comporta, in mancanza di specifiche disposizioni in contrario o di ragioni ostative di sistema, l'applicazione del regime giuridico proprio dello strumento societario adoperato, salva la giurisdizione contabile sulle controversie in materia di danno erariale eventualmente ascrivibile alla condotta degli anzidetti soggetti, sicché, ove sia prospettato anche un danno erariale, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 10/04/2019, n. 10019).

Rimane comunque assegnata alla "sfera di competenza della Corte dei conti l'azione esercitata dalla Procura contabile nei confronti di chi, quale rappresentante dell'ente pubblico partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia, con il proprio comportamento, pregiudicato il valore della partecipazione e quindi arrecato un danno al patrimonio dell'ente, trascurando colpevolmente di esercitare i propri poteri e diritti inerenti alla posizione di socio pubblico (al fine di indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali), oppure esercitando tali diritti in modo non conforme al dovere di diligente cura del valore di detta partecipazione, con effetto direttamente pregiudizievole per il patrimonio dell'ente pubblico" (Cass. civ. Sez. Unite, 12/02/2019, n. 4132).

La giurisdizione sugli appartenenti ai Gruppi consiliari regionali

Nel corso del 2019 le SU hanno avuto modo di ricostruire il sistema della responsabilità amministrativa dei componenti dei Gruppi consiliari, confermando indirizzi giurisprudenziali e precisando alcuni aspetti applicativi.

E' stato così confermato che "La gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei Consigli regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale, sia perché a tali gruppi (pur in presenza di

elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica) va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica in relazione alla funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, comma 4, Cost., non estensibile alla gestione dei suddetti contributi" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 30/04/2019, n. 11505; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 30/04/2019, n. 11504; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 17/04/2019, n. 10768).

Infatti, hanno precisato le SU "La garanzia di cui alla citata disposizione costituzionale, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione, non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni delle determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale e non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 17/04/2019, n. 10772).

In tale contesto, rimane nell'alveo dei limiti interni della giurisdizione contabile la verifica di difformità, compiuta dalla Corte dei conti, delle attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, così da potersi svolgere in termini di congruità delle singole voci di spesa ammesse al rimborso con riferimento a criteri oggettivi di conformità e di collegamento teleologico con i predetti fini, secondo quanto imposto dal quadro normativo di riferimento.

Così, se da un lato "L'accertamento rimesso in tale ambito alla Corte dei conti, affinché non debordi dai limiti esterni imposti alla sua giurisdizione, non può investire l'attività politica del presidente del gruppo consiliare o le scelte di merito dal medesimo effettuate nell'esercizio del mandato, ma deve mantenersi nell'alveo di un giudizio di conformità alla legge dell'azione amministrativa" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 17/04/2019, n. 10769; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 17/04/2019, n. 10771; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 16/01/2019, n. 1035), dall'altro lato, "La funzione di autorganizzazione interna del Consiglio regionale per il supporto dell'attività del gruppo consiliare o del singolo consigliere partecipa delle garanzie apprestate dall'art. 122, comma 4, Cost., a tutela dell'esercizio delle primarie funzioni (legislativa, di indirizzo politico e di controllo) delle quali l'organo regionale di rappresentanza politica è investito, onde preservarle dall'interferenza di altri poteri, a condizione tuttavia che essa si manifesti in attività ragionevolmente ed effettivamente riconducibili a dette funzioni primarie; ne consegue che l'acquisizione di personale per le esigenze del gruppo consiliare, pur essendo consentita - dato il carattere altamente fiduciario dei relativi incarichi - sulla base di valutazioni soggettive e ampiamente discrezionali legate alla consonanza politica e personale, e pur potendo avvenire "*intuitu personae*" senza predeterminazione di alcun rigido criterio, incontra il limite dell'intrinseca irragionevolezza o della manifesta esorbitanza dell'incarico esterno conferito rispetto alle attività riferibili all'esercizio delle funzioni del gruppo consiliare ed è pertanto sindacabile dalla Corte dei conti, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile, con esclusione di qualsiasi immunità, qualora ecceda detto limite" (Nella specie, Cass. civ. Sez. Unite Ord., 30/04/2019, n. 11502 ha confermato la sentenza del giudice

contabile che aveva ravvisato la responsabilità amministrativa di un consigliere regionale per aver conferito un incarico di collaborazione all'attività legislativa a un soggetto privo dei requisiti di professionalità e competenza per il suo svolgimento, incarico rivelatosi del tutto fittizio, in quanto mai eseguito, con conseguente utilizzo indebito di risorse pubbliche).

Tali principi sono stati posti a fondamento del rigetto del "ricorso in Cassazione per difetto assoluto di giurisdizione avverso la sentenza della Corte dei conti con la quale un componente di un gruppo politico di un'assemblea regionale sia stato condannato, a titolo di danno erariale, al rimborso di spese sostenute con l'utilizzo di fondi pubblici assegnati al gruppo, ritenute non giustificate perché non inerenti all'attività e al funzionamento del gruppo stesso (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 17/04/2019, n. 10772).

Del pari Cass. civ. Sez. Unite Ord., 17/04/2019, n. 10770 ha ritenuto rientrare nei limiti interni della giurisdizione contabile ... la verifica, rimessa alla Corte dei conti, della "manifesta difformità" di una spesa sostenuta da un appartenente a gruppo consiliare, "in ciò consistendo propriamente il giudizio di non "inerenza" delle attività di gestione del contributo erogato ai gruppi consiliari rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, in termini di congruità e di collegamento teleologico delle singole voci di spesa ammesse al rimborso alle finalità pubblicistiche dei gruppi", con la precisazione in base alla quale "Peraltro, anche un eventuale errore commesso dal giudice contabile nel concreto svolgersi dell'anzidetta verifica non consente di ritenere superati i limiti esterni della giurisdizione spettante al medesimo giudice, essendo ascrivibile a violazioni di legge, sostanziale o processuale, concernenti soltanto il modo d'esercizio della giurisdizione speciale e non inerenti all'essenza di essa o allo sconfinamento dai relativi limiti esterni" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 16/01/2019, n. 1035).

La giurisdizione in materia pensionistica

In materia pensionistica le SU hanno avuto modo di ribadire che la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di pensioni dei pubblici dipendenti, ex artt. 13 e 62 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, ricomprende tutte le controversie nelle quali il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del "*petitum*" sostanziale e, quindi, anche quelle funzionali alla pensione perché connesse al relativo diritto. In tale contesto "la Corte dei conti, in sede di giurisdizione esclusiva sui provvedimenti inerenti al diritto, alla misura ed alla decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, nonché degli altri assegni che ne costituiscono parte integrante, ha il potere-dovere di delibare gli atti e i provvedimenti intervenuti nel pregresso rapporto d'impiego, inerenti allo status del dipendente e al suo trattamento economico, al solo fine di stabilirne la rilevanza sul trattamento di quiescenza, senza con ciò invadere la giurisdizione del giudice competente a conoscere della misura del trattamento economico spettante in sinallagma con il rapporto di lavoro" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 11/01/2019, n. 543).

A tale stregua, rientrano nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia pensionistica:

- le "controversie riguardanti l'accertamento delle somme necessarie, quali contributi volontari, per ottenere la pensione e quelle relative alla

conseguenziale domanda di ripetizione degli importi versati in eccedenza rispetto al dovuto, in quanto afferenti anche alla corretta quantificazione della pensione e non solo alla fondatezza dell'azione di ripetizione" (Cass. civ. Sez. Unite, 12/06/2019, n. 15747; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 26/06/2019, n. 17122);

- "non soltanto la domanda di accertamento della causa di servizio, proposta unitamente alla conseguente domanda di condanna dell'ente al pagamento del trattamento pensionistico, ma anche la sola domanda di mero accertamento della causa di servizio, quale presupposto del trattamento pensionistico privilegiato, atteso il carattere esclusivo di tale giurisdizione, affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 10/01/2019, n. 490; Cass. civ. Sez. Unite Ord., 08/07/2019, n. 18271).

Non rientra, invece, nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia pensionistica:

- la controversia, promossa dal pubblico dipendente, avente ad oggetto la domanda di accertamento della causa di servizio diretta ad ottenere l'equo indennizzo, non rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia pensionistica, bensì in quella del giudice ordinario, in quanto il beneficio - volto alla protezione della speciale condizione del dipendente, divenuto infermo in ragione del suo rapporto con l'Amministrazione e del servizio prestato - non attiene ad un rapporto previdenziale autonomo dal rapporto di pubblico impiego, ma trova titolo immediato e diretto in tale rapporto" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 22/08/2019, n. 21605);
- la controversia avente ad oggetto la domanda dell'INPS, nei confronti della P.A. ex datrice di lavoro, di restituzione degli interessi corrisposti su prestazioni pensionistiche pagate in ritardo a causa della tardiva trasmissione, ad opera della predetta P.A., di documenti necessari per la liquidazione della pensione, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario e non della Corte dei conti, giacché la controversia in questione non investe né l'an, né il quantum, né la decorrenza della pensione (cioè profili sostanziali idonei a farla rientrare nella sfera di cognizione del giudice contabile ex artt. 13 e 62 del r.d. n. 1214 del 1934), ma riguarda aspetti inerenti ai rapporti tra ente erogatore e datore di lavoro, rispetto ai quali la liquidazione del trattamento pensionistico costituisce una semplice "occasione", ossia un mero presupposto di fatto non controverso che fa solo da sfondo al "petitum sostanziale" (Cass. civ. Sez. Unite Sent., 12/06/2019, n. 15746);
- le controversie relative al trattamento pensionistico dei dipendenti delle Camere di commercio assunti precedentemente all'entrata in vigore della l.r. Sicilia n. 29 del 1995, il cui trattamento pensionistico e previdenziale grava unicamente sui bilanci delle predette Camere, che sono tenute alla relativa corresponsione - come si evince anche dalla disposizione di cui all'art. 22, comma 9, della l. regionale 8 maggio 2018, n. 8, che pone l'onere del trattamento pensionistico a carico di un "Fondo unico", una volta costituito dalle Camere in questione. "sicché non può trovare applicazione l'art. 3, comma 1, n. 1, del d.lgs. n. 655 del 1948, sulla istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, che riserva, tra l'altro, alla Sezione giurisdizionale i giudizi sui ricorsi e sulle istanze degli impiegati della Regione concernenti pensioni, assegni e indennità

a carico totale o parziale dello Stato o di altri enti pubblici previsti dalla legge; conseguentemente, al predetto trattamento pensionistico e previdenziale dei dipendenti sopra indicati rientrano nella giurisdizione del rapporto di lavoro, ossia in quella del giudice ordinario, ove concernenti fatti successivi al 30 giugno 1998, momento che - ai sensi dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 - segna il discrimine per l'individuazione del giudice munito di giurisdizione in materia di pubblico impiego (che prima di detto discrimine temporale spettava in via esclusiva al giudice amministrativo)" (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 08/07/2019, n. 18263).

Rimane aperto il tema posto dall'ordinanza interlocutoria n. 9154 del 2018 con la quale - in relazione al ricorso per regolamento di giurisdizione nel procedimento con il quale, ai sensi della L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 174, il competente sostituto Procuratore regionale della Corte dei conti ha esercitato l'azione di simulazione e l'azione revocatoria di atti di cessione di quote societarie, al fine di realizzare, all'esito della condanna per danno all'immagine e per danno da disservizio, una più efficace tutela del credito erariale - le SU hanno ritenuto opportuno richiedere, a cura dell'Ufficio del ruolo e del massimario, una relazione sull'istituto previsto dalla L. n. 266 del 2005, art. 1, comma 174, che abbia segnatamente ad oggetto i temi seguenti: a) l'incidenza della legittimazione del Procuratore regionale della Corte dei conti all'esercizio "di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile" sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice speciale contabile, anche in relazione all'ipotesi, ferma l'attribuzione anche al Procuratore regionale, dell'esercizio delle dette azioni davanti al giudice ordinario; b) l'inclusione dell'azione di accertamento della simulazione, prevista dall'art. 1414 c.c., e quindi non compresa nel libro 6 del codice di rito, nell'ambito di "tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro 6, titolo 3, capo 5, del c.c.", e ciò anche in considerazione della mancanza di precedenti (del resto, nel complesso di numero assai esiguo) relativi all'azione di simulazione.

4. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in ordinaria composizione

Nel corso del 2019 sono state tenute complessivamente 19 udienze, di cui 4 in composizione ordinaria.

La composizione ordinaria ha esitato 9 giudizi, depositato 3 sentenze per questioni di massima, e 5 per ricorso avverso ordinanze di sospensione.

Le questioni di massima

Nel corso del 2019 le SSRR della Corte dei conti in sede giurisdizionale ordinaria hanno avuto modo di pronunciarsi, tra l'altro, su due questioni di massima deferite dal Presidente della Corte.

La prima questione di massima è stata sottoposta all'attenzione del Presidente della Corte dei conti con deliberazione n. 112/2018/QMIG della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna. Nel richiedere la possibilità di una pronuncia di orientamento generale da parte delle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 17, comma 31,

del d.l. n. 78/2009 (conv. In legge n. 102/2009), la Sezione ha chiesto di chiarire il “permanere o meno dell’obbligo della resa di conto giudiziale da parte dei soggetti che incassano i canoni o corrispettivi del soggiorno (gestore della struttura ricettiva, soggetto che esercita attività di intermediazione immobiliare, soggetto che gestisce portali telematici), dopo l’emanazione dell’art. 4, comma 5-ter, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, che ha disciplinato le così dette “locazioni brevi”.

Con la Sentenza n. 10/2019/QM/PRES depositata in data 02/04/2019, le SSRR hanno chiarito, in primo luogo, che la facoltà di deferimento prevista dall’art. 115 c.g.c. in capo al Presidente della Corte dei conti “non può prescindere dall’esistenza di un procedimento giurisdizionale, nel quale l’emananda pronunzia nomofilattica di queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale possa operare con efficacia di giudicato”.

Sul rilievo della natura necessariamente incidentale del giudizio su questione di massima le SSRR hanno ritenuto che, siccome “la questione di massima, è stata prospettata in relazione alla richiesta di parere formulata da un ente locale e, quindi, nell’esercizio della funzione consultiva attribuita, ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, alla competenza delle sezioni regionali di controllo”, allora, “ove venisse affermata la competenza di queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale, mancherebbe per le Sezioni regionali qualsiasi possibilità di far valere il loro motivato dissenso qualora non condividano il principio di diritto affermato, elemento questo di non secondaria importanza in quanto costituisce attuazione dell’art. 101, secondo comma Cost. (“I giudici sono soggetti soltanto alla legge”)”.

La seconda questione di massima decisa a seguito di deferimento presidenziale ha consentito alle SSRR di precisare alcuni aspetti della partecipazione al processo dinanzi alle SSRR per la risoluzione di questione di massima e alcuni requisiti di procedibilità della questione.

La questione è stata indicata al Presidente della Corte dei conti con nota del 15.12.2018 del Presidente della Sezione giurisdizionale per la regione Trentino Alto Adige /Südtirol – sede di Trento, con riferimento al giudizio pensionistico pendente dinanzi alla Sezione giurisdizionale per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol - sede di Trento, avente ad oggetto l’interpretazione dell’art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 165/1997, in materia di accertamento del diritto alla rideterminazione della pensione di inabilità in godimento.

Con la sentenza n. 13/2019/QM/PRES depositata in data 06/05/2019, sul piano processuale le SSRR hanno escluso la possibilità dell’intervento nel giudizio per questione di massima per un soggetto che non è parte nello specifico giudizio che ha fornito l’occasione per la prospettazione della questione di massima.

Al riguardo, in primo luogo, il Collegio ha chiarito che “La regolarità del contraddittorio, quale questione processuale fondante, implicante l’applicazione di legge costituzionalmente rilevante, precede ogni susseguente valutazione in ordine al processo; infatti, senza la costituzione di un regolare contraddittorio nessun giudice, anche munito di giurisdizione, potrebbe statuire nel merito della domanda (v. in termini, S.U. n. 2201 del 2016)”. Ciò posto, ha osservato che “... gli artt. 114 – 117 c.g.c. non prevedono l’intervento di terzo nel giudizio per questione di massima,

anche nel caso di deferimento presidenziale, realtà che porta ad escludere la stessa configurabilità di un intervento nel giudizio per questione di massima. In tale processo, infatti, sono previste soltanto disposizioni (art. 115, comma 3 e 6, c.g.c.) volte a consentire alle parti del processo a quo la conoscenza del deferimento e soltanto a queste la partecipazione al relativo giudizio presso le SSRR”.

In secondo luogo, sempre sul piano processuale, ed in particolare in ordine al regime formale dell’atto di deferimento presidenziale le SSRR, rilevato che il “Codice di giustizia contabile non fornisce particolari indicazioni sul regime formale dell’atto di deferimento presidenziale”, ed atteso che “la norma processuale individua il deferimento quale ‘atto’ e non come ‘ordinanza’: ciò in quanto - a rigore - una motivazione succinta (v. art. 40, c.g.c.) mal si renderebbe ‘idonea’ a chiarire le ragioni del deferimento, atteso i suoi termini contenutistici (questione di massima o di diritto)” hanno affermato, in virtù del principio di libertà delle forme e del criterio del raggiungimento dello scopo dell’atto, che i contenuti dell’ordinanza presidenziale possano essere integrati attraverso una *relatio* formale all’atto di impulso del procedimento che indica al Presidente della Corte i termini della questione di massima che si intende sottoporre ai fini del deferimento.

Nel merito, il Collegio, rilevato che la questione di massima deferita aveva trovato medio tempore risoluzione univoca presso le Sezioni giurisdizionali centrali d’appello, ha preso atto che “i problemi interpretativi deferiti alle SSRR hanno perduto il ‘tono’ di ‘questione di massima’, e quindi la loro rilevanza per il giudizio a quo, per esser state prima della pronuncia delle SSRR già esaurite e risolte dagli “organi intermedi di nomofilachia”, ossia le Sezioni giurisdizionali d’appello (v. SSRR, n. 8/2010/QM), tutte le problematiche giuridiche di particolare importanza ed obiettiva complessità, aventi rilevanza generale, in quanto suscettibili di diffusa applicazione, che erano state oggetto di deferimento”, dichiarando, per l’effetto, l’improcedibilità sopravvenuta della questione.

Particolare rilievo assume, infine, la sentenza n. 26/2019/QM/PROC depositata in data 31/07/2019, emessa su questione di massima deferita, dal Procuratore generale della Corte dei conti, alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale ai sensi dell’art. 114, c. 3, c.g.c., in relazione al giudizio pendente dinanzi alla Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, avente ad oggetto l’inquadramento giuridico e processuale della responsabilità di cui all’art. 53, comma 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001, in materia di contemporaneo svolgimento di attività e di incarichi non autorizzati dalla P.A. di appartenenza.

In particolare, la questione proposta richiedeva di chiarire se la responsabilità di cui all’art. 53, commi 7 e 7 bis del d.lgs. n. 165/2001 abbia natura sanzionatoria o risarcitoria, laddove prevede che “i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall’amministrazione di appartenenza” e che “in caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell’erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell’entrata del bilancio dell’amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti” (comma 7) e che “l’omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico

indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti” (comma 7 bis).

Sciolta l’alternativa ricostruttiva, si chiedeva di chiarire “Se, ove si ritenga di aderire alla tesi sanzionatoria della responsabilità in argomento, debba applicarsi il rito speciale di cui agli artt. 133 e seguenti del codice di giustizia contabile o invece il rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all’art. 67 c.g.c.”.

Al riguardo il Collegio ha affermato che “L’art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001, che prevede che “i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall’amministrazione di appartenenza” e che “in caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell’erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell’entrata del bilancio dell’amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti” ha un carattere dissuasivo e di deterrenza nei confronti dei pubblici dipendenti dall’assunzione di incarichi retribuiti non sottoposti, previamente, al regime autorizzatorio da parte dell’amministrazione di appartenenza e determina l’attrazione del medesimo compenso in conto entrata del bilancio dell’amministrazione; la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui al successivo art. 53, comma 7 bis, dà luogo ad un’ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l’amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato”.

Così, ricostruita la natura giuridica ‘risarcitoria’ dell’ipotesi di responsabilità in esame, il Collegio ha statuito che, per l’accertamento della relativa responsabilità, occorre fare “applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all’art. 67 c.g.c.”.

Ricorsi avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione

Nel corso del 2019 le SSRR in sede giurisdizionale ordinaria, nell’ambito dei giudizi ex art. 119 c.g.c., sono ritornate più volte sul tema della nozione di pregiudizialità fatta propria dall’art. 106 c.g.c al fine di ricostruire i presupposti normativi della sospensione del processo di responsabilità amministrativo - contabile.

Sul piano processuale, appaiono di sicuro rilievo le Ordinanze n. 7 e n. 12, con le quali le SSRR hanno ricostruito i termini d’applicazione dell’art. 119 del c.g.c. sotto il profilo dell’integrità del contraddittorio dinanzi alle SSRR con riferimento alla posizione processuale dell’interveniente ad *adiuvandum* nel processo di responsabilità.

Le SSRR, premettendo che “l’art. 119 c.g.c. legittima tutte le parti del processo a quo a sollevare regolamento di competenza (e quindi anche l’interventore che, a seguito di intervento, diviene parte processuale), sicché si origina effettivamente un litisconsorzio necessario processuale che impone di garantire la potenziale partecipazione...anche di tale parte sopravvenuta, notificandole l’istanza”, hanno affermato, in primo luogo, che “anche in difetto di eccezione di parte, essendo

questione rilevabile d'ufficio, in presenza della riferita lacuna andrà ordinata l'integrazione *iussu iudicis* del contraddittorio con l'amministrazione danneggiata interveniente, trattandosi di impugnazione in cause inscindibili per litisconsorzio processuale necessario, ai sensi dell'art. 183, primo comma, c.g.c., applicabile analogicamente"; inoltre, che "l'omessa notifica del regolamento di competenza alla [parte] interveniente, pregiudicando la completezza del contraddittorio e determinando un vulnus al relativo principio, stabilito dall'art. 101 c.p.c., espressamente richiamato dall'art. 7, secondo comma, c.g.c., si pone in insanabile contraddizione con quanto dettato dall'art. 119 c.g.c.", atteso che il terzo, inteso come amministrazione danneggiata, presenta un interesse analogo a quello delle c.d. "parti necessarie", potendo contribuire alla decisione sulla legittimità della sospensione".

Di particolare rilievo la citata ordinanza n. 12 nell'ambito della quale le SSRR hanno precisato alcuni aspetti redazionali delle Ordinanze che decidono le impugnazioni avverso le ordinanze di sospensione dei processi, affermando che "la motivazione dei provvedimenti assunti dalle Sezioni riunite, quantomeno ove si tratti di decisioni non deputate alla soluzione di questioni di massima, ex art. 114 c.g.c. - le quali implicano ex se la necessità di argomentare ampiamente su tematiche non ancora affrontate, ovvero di giustificare analiticamente l'obliterazione di un'opzione interpretativa in luogo di un'altra - ben può avvenire in forma sintetica. Ciò, in ossequio al generale principio di cui all'art. 5, comma 2, c.g.c., valevole per ogni atto giudiziario, e il cui precipitato logico-giuridico si rinviene sia nell'art. 39, comma 2, lett. d), c.g.c., siccome ulteriormente dettagliato nell'art. 17, comma 1, delle disposizione di attuazione del codice (in tema di esclusivo rinvio al precedente conforme), che nella specifica previsione, all'uopo stabilita, per i provvedimenti aventi forma di ordinanza, dall'art. 40 c.g.c., della succinta motivazione, norma non derogata dall'art. 121 c.g.c., che pure stabilisce doversi definire, con analogo provvedimento, il regolamento di competenza.

Le superiori considerazioni valgono, vieppiù, evidentemente, laddove su una specifica questione - come nel caso che ne occupa - si siano già più volte espresse le Sezioni riunite con orientamento risalente e pressoché univoco e consolidato, tale da rappresentare uno *jus receptum*, neanche adeguatamente criticato con nuove argomentazioni (offerte, perlopiù dal giudice a quo), che invoglino ad una rimediazione del suddetto indirizzo pretorio.

E tanto anche nell'ottica di assicurare quelle esigenze di concentrazione e ragionevole durata del processo, più sopra richiamate ad altri fini, che presuppone una rapida redazione dei provvedimenti definitivi del giudizio".

Quanto al merito, in linea generale le SSRR hanno dato continuità ai principi più volte espressi sul punto, in base ai quali "nei processi dinanzi alla Corte dei conti, la sospensione del processo dinanzi alla Corte dei conti...può essere disposta al concomitante ricorrere di due presupposti: che sussista un rapporto di dipendenza tra cause, ossia quando la causa pregiudicante abbia ad oggetto un elemento (costitutivo o impeditivo, modificativo, estintivo) della causa pregiudicata (c.d. pregiudizialità tecnica); che tale elemento debba essere accertato, secondo la legge, con efficacia di giudicato, come nei casi, p. es., di questioni concernenti lo stato e la

capacità delle persone (esclusa la capacità di stare in giudizio) e l'incidente di falso (art. 14, c.g.c.)”.

Applicando i predetti principi, con Ordinanza n. 6/2019/RCS depositata in data 24/04/2019 ha escluso, nell'ambito di un rapporto tra una società destinataria di finanziamenti pubblici e Amministrazione finanziatrice, il ricorrere di un rapporto di pregiudizialità tecnica tra accertamento dell'inadempimento del soggetto finanziatore (amministrazione), in sede civile, che avrebbe comportato l'esclusione di ogni sua responsabilità e, al contempo, avrebbe consentito l'applicazione dell'art. 1227 del codice civile, nell'ambito del giudizio contabile, e giudizio di responsabilità amministrativa della Società nei confronti dell'amministrazione finanziatrice. Infatti, hanno chiarito le SSRR, “la Sezione territoriale rimane libera di formare il libero convincimento sulla sussistenza di ciascun elemento della responsabilità in esame (antigiuridicità della condotta; nesso causale; evento dannoso), *iuxta alligata et probata* e, anche qualora dovesse risultare accertata la (totale o parziale) responsabilità amministrativa” del titolare della Società e di quest'ultima “alcun conflitto di giudicati si porrebbe rispetto alla statuizione civile sul diritto al risarcimento del danno vantato da questi soggetti nei confronti della società finanziatrice”.

Con l'Ordinanza n. 12/2019/RCS depositata in data 27/06/2019 le SSRR hanno scrutinato la natura pregiudiziale del processo penale in relazione alla esigenza di attendere il vaglio da parte del giudice penale delle sommarie informazioni assunte in sede di indagini preliminari. Sul punto il Collegio ha osservato che “alla esigenza di vagliare innanzi ad un giudice terzo la credibilità delle sommarie informazioni assunte dall'accusa nella fase delle indagini, notoriamente caratterizzate dal segreto istruttorio, ben si può provvedere anche nel giudizio di responsabilità che ne occupa, attraverso l'allegazione, nel solco del principio dispositivo di cui all'art. 95 c.g.c., di prova documentale contraria, idonea a sminuire o elidere, ponendosi in contraddizione con le affermazioni dei sommari informatori, la veridicità di quanto da costoro affermato, ovvero financo attraverso l'esame testimoniale, ex art. 98 c.g.c., dei medesimi soggetti o di altri che possano dichiarare circostanze atte a inficiare la fondatezza dell'impianto accusatorio, con autonomo apprezzamento del giudice”.

Un particolare caso di pregiudizialità è stato affrontato dall'Ordinanza n. 13/2019/RCS depositata in data 16/09/2019 nel contesto del rapporto tra diritto interno e diritto straniero. Si è trattato di valutare l'applicabilità dell'art. 106 c.g.c nel caso di un'autonoma controversia promossa, presso una magistratura estera, da un Ente pubblico al fine di ottenere, nell'ambito della procedura di fallimento di una banca straniera, il recupero del credito vantato nei confronti dello stesso istituto finanziario.

Al riguardo le SSRR hanno ritenuto non applicabile, al caso di specie, l'art. 7, comma III, della legge n. 218 del 1995, in quanto “tale norma richiede comunque un rapporto di pregiudizialità tecnica tra la causa straniera e quella interna”, ponendone in dubbio la stessa applicabilità sistema processuale contabile dove “la sospensione del giudizio è regolata unicamente dall'art. 106 del codice di giustizia contabile ed il rinvio alle norme della procedura civile è previsto solo con riguardo ai principi generali della stessa”. A tal fine, hanno precisato le SSRR “la causa pendente presso la magistratura estera deve riguardare le stesse parti e la domanda deve avere il medesimo oggetto e il medesimo titolo dinanzi ai due giudici”, confermando del

resto il principio, secondo cui “eventuali vantaggi conseguiti dall’amministrazione, successivamente ad un’eventuale definitiva sentenza di condanna dei convenuti, dovranno essere considerati in sede di esecuzione della stessa”.

Con l’Ordinanza n. 15/2019/RCS depositata in data 04/12/2019 ha esaminato i rapporti tra procedura fallimentare ed il giudizio contabile.

Al riguardo le SSRR hanno affermato che “la diversità esistente tra la procedura fallimentare, *rectius* giudizio civile, e quella oggetto del giudizio di responsabilità sospeso portano ad escludere detto rapporto di dipendenza in quanto i fatti oggetto del giudizio civile attengono ad una procedura di liquidazione coatta amministrativa che peraltro si svolge tra parti diverse da quelle convenute mentre il giudizio di responsabilità attiene ad una ipotesi di danno indiretto all’Azienda ospedaliera in conseguenza della condotta gravemente colposa” del convenuto.

“Né in ogni caso l’antecedente logico-giuridico potrebbe essere ricondotto agli effetti concreti derivanti dalla decisione del processo civile” dovendosi escludere “la possibilità di sospensione necessaria...quando il problema riguardi esclusivamente gli “effetti pratici” derivanti dalle

differenti pronunce, cioè le conseguenze patrimoniali nei rapporti tra le parti dei differenti giudizi”, visto che “in sede di esecuzione della pronuncia erariale, sarà comunque possibile detrarre le somme già per altro verso rifulse”.

5. L’attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione

Nel corso del 2019 sono state tenute complessivamente 19 udienze, di cui 15 in composizione speciale.

La speciale composizione ha esitato 33 giudizi e depositato 28 sentenze, delle quali 8 per ricorso avverso l’inclusione nell’elenco Istat delle pubbliche amministrazioni, e 20 per ricorsi avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo.

Sono da depositare 5 sentenze in speciale composizione, relative a giudizi discussi tra novembre e dicembre e 10 giudizi sono stati iscritti a ruolo nel 2020 essendo stati depositati nel mese di dicembre.

Ricorsi avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo

In materia di ricorsi avverso le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo sono state pronunziate 20 sentenze e altre 5 devono essere ancora depositate; sono state depositate 16 ordinanze, delle quali due hanno sollevate questioni di costituzionalità, quattro hanno deciso ricorsi avverso ordinanze che dichiarano la sospensione le restanti hanno disposto incumbenti istruttori o la sospensione del giudizio.

Con ordinanza n. 5/2019 è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell’articolo 2, c. 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, come interpretato autenticamente dall’art.1, c. 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205. Si tratta delle norme che consentono agli enti che hanno beneficiato delle anticipazioni di liquidità per il pagamento di debiti pregressi di utilizzare il fondo istituito per sterilizzare le predette anticipazioni come copertura finanziaria del fondo crediti dubbia esigibilità. Il relativo giudizio è stato già discusso davanti al Giudice delle Leggi e si è in attesa del deposito della sentenza.

Con ordinanza n. 16/2019 è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 243-quater, comma 7, del d. lgs. n. 267/2000 (Tuel) nella parte in cui prevede l'automatico avvio della procedura di dissesto, nel caso di mancata adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro il termine perentorio previsto dall'articolo 243-bis, c. 5, senza consentire alle amministrazioni che inizino il nuovo mandato in pendenza del predetto termine, di avvalersi del maggior *spatium deliberandi* previsto dalla medesima disposizione per rimodulare il piano, e comunque senza tener conto della reale situazione finanziaria dell'ente. L'ordinanza è stata depositata lo scorso 6 dicembre e si è in attesa della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Le sentenze depositate hanno riguardato sia i piani di riequilibrio che altre delibere in materia di contabilità.

Tra queste ultime vanno citate le sentenze n. 8, 16, 17 e 25 che si sono pronunciate sui ricorsi proposti da una società partecipata, rimasta estranea al procedimento di controllo, avverso le delibere di una Sezione regionale, indirizzate ad uno degli enti che deteneva parte della partecipazione.

Le sentenze hanno affermato la sussistenza della legittimazione ad agire della società. Le pronunzie sono pervenute a questa conclusione, osservando che le deliberazioni adottate delle Sezioni regionali di controllo, in quanto atti emessi nell'esercizio del potere di controllo attribuito alla Corte dei conti, non sono sindacabili da parte di giudice diverso da quello contabile, perché la piena garanzia di indipendenza e terzietà della predetta funzione risulterebbe inevitabilmente lesa laddove essa dovesse abdicare ad un giudice diverso, al quale resterebbe affidata ogni decisione finale in ordine alla tutela della corretta gestione delle risorse finanziarie pubbliche che la Costituzione intesta alla Corte dei conti.

Da ciò discende, secondo le sentenze, la necessaria legittimazione a ricorrere avverso un asserito non corretto esercizio della funzione di controllo, da parte di tutti coloro che, pur non avendo partecipato al relativo procedimento, fanno discendere, dall'esito dello stesso, la lesione di proprie situazioni giuridiche soggettive, giacché, ove tale legittimazione fosse negata, si avrebbe una chiara violazione dell'art 24 Cost. La lesione deve conseguire direttamente dall'atti di controllo, mentre se discende da vizi propri dei conseguenziali atti dell'autorità amministrativa, rimane ferma la competenza degli altri plessi giurisdizionali.

Le sentenze vanno segnalate anche per la decisione adottata nel merito della causa, vertente sul concetto di controllo pubblico nelle società partecipate. Per la sussistenza del controllo non è stata ritenuta sufficiente la semplice maggioranza della partecipazione pubblica, anche pulviscolare, ma è stato ritenuto necessario accertare in concreto se le pubbliche amministrazioni che detengono partecipazioni azionarie, sono in grado di influire sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche, relative all'attività sociale.

La sentenza 12/2019 ha accolto il ricorso di un comune avverso la delibera che aveva accertato il mancato rispetto del saldo di finanza pubblica, ritenendo che i principi affermati dalla Corte costituzionale nelle sentenze 247/2017 e 101/2018 vanno applicati anche all'articolo 1, commi 710 e 711, della legge n. 208 del 2015, trattandosi di disposizione avente identico contenuto di quelle scrutinate dal Giudice delle Leggi.

La sentenza 23/2019 ha affrontato il tema dell'oggetto del giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, pervenendo alla conclusione che non si tratta di un mero giudizio di impugnazione, ma attiene alla verifica della conformità a fatto e diritto della situazione di bilancio accertata dalla Sezione regionale di controllo, essendo possibile tenere conto, in una visione dinamica del ciclo di bilancio, dei fatti di gestione sopravvenuti e dello *ius superveniens*. È stato affermato che, trattandosi di giurisdizione piena ed esclusiva, l'oggetto del giudizio è delimitato dai profili di illegittimità/irregolarità del bilancio evidenziati dagli accertamenti compiuti dalla Sezione regionale di controllo e dalle correlate allegazioni contenute nell'atto introduttivo del giudizio.

Nel merito le Sezioni Riunite, chiamate a pronunciarsi sulle economie derivanti dalla rinegoziazione di buoni ordinari comunali (BOC) hanno affermato che esse, non derivando da entrate aventi uno specifico vincolo, confluiscono nella parte destinata e non in quella vincolata del risultato di amministrazione, con la conseguenza che possono essere impiegate indifferentemente per qualsiasi spesa in conto capitale, salva diversa disposizione di legge che autorizzi un loro diverso impiego, nella fattispecie individuata nell'art. 7, comma 2, del d.l. 19 giugno 2015 n. 78.

La sentenza 28/2019, pronunciandosi sul ricorso di un ex sindaco avverso la delibera di una Sezione regionale di controllo, che aveva accertato la mancata pubblicazione sul sito istituzionale della relazione di fine mandato, ha ritenuto il ricorso ammissibile perché la delibera costituisce il presupposto per l'applicazione della relativa sanzione, ma ne ha eccepito la tardività. In particolare, la Sezione ha evidenziato che la relazione di fine mandato, scattando una fotografia della reale situazione finanziaria dell'ente, costituisce il documento che garantisce l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. In quest'ottica il controllo sulla relazione costituisce l'epilogo dell'intera attività di controllo finanziario sugli enti locali, volto ad accertare l'attuazione degli equilibri di bilancio e l'effettivo perseguimento del principio del buon andamento.

Infine, la sentenza 1/2019 che si è pronunzia sull'interesse a ricorrere da parte dell'amministrazione regionale nei confronti di una parifica parziale. Dopo aver evidenziato che la peculiarità del c.d. giudizio di parifica è la sua funzione ausiliaria nei confronti delle assemblee legislative e che esso si inserisce nel procedimento legislativo, al fine di scongiurare l'approvazione di un rendiconto difforme rispetto alle disposizioni di legge, la sentenza ha precisato che, per assolvere a questa sua funzione, l'attività di parifica deve essere correttamente informata alle norme e ai principi contabili. Ogni qualvolta le valutazioni fatte in sede di controllo si pongono in contrasto con disposizioni di legge, la parifica viene meno al potere-dovere di fornire all'organo legislativo una corretta rappresentazione dei dati contabili e finanziari che gli consenta di esercitare il controllo sulla gestione delle pubbliche risorse da parte dell'Esecutivo, ne consegue che è ravvisabile l'interesse a ricorrere, qualificato come interesse all'accertamento del corretto esercizio della funzione di parifica, quando viene contestata la conformità a legge delle verifiche compiute dalla Sezione regionale.

Le restanti sentenze si sono pronunziate su fattispecie relative alla materia dei piani di riequilibrio ed hanno fatto applicazione di principi giurisprudenziali consolidati.

Ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi ISTAT

Le sentenze emesse sui ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi Istat sono state 8. Altri 10 giudizi sono stati iscritti a ruolo nel 2020 essendo stati depositati nel mese di dicembre.

La maggior parte dei giudizi ha riguardato ricorsi proposti, anche collettivamente, dalle federazioni sportive. Dopo aver respinto alcune istanze pregiudiziali e deciso sulla richiesta di sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato, le Sezioni riunite hanno sospeso, i giudizi in attesa della decisione della Corte di giustizia sulle questioni pregiudiziali sollevate con le sentenze-ordinanze di queste Sezioni riunite n. 31 e 32 del 10 ottobre 2017.

La sentenza è stata pubblicata lo scorso settembre ed alcuni ricorsi sono stati già riassunti e saranno decisi nel corso del 2020

Tra le sentenze relative a giudizi non sospesi va citata la n 7/2019 che ha accolto il ricorso proposto dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI). La sentenza merita di essere segnalata per aver affermato che, sebbene tutte le entrate, qualunque ne sia la natura, costituiscono fonte di finanziamento, ai fini della sussistenza del controllo da parte del soggetto erogatore è rilevante la causa del finanziamento atteso che "il finanziamento pubblico si caratterizza per essere unilateralmente se non autoritativamente disposto dall'Amministrazione e giustificato da un interesse pubblico che impone la correlazione, in modo più o meno forte, con determinate attività o il raggiungimento di specifici obiettivi". La cura dell'interesse pubblico richiede, in genere, che il soggetto destinatario del finanziamento sia tenuto, oltre che al raggiungimento degli scopi o al corretto e compiuto svolgimento delle attività finanziate, anche ad obblighi di rendicontazione delle risorse ricevute.

Inoltre, la sentenza, pur rimarcando la differenza tra associazioni e società, ha ritenuto che il requisito del controllo pubblico non sia integrato dalla prevalenza di amministrazioni pubbliche tra gli associati, essendo necessario, invece, che esse siano concretamente in grado di incidere in misura determinante ed in modo unitario sulle scelte strategiche dell'associazione.

Meritano di essere segnalate anche due sentenze che hanno affrontato problemi procedurali: con la sentenza 24/2019 è stata dichiarata l'inammissibilità di un ricorso per omessa notifica alla Procura generale, e con sentenza 29/2019 è stato affermato che il ricorso innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, già dichiarato improcedibile od inammissibile, non può essere riproposto, dovendo si applicare, in virtù di espresso richiamo normativo, il principio di consumazione dell'impugnazione stabilito dall'art 198 del c.g.c.

Ricorsi in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali

In materia di rendiconti dei gruppi consiliari sono state depositate cinque sentenze, ma quattro di esse provengono da riassunzioni fatte in seguito alla declinatoria della giurisdizione fatta dal giudice amministrativo originariamente adito.

I ricorsi sono stati accolti in applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 130/2014 che ha stabilito che il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari è esercitabile solo secondo i criteri previsti nelle linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e recepite con il DPCM 21 dicembre 2012, entrato in vigore il 17 febbraio dell'anno seguente.

L'unico ricorso nuovo verte sul divieto di effettuare spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo di par condicio preelettorale, prescritto dall'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28. Il ricorso è stato accolto solo parzialmente, ritenendo che non rientrano nel divieto le spese relative ad una manifestazione di informazione alla quale hanno partecipato esponenti di vari movimenti politici, non ravvisando il carattere elettorale-propagandistico della spesa, non rivolta al sostegno di un unico gruppo politico.

6. L'attività delle Sezioni giurisdizionali centrali d'appello e della Sezioni d'appello per la regione Siciliana

Nel 2019 le Sezioni centrali d'appello e della Sezione d'appello per la regione siciliana hanno affrontato alcuni problemi interpretativi concernenti i limiti della giurisdizione contabile, e delineato e precisato alcuni snodi interpretativi che conformano i profili sostanziali della responsabilità amministrativa.

Quanto alla giurisdizione, diverse sono state le decisioni in materia di società pubbliche.

Con sent. n. 50 del 2019, la Sez. I, con riferimento alla contrattazione relativa all'emissione sul mercato dei cc.dd. Derivati, ha negato la giurisdizione della Corte dei conti, in mancanza del necessario rapporto di servizio, sulla Banca di diritto statunitense advisor nella negoziazione di contratti derivati, essendo necessario l'esercizio, da parte dell'*extraneus*, di poteri pubblicistici, tali da inserirlo funzionalmente "nell'apparato organizzativo dell'ente pubblico che glieli ha trasferiti e da costituirlo, nei limiti di tale esercizio di poteri "agente dell'amministrazione" (cfr. Cass. SSUU. n. 10231/2017; Id., n. 16240/2014 e 26942/2014).

La Sezione ha ritenuto, quindi, che il rapporto fiduciario tra lo Specialista del debito pubblico e lo Stato Italiano non implica, di per sé, l'instaurazione di un rapporto di servizio, anche se assume rilievo fondamentale nel caso di esecuzione di operazioni riservate di collocamento di titoli del debito sovrano; lo Specialista non assume la qualifica di esercente una pubblica funzione né, tantomeno, quella di cessionario di una potestà sovrana, quale è quella dello Stato in materia di determinazione e di gestione del debito pubblico.

Non sono sindacabili dal giudice contabile, trattandosi di atti di gestione della politica economica complessiva, i singoli contratti di derivati stipulati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con la Banca estera, perché non può essere sindacata, sotto tale veste, la strategia di gestione del debito pubblico di cui detti contratti, in misura marginale, sono espressione.

Ancora in tema di giurisdizione, si richiama Sez. I, n. 181 del 9.9.2019, con la quale è stata esaminata l'eccezione del difetto di giurisdizione, che viene in rilievo sotto due diversi profili: il primo, relativo alla sindacabilità degli atti posti in essere

dai componenti del CNEL, in considerazione della natura di organo di rilevanza costituzionale dello stesso; il secondo, relativo alla sindacabilità degli atti posti in essere sia dai componenti, che dal Segretario generale del CNEL, poiché asseritamente attinenti al merito dell'azione amministrativa.

Il Consiglio è pacificamente ritenuto non organo costituzionale, cioè caratterizzante l'assetto istituzionale repubblicano vigente, tanto da prevederne l'impossibilità di revisione ex art. 138 Cost., ma organo di rilevanza costituzionale.

La assenza di previsione della indipendenza dell'organo e dei suoi componenti (diversamente da quanto disposto per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti dall'art. 100 della Costituzione) avvalorata la tesi della politicità, oltre che della tecnicità, dell'organo.

E, tuttavia, tanto non è assolutamente sufficiente ad escludere la giurisdizione di questa Corte sugli atti dei componenti del CNEL, quando detti atti non rivestano, come esaminato dalla Sezione nella specie, natura politica, ma abbiano natura prettamente amministrativa.

Viene richiamata in proposito, la recentissima giurisprudenza delle Sezioni Unite di Cassazione sui consiglieri regionali, posizione assimilabile -sia pure per difetto, viste le garanzie assicurate dalla Costituzione ai consiglieri regionali- a quella dei componenti del CNEL, in merito ad analoghe fattispecie di conferimenti di incarichi esterni (Cass. Sez. Un., n.11502 del 30.4.2019).

L'art. 122 Cost., comma 4, configura un'immunità limitata ad atti tipici, posti in essere in occasione di dichiarazioni e votazioni strumentali all'esercizio dell'attività legislativa e politica, in nessun modo estensibile alla responsabilità civile, penale ed amministrativa, dipendente da uso illegittimo di denaro pubblico (Cass. Sez. Un., n. 1035 del 16 gennaio 2019).

Sicché, a maggior ragione, nessuna forma di analoga immunità, peraltro non prevista costituzionalmente, potrà connotare la posizione dei consiglieri del CNEL.

In sintesi, il sindacato giudiziale contabile, che si esercita nei confronti dei pubblici poteri e della discrezionalità amministrativa, nonché dei frequenti interventi di natura privatistica delle pubbliche amministrazioni, non è limitato alla mera verifica della conformità dell'azione alla legislazione vigente, ma si esprime anche nella direzione di un controllo sull'eccesso, sull'abuso e sullo sviamento di potere, giacché ogni potere va esercitato in maniera funzionale, corretta e coerente con i principi generali dell'ordinamento giuridico e con quelli speciali della singola disciplina.

Al rispetto di tali principi devono conformarsi anche i consiglieri, il Segretario generale ed i dipendenti del CNEL, nella gestione delle spese effettuate con i fondi assegnati al Consiglio.

Infatti, le prerogative degli organi ausiliari di rilevanza costituzionale, quale è il CNEL, non mirano certo ad assicurare una posizione di privilegio ai predetti soggetti, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alle funzioni costituzionalmente assegnate al Consiglio. Non coprendo gli atti non strettamente e ragionevolmente riconducibili alla predetta esigenza, dette prerogative non preservano, in alcun modo, l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta, perciò, assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile.

Sempre in tema di giurisdizione, particolare rilievo assume Sez. III n. 43/2019 con riferimento a società non annoverabile nell'*in house providing*.

La società "Bracciano Ambiente s.p.a.", sebbene costituita espressamente quale società a totale capitale pubblico conferito unicamente dal Comune di Bracciano, non è annoverabile nel modello del *in house providing*, difettando la prevalenza dell'attività aziendale a beneficio dell'ente socio e il controllo di quest'ultimo sulla società, analogo a quello esercitato sui propri servizi. Conseguentemente, alla stregua della giurisprudenza della Corte di cassazione, la Corte dei conti non ha giurisdizione nella controversia promossa nei confronti degli amministratori dell'ente locale in relazione alle scelte imprenditoriali della società, ritenute causative di danno.

Declina la giurisdizione contabile anche Sez. III n. 253/2019 in ordine a danni erariali subiti dalla società "Sistema Informativo per lo sviluppo in Agricoltura" (S.I.N.) s.p.a.

Non sussiste, infatti, secondo la Sezione la giurisdizione contabile sull'azione risarcitoria promossa nei confronti di dipendenti della SIN s.p.a., in quanto trattasi di soggetto privo dei requisiti propri delle società *in house*, non potendosi configurare alla stregua di una società a partecipazione pubblica totalitaria, ovvero di una società a "statuto legale" o "società legali" quali individuate dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, o, ancora, di una società strumentale (delineata dall'art. 13 del d. l. 4 luglio 2006, n. 223 convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2006, n. 248), venendo in rilievo una "società a capitale misto pubblico-privato" costituita da AGEA sulla base di quanto espressamente previsto dall'art. 14, c. 10 bis (inserito dall'art. 4 della l. 11 novembre 2005, n. 231) del d. lgs. 29 marzo 2004, n. 99.

Sempre con riferimento alla giurisdizione, una decisione di particolare interesse riguarda le somme dovute all'Agea dagli allevatori per la produzione di latte eccedente le quote stabilite dall'Unione europea (c.d. quote latte). Con sentenza n. 13/2019 la Sez. III ha affermato che, per la riscossione delle predette somme dovute dai produttori ad Agea viene individuato nella filiera produttiva un soggetto (di norma la cooperativa) che trattiene presso di sé - ovvero riscuote con altre modalità - le somme dovute dagli allevatori. Tale posizione comporta in capo alla cooperativa gli obblighi propri dell'agente contabile anche in assenza di un rapporto di servizio con l'amministrazione. Le somme in esame, infatti, sono provviste di un vincolo di indisponibilità di natura pubblicistica ancorché gestite da soggetti privati. Ogni violazione relativa all'integrale e corretto riversamento di tali somme alle casse dell'Ente pubblico (Agea), così come ogni altro utilizzo incompatibile con le finalità predette, costituisce un illecito sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti

In linea con la giurisprudenza contabile d'appello, Sez. III n. 235/2019 ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti per quanto concerne la restituzione delle somme percepite per le attività esterne non previamente autorizzate. Al riguardo, la Corte dei conti è il Giudice naturale delle fattispecie che possano compromettere il principio del buon andamento nel pubblico impiego, inclusa la violazione dei doveri di servizio afferenti l'esclusività del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.

Particolarmente articolata si rivela la posizione della giurisprudenza d'appello in relazione alla questione concernente la giurisdizione della Corte dei conti per il

danno all'erario derivante dall'esercizio non autorizzato, da parte di pubblici dipendenti, di attività extraistituzionale, di cui all'art. 53, comma 7 (e 7 bis) della l. n. 165/2001, anche prima dell'entrata in vigore della l. n. 190/2012.

In materia di responsabilità patrimoniale va segnalato che è stata ribadita la spettanza della giurisdizione della Corte dei conti per il danno all'erario derivante dall'esercizio non autorizzato, da parte di pubblici dipendenti, di attività extraistituzionale, di cui all'art. 53 c. 7 della l. n. 165/2001 (Sez. I nn. 174 e 250 del 2019), con la conseguente responsabilità per il mancato riversamento dei compensi illegittimamente percepiti.

Quanto ai profili di diritto intertemporale, Sez. II n. 363/2019 e Sez. II n. 362/2019 hanno affermato che la disposizione del c. 7 bis dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001, per il principio *tempus regit actum*, è da ritenersi applicabile comunque ai giudizi di responsabilità instaurati dopo l'entrata in vigore della legge che lo ha introdotto (l. 6 novembre 2012, n. 190), ancorché per fatti commessi in epoca anteriore (Sezioni Unite ord. n.17124/2019 e n. 17125/2019).

Infatti, Sez. II n. 358/2019, ha ulteriormente specificato che in materia di svolgimento di incarichi extraistituzionali da parte del dipendente pubblico, in assenza di autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, in violazione dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, deve escludersi qualsivoglia portata innovativa della l. n. 190/2012 in quanto la modifica intervenuta con il c. 42 dell'art. 1 della richiamata legge n. 190 del 2012 - che ha aggiunto il c. 7 bis al predetto art. 53 del d. lgs. n. 165/2001 - laddove prevede la spettanza della cognizione al giudice contabile del danno erariale derivante dall'omesso riversamento non evidenzia una nuova attribuzione della giurisdizione al giudice contabile ed è quindi applicabile anche ai fatti anteriori all'entrata in vigore del richiamato comma 7-bis.

In tale contesto, Sez. II n. 81/2019 ha chiarito che l'azione per l'affermazione di responsabilità erariale fondata sulla violazione dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, che regola i casi di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi nel settore pubblico e, nello specifico, dei commi 7 e 7 bis, come rispettivamente modificato, il primo, ed introdotto ex novo, il secondo, dall'art. 1, c. 42, lett. c) della l. n. 190/2012, è alternativa - e non eventualmente subordinata - all'inquadramento della medesima fattispecie quale violazione del principio di omnicomprensività del trattamento retributivo per lo svolgimento dei compiti istituzionali riconducibili alla figura del segretario generale di un ente locale.

Le due fattispecie, infatti, sono discriminate dalla distinta funzione che nell'uno e nell'altro caso la prevista autorizzazione viene a svolgere ai fini dell'abilitazione allo svolgimento dell'incarico (nella specie, infatti, si trattava di stabilire preventivamente se l'incarico di amministratore unico di una società comunale in house - cioè di quello che viene comunemente considerato un ramo dell'amministrazione - potesse essere considerato o meno parte integrante della attività istituzionale in senso stretto ed ai sensi dell'art. 97, c. 4, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267).

Si rammentano, inoltre, le sentenze nn. 197/2019, 198/2019, 253/19 e 255/19 della Sez. III, concernenti la percezione di compensi per lo svolgimento di incarichi esterni senza l'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 7, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Nei casi esaminati - l'addebito era stato rivolto a docenti universitari - è stata ritenuta

legittima la mera comunicazione circa lo svolgimento delle attività di docenza esterna e di consulenza peritale presso il Tribunale. Lo svolgimento di incarichi esterni da parte dei professori universitari, di recente disciplinata dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240, non prevede incompatibilità per docenze, consulenze ed altre attività rientranti negli ambiti di competenza scientifica.

In particolare, Sez. III n. 230 del 2019, distingue tra danno derivante dallo svolgimento di incarichi compatibili, ma non autorizzati, rappresentato, ex art. 53, comma 7 e 7 bis TUPI, dagli importi non versati dal percipiente, e danno conseguente allo svolgimento di incarichi incompatibili, che non sarebbero stati neanche autorizzabili, costituito dall'importo delle retribuzioni erogate dall'ente pubblico d'appartenenza, percepite in violazione dell'art. 60 d.P.R. n. 3 del 1957 e, nel caso in esame, degli artt. 11 e 15 del d.P.R. n. 382, in data 11 luglio 1980 (recante il "Riordinamento della docenza universitaria") è rilevante ai fini del decidere.

Nel caso deciso, la Sezione ha escluso la possibilità di accoglimento della domanda formulata in prime cure ai soli sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con riferimento alle somme percepite dal professore universitario in qualità di associato di uno studio professionale, contestando però lo svolgimento di attività professionali non individuate quali incarichi svolti direttamente dall'appellante, ma soltanto come percettore di utili (in tesi ricadenti nell'ambito delle attività incompatibili e non autorizzabili, con danno costituito dall'importo delle retribuzioni erogate dall'ente pubblico d'appartenenza, ma non contestate in citazione come tali).

Molteplici sono poi le decisioni del giudice d'appello che hanno riguardato i profili sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa, nonché le più diverse questioni in materia pensionistica, delle quali i fornirà qui di seguito una rassegna essenziale.

Nella giurisprudenza della Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello dell'anno 2019 particolare importanza assume sentenza n. 175 del 21.8.2019, la Sezione ha operato una ricognizione dei principi giurisprudenziali della Corte dei conti e della Corte di Cassazione in materia di danno alla concorrenza, concludendo per sussistenza dello stesso nel caso esaminato.

In particolare, "Il danno erariale che, con formula di sintesi, viene chiamato "danno alla concorrenza" discende dalla lesione dei principi costituzionalmente tutelati dagli artt. 41 e 97 della Cost. e dalla l. n. 241 del 1990 e realizza un vulnus ai valori dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività amministrativa - che rappresentano, ormai, i profili di maggior rilievo della "legalità sostanziale" del sistema giuscontabile (Corte dei conti, Sez. I d'Appello, sent. n. 352 del 2018 e sent. n. 533 del 2017).

La più recente giurisprudenza delle Sezioni Unite di Cassazione (sent. n. 9680 del 2019) ha ribadito che il sindacato della Corte dei Conti in sede di giudizio di responsabilità, alla luce del principio, posto dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 1, c. 1, secondo il quale l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di economicità e di efficacia - criteri rilevanti sul piano della legittimità, e non della mera opportunità -, non è circoscritto alla verifica se l'agente abbia compiuto l'attività per il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente, ma deve estendersi alle singole articolazioni dell'agire amministrativo, escludendone soltanto quelle in relazione

alle quali la legge attribuisce all'amministrazione - riconducendone l'agire discrezionale al principio di legalità - una scelta elettiva fra diversi comportamenti, negli stretti limiti di tale attribuzione.

La Sezione con la richiamata decisione, ha puntualizzato che il rispetto delle regole sull'evidenza pubblica dev'essere, il *modus agendi* tipico e normale della pubblica amministrazione, poiché in tal modo tende a favorire l'economicità dell'azione amministrativa ed il confronto effettivamente concorrenziale tra aspiranti contraenti, garantendo, altresì, il perseguimento dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, oltre che della legalità e della trasparenza.

Ai fini dell'accertamento del danno erariale, in giurisprudenza si sono sviluppati due indirizzi che si diversificano profondamente sul fronte della prova del pregiudizio economico.

Secondo il primo indirizzo, dalla violazione delle regole sulla concorrenza deriverebbe automaticamente un nocumento.

Si tratterebbe, quindi, di un danno *in re ipsa*, causato dalla violazione delle disposizioni in materia di evidenza pubblica.

Per un secondo indirizzo, invece, il danno derivato dalla violazione delle regole di evidenza pubblica andrebbe, comunque, comprovato, assumendo detta violazione solo la valenza di indizio del nocumento erariale.

A detto secondo indirizzo, si è conformato il Collegio.

Pertanto, è evidente che, per i casi come quello esaminato dalla Sezione, in cui la violazione delle regole di evidenza pubblica si è sostanziata nella totale omissione di un confronto concorrenziale, l'esistenza e la misura del danno non potranno dedursi dal confronto con le diverse offerte proposte nella medesima gara, ma dovranno derivare dal confronto con parametri esterni ragionevoli ed attendibili, orientati alla analisi del caso concreto, quali, ad esempio, i ribassi praticati in gare analoghe, svolte contestualmente o a breve distanza di tempo o i ribassi medi, applicati negli affidamenti per lavori similari.

In sintesi, quindi, il danno alla concorrenza, non diversamente da qualunque altra tipologia di danno patrimoniale, non può ritenersi sussistente *in re ipsa* per il solo fatto che sia stato illegittimamente pretermesso il confronto tra più offerte.

Piuttosto, l'omissione della gara costituisce un indizio di danno in quanto foriera del sospetto che il prezzo contrattuale non corrisponda al minor prezzo che sarebbe stato ottenibile dal confronto tra più offerte.

Pertanto, occorre dimostrare che, effettivamente, nel caso concreto, la violazione delle norme sulla scelta del contraente abbia determinato una maggiore ed ingiustificata spendita di denaro pubblico.

Dimostrazione che potrà essere raggiunta con il ricorso a ogni idoneo mezzo di prova, quale, tra l'altro, la comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti a seguito di gara per lavori o servizi dello stesso genere di quello in contestazione.

Ovviamente, solo in ipotesi di dimostrata esistenza del danno, potrà farsi ricorso alla liquidazione con la valutazione equitativa, prevista dall'art.1226 c.c. proprio per sopperire alla impossibilità o, comunque, alla particolare difficoltà di quantificare un danno di cui sia, però, certa l'esistenza (Corte dei conti, Sez. I d'Appello n.263/2016)".

La sentenza n.ro 265 del 28.11.2019 ha affrontato il tema relativo ai profili sostanziali affermati in ordine alla applicabilità dell'art. 55 quinquies, del d.lgs. n. 165, del 2001, in materia di assenteismo.

La norma suindicata prevede che una determinata azione o attività sia fonte di responsabilità erariale, senza stabilire sanzioni pecuniarie mobili e non derogabili in conseguenza della sua violazione.

Invero, il legislatore ha disposto, in caso di false attestazioni o certificazioni di presenza in servizio da parte dei pubblici dipendenti, l'obbligo di "(...) risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione (...)", quindi, non ha previsto l'irrogazione, ai responsabili della descritta condotta, di una sanzione pecuniaria stabilita tra un minimo e un massimo, con tuttavia "(...) la singolarità che la previsione di una tale ipotesi di responsabilità era operata direttamente dalla legge, non sussistendo la necessità per l'interprete di verificare l'esistenza di tale profilo" (Corte dei conti, SS.RR. n. 12/2011/QM).

In tal senso, va rilevato anche che il c.g.c., agli artt. 133, 134, 135 e 136, ha previsto per tutte le forme di responsabilità sanzionatoria, per le quali la Corte dei Conti "...irroga (...) una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo e un massimo", un rito speciale monocratico e senza la garanzia del preliminare invito a dedurre, di non agevole applicazione all'ipotesi astratta configurata nell'art. 55 quinquies, ove manca la previsione di una pena pecuniaria mobile, così da consentire al Giudice di adeguarla alle condizioni personali del responsabile, prescindendo dalla dimostrazione del danno patrimoniale quanto a sussistenza, esatta quantificazione e nesso causale.

In conclusione, ha precisato il Collegio "false attestazioni di presenza in servizio" (condotta tipizzata), a mente dell'art. 55 quinquies, danno luogo a una responsabilità risarcitoria graduata, in quanto corrispondente alla retribuzione versata per i giorni di assenza ingiustificata, costituendo, il compenso, il parametro di riferimento e la controprestazione sinallagmatica, ossia il danno quale elemento centrale e di raccordo di tutte le altre componenti dell'illecito: oggettive (carattere indebito dell'assenza e nesso di causalità) e soggettive (dolo ed eventuali esimenti soggettive).

Tanto premesso, la Sezione ha rilevato che la fattispecie, per come prospettata dall'art. 55 quinquies, c. 2 - "...il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni...è obbligato a risarcire..." -, prescinde da quella penalmente rilevante di cui al primo comma e, pertanto, non è subordinata all'accertamento, definitivo o non definitivo, in sede penale, della fraudolenta assenza dal servizio, non esprimendo, la disposizione, un elemento normativo sub specie di certificazione penale del falso, ma trattandosi di assenza dal servizio da accertare in sede erariale.

Quindi, l'elemento costitutivo della fattispecie così tipizzata è dato dalla falsità materiale e/o ideologica della attestazione della propria presenza in ufficio. Sicché occorre solo che, nell'ambito del giudizio erariale, sia fornita prova di tale falsità.

In tal senso, si è espressa anche la giurisprudenza contabile, che ha interpretato l'art. 55 quinquies, con riferimento ad entrambe le ipotesi contemplate dal c. 1, nel senso che non occorre ai fini dell'applicabilità della norma, un giudicato penale di

condanna per il delitto di falso (o per altri reati che lo presuppongono) stante l'autonomia - espressamente sancita dal c. 2 dello stesso art. 55 quinquies del D.lgs. n.165/2001 ("ferme la responsabilità penale e disciplinare") - della responsabilità contabile, rispetto a quella penale e disciplinare per gli stessi fatti.

La Sezione precisa che appare parimenti pacifica in giurisprudenza la tesi della natura speciale della fattispecie disciplinata dal suddetto art. 55 quinquies, rispetto alla disciplina generale del risarcimento del danno all'immagine contenuta nell'art. 17, c. 30 ter, del D.L. n. 78/2009 s.m.i., non occorrendo un giudicato penale di condanna per uno dei delitti contro la pubblica amministrazione (Sez. I d'App. n. 262/2016).

Numerose sono poi le decisioni affermative della responsabilità di pubblici dipendenti in presenza di erogazioni a pioggia di incentivi, in assenza della verifica dei necessari parametri (sentenze nn. 46 e 20 del 2019), in materia di omesso riversamento dell'imposta di soggiorno da parte degli esercenti strutture turistiche (sentenza n. 136/2019), da ritenersi ormai, dopo la sentenza n. 22 del 2016 delle Sezioni Riunite, agenti contabili.

Numerose le sentenze riguardanti casi di revocazione, ai sensi dell'art. 202 c.g.c., per lo più ai sensi del primo comma lett. F) - errore di fatto; i ricorsi sono stati dichiarati tutti inammissibili, risolvendosi in censure riguardanti asseriti errori decisionali del giudice di appello ma non sviste o abbagli commessi dallo stesso nella valutazione degli atti processuali (cfr. n. 110/2019).

Invece, la Sezione ha ravvisato l'errore revocatorio, ai sensi dell'art. 202, comma 1, lett. f) CGC, in punto di quantificazione del danno risultando sulla base del mero raffronto tra la sentenza impugnata e di documenti di causa (errata percezione dell'integralità dell'esborso da parte dell'azienda sanitaria) (sentenza n. 60/2019). È stata, invece, negata la presenza del motivo di revocazione di cui all'art. 202, comma 1, lett. d) CGC, per carenza del requisito della decisività dei documenti rinvenuti ai fini della decisione, tenendo conto dell'oggetto del giudizio di appello, come risultante dalla sentenza impugnata, a sua volta coincidente con il *thema decidendum* in primo grado e con l'atto di citazione in giudizio (sentenza n. 99/2019).

In materia di danno non patrimoniale all'immagine subito da enti pubblici, si segnala la sentenza n. 28 del 14.2.2019, con la quale la Sezione ha affermato il principio per il quale il danno all'immagine subito dall'amministrazione, a seguito di un illecito penale commesso da un proprio dipendente, non è l'effetto esclusivo della diffusione del comportamento illecito all'esterno dell'amministrazione danneggiata. Il Collegio ha ritenuto, in proposito, che il danno in questione costituisce conseguenza della oggettiva gravità del comportamento dell'agente pubblico costituente reato che determina, per tale ragione, una perdita di prestigio per l'amministrazione di appartenenza del responsabile. Invece, l'eventuale grado di diffusione all'esterno dell'amministrazione del comportamento illecito, attraverso ad es. gli organi di stampa, costituisce elemento valutativo accessorio, in quanto può essere l'effetto di circostanze estrinseche, dipendenti da scelte altrui, non attenenti, di per sé, alla gravità del comportamento che ha causato il danno di cui si discute.

Alcune decisioni (sentenze nn. 122 e 147 del 2019) hanno riguardato il conferimento di incarichi in assenza dei presupposti di legge (consulenze esterne, collaborazioni coordinate e continuative, contratti di assunzione).

In materia di responsabilità patrimoniale va segnalato che è stata ribadita la spettanza della giurisdizione della Corte dei conti per il danno all'erario derivante dall'esercizio non autorizzato, da parte di pubblici dipendenti, di attività extraistituzionale, di cui all'art. 53 c. 7 della l. n. 165/2001 (sentenze nn. 174 e 250 del 2019), con la conseguente responsabilità per il mancato riversamento dei compensi illegittimamente percepiti.

Sono stati, poi, esaminati casi di applicazione al processo della nuova normativa di cui al d. lgs n. 174/2016, con particolare riferimento a casi di istanze di definizione agevolata presentate prima dell'entrata in vigore del nuovo codice di giustizia contabile, ma trattati dopo, che hanno provocato l'intervento delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale le quali hanno ribadito la coesistenza sia della disciplina di cui all'art. 1, commi da 231 a 233, della legge n. 266 del 2005, sia dell'art. 130 del CGC.

Diverse decisioni hanno statuito l'autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale e civile. In particolare, con la sentenza n.196 del 23.9.2019, la sezione ha respinto il gravame proposto dal titolare di una ditta individuale avverso la condanna al pagamento, in favore del Ministero dello Sviluppo economico, della somma di euro 226.494,00, in conseguenza della non corretta utilizzazione di finanziamenti pubblici di derivazione nazionale per la realizzazione di un opificio industriale per l'assemblaggio di personal computer, sottolineando, tra l'altro, ai fini della prescrizione dell'azione di responsabilità, l'autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale instaurato per truffa a danno di ente pubblico anche riguardo alle considerazioni contenute nella sentenza penale circa il momento della scoperta del fatto dannoso.

Parimenti, con sentenza n. 51 del 8.3.2019, la Sezione ha respinto l'appello di alcune strutture sanitarie private condannate a risarcire un'Azienda sanitaria per aver svolto l'attività in convenzione in maniera non appropriata e, contestualmente ha evidenziato come il giudizio di responsabilità può svolgersi autonomamente rispetto al giudizio civile instaurato a seguito del riconoscimento, da parte della Suprema Corte, della sussistenza della giurisdizione ordinaria, relativamente alle pretese dell'amministrazione nei confronti delle case di cura appellanti, venendo in rilievo, sotto tale aspetto, non un problema di giurisdizione, sebbene di interesse ad agire del requirente innanzi al giudice contabile.

In merito alla sospensione del giudizio per pendenza di un processo penale sugli stessi fatti, con la sentenza n. 62 del 1.4.2019, la Sezione ha ritenuto non rilevante la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 106, I comma, del CGC., per violazione degli artt. 24, 103 e 111 della Costituzione, in conseguenza delle presunte limitazioni stabilite da tale norma alla possibilità di sospendere il giudizio di responsabilità amministrativa, in attesa della definizione di un giudizio penale sugli stessi fatti, dal momento che era possibile pervenire ad una decisione sul merito della causa, sulla base degli atti versati in giudizio dalle parti.

Sul c.d. danno alla fede pubblica, con la sentenza n. 116 del 31.5.2019 la Sezione, con riferimento ai principi espressi dalle c.d. sentenze gemelle, pronunciate dalle sezioni unite della Suprema Corte (sentenze nn. 26972-26973-26974-26975 dell'11/11/2008), ha ritenuto che il danno risarcibile ai sensi degli articoli 2043 e 2059 del codice civile rientri, esclusivamente, nelle categorie del danno patrimoniale o non patrimoniale, non potendosi considerare risarcibili categorie di danno meramente

nominalistiche, non rientranti nelle stesse, ovvero che comportino una duplicazione del risarcimento, a fronte della lesione di un identico bene della vita od interesse tutelato dall'ordinamento. Conseguentemente, non può essere considerato autonomamente risarcibile un presunto danno alla fede pubblica, che sarebbe stato subito dallo Stato-comunità, in conseguenza della commissione di reati di falso in atti pubblici da parte di un dipendente pubblico.

Con sentenza n. 179 del 2019 la Sezione ha condannato il presidente del gruppo consiliare di un partito politico del consiglio regionale dell'Emilia Romagna, al pagamento in favore della Regione del minore importo di euro 212.033, in luogo della maggiore somma di euro 518.302.

L'addebito è riferito alla carenza probatoria e di inerenza delle spese sostenute, ossia della ricollegabilità funzionale al gruppo consiliare.

In merito al danno da disservizio, con la sentenza n. 143 del 2.7.2019, la Sezione ha ritenuto che il danno da disservizio possa derivare anche dalla circostanza dell'indebita rimozione di un precedente dirigente particolarmente esperto con un funzionario di minore esperienza e dall'attività onerosa che l'amministrazione dovrà necessariamente porre in essere per rimuovere gli effetti di un'attività illecita.

Diverse sentenze hanno affrontato il cattivo utilizzo di fondi pubblici, con riferimento ai quali è stata riscontrata l'assenza dei presupposti di legge, la mancata realizzazione dei fini che si era prefissato il legislatore di raggiungere con i finanziamenti erogati, la emissione di fatture per operazioni inesistenti (sentenze nn. 6, 26, 125, 184, 186, 187, 196, 203, 225, 281 e 283 del 2019).

In materia pensionistica si segnala la sentenza n. 117 del 10.6.2019, rilevante per la individuazione dell'ambito di applicabilità soggettivo e oggettivo degli artt. 203 e ss., del DPR n. 1092 del 1973 relativi alla revoca e modifica del provvedimento definitivo di pensione.

Il trattamento definitivo di pensione non può essere modificato dalla amministrazione, oltre il termine triennale.

Non può concordarsi con quella giurisprudenza (Sez. I d'App., sent. n. 324 del 5.9.2018), secondo cui «Ai sensi dell'art. 205, comma 1, d.P.R. n. 1092/1973 "La revoca e la modifica sono effettuate d'ufficio o a domanda dell'interessato". Nel primo caso "il provvedimento è revocato o modificato d'ufficio non oltre il termine di tre anni dalla data di registrazione del provvedimento stesso" se ricorre l'errore di fatto o sono stati omessi elementi risultanti dagli atti, mentre il termine è di 60 gg. dalla scoperta, se sono rinvenuti documenti nuovi oppure il provvedimento è stato emesso in base a documenti riconosciuti o dichiarati falsi (art. 205, comma 2, d.P.R. n. 1092/1973).

Agli stessi termini soggiace la domanda di modifica del provvedimento definitivo che viene posta dall'interessato, con la differenza che la mancata osservanza dei predetti termini dà luogo a decadenza.

Una parte della giurisprudenza propende per la natura ordinatoria e non perentoria del termine triennale, detto orientamento troverebbe conferma nell'art. 21-nonies della l. 7 agosto 1990, n. 241, articolo inserito dall'articolo 14, comma 1, della legge 11 febbraio 2005, n. 15, secondo cui "Il provvedimento amministrativo illegittimo (...) può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole". Infatti, sarebbe ben strano se le ragioni di

pubblico interesse non avessero rilievo in una materia cruciale per gli equilibri della finanza pubblica come quella previdenziale, tanto più considerando che le esigenze di tutela del pensionato sono salvaguardate dal principio di irripetibilità sancito dall'art. 206 del d.P.R. n. 1092/1973, mentre a garanzia della certezza delle situazioni giuridiche vi è la rigorosa delimitazione delle ipotesi nelle quali può intervenire la revoca o la modifica del provvedimento definitivo (errore di fatto, scoperta di nuovi documenti, etc.). Per converso, la natura decadenziale del termine assegnato alle modifiche su istanza di parte trova conferma nella regola posta dall'art. 207 del d.P.R. n. 1092/1973, secondo cui "Fuori dei casi previsti negli articoli precedenti, il provvedimento può essere sempre revocato o modificato quando l'interessato presenti una domanda nuova che incida su materia che non abbia formato oggetto del precedente provvedimento." Ciò vale a dire che il destinatario di un provvedimento definitivo può chiederne la modifica o la revoca senza limiti di tempo solo se propone una domanda "nuova" e il requisito della novità viene individuato nella estraneità di essa alle questioni trattate nel precedente provvedimento.>>.

In realtà, non pare proprio che, dalla espressa qualificazione del termine riconosciuto al privato per proporre istanza di revoca o modifica del trattamento pensionistico come decadenziale, possa automaticamente dedursi la natura ordinatoria del termine triennale riconosciuto alla amministrazione (Sez. I d'App., sent. n. 386 del 29.9.2017).

A tanto osta quanto perentoriamente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 208 del 16.7.2014, secondo cui: "Il mero ripristino della legalità dell'azione amministrativa - ancorché finalizzato a conseguire minori oneri finanziari per l'Erario - non può prevalere sulla tutela della situazione del pensionato con modalità temporali illimitate."

Con riguardo ai limiti del potere di revoca e modifica dei trattamenti pensionistici, sia sotto il profilo della tipologia dei vizi rilevabili che sotto il profilo temporale, la Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire, con riguardo alle modalità di determinazione del trattamento di quiescenza quando ancora era prevista la liquidazione in due fasi, che la liquidazione della pensione avviene appunto attraverso due stadi, il primo provvisorio, secondo quanto disposto dall'art. 162 del d.P.R. n. 1092 del 1973, e il secondo definitivo.

La duplice fase liquidatoria (pensione provvisoria e definitiva), risponde all'esigenza di assicurare al pubblico dipendente collocato a riposo un reddito nel periodo immediatamente successivo alla cessazione della corresponsione dello stipendio ed, al contempo, di consentire una valutazione ponderata degli elementi di fatto e della portata della normativa da applicare per la liquidazione pensionistica. Necessitando quest'ultima valutazione di un congruo lasso temporale, la liquidazione provvisoria assicura la continuità nella percezione del reddito che, nel caso del pubblico dipendente, costituisce generalmente il solo o principale mezzo di sostentamento.

Chiamate a pronunciarsi su una questione di massima circa la possibilità di modificare in sede di liquidazione pensionistica definitiva l'interpretazione di diritto già data in occasione di quella provvisoria, le Sezioni Riunite della Corte dei conti (sentenza n. 7/2011/QM) hanno escluso che le garanzie del provvedimento

definitivo predisposte dagli artt. 203 e seguenti del d.P.R. n. 1092 del 1973 - inclusa l'inibizione alla revoca per errore di diritto - operino fino all'adozione di quest'ultimo.

In quella sede, le Sezioni Riunite hanno affermato che la dialettica tra interessi contrapposti - quello alla certezza del diritto, su cui si fonda l'affidamento del pensionato, e quello alla correttezza e legittimità dell'azione amministrativa - deve essere risolta a favore del secondo, anche in considerazione del fatto che l'attribuzione pensionistica viene espressamente definita provvisoria dall'art. 162 del d.P.R. n. 1092 del 1973 e che l'amministrazione deve avere un congruo lasso temporale per individuare correttamente la normativa da applicare.

Poiché la determinazione del trattamento pensionistico finale avviene attraverso il fisiologico passaggio per una fase interinale, «l'adozione del provvedimento definitivo di pensione, con connessa possibilità di variazioni e conguagli, segna il momento più significativo e valorizzabile dell'affidamento riposto dal dipendente collocato a riposo nella correttezza della procedura di determinazione della giusta pensione, essendo non solo ragionevole, ma anche del tutto attendibile ritenere che l'Amministrazione disponga, in tale occasione, di tutti gli elementi necessari per superare la fase di provvisorietà e per fissare [...] le coordinate che identificano il trattamento di quiescenza» (Corte dei conti - Sezioni Riunite, sentenza n. 7/2007/QM).

E' solo nella fase di liquidazione definitiva che - secondo il diritto vivente formatosi anche sulla base della sentenza della stessa Corte costituzionale n. 91 del 1984 - opera il principio dell'intangibilità del trattamento pensionistico frutto di errore di diritto.

L'errore di diritto non è comparabile all'errore di fatto e all'errore di calcolo, per i quali lo stesso art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 prevede la possibilità di revoca o modifica del provvedimento pensionistico definitivo.

Mentre l'errore di fatto consiste nella falsa percezione, per equivoco o svista, di quanto emerge incontrovertibilmente dagli atti e quello di calcolo deriva dall'erronea applicazione delle regole matematiche sulla base di dati numerici certi; l'errore di diritto è concetto in ordine alla cui individuazione assumono un peso rilevante argomentazioni induttive ed indagini ermeneutiche.

L'oggettività e l'immediatezza che caratterizzano la rilevazione degli errori di fatto e di calcolo differiscono in modo sostanziale dai connotati del giudizio che accompagna la valutazione della violazione, falsa applicazione o erronea interpretazione di una norma.

Al contrario, la percezione dell'errore di diritto non gode della medesima immediatezza.

In tal modo la revoca o la rettifica eventualmente adottate entrano più facilmente in contrasto con il convincimento indotto nel pensionato dalla già intervenuta applicazione, in senso diverso e per lui più favorevole, della norma oggetto di reinterpretazione.

Peraltro, l'autorità preposta alla liquidazione provvisoria e definitiva dispone fin dall'origine degli elementi necessari a svolgere le operazioni attinenti all'applicazione della legge.

Così, se la fase interinale - suscettibile di prolungarsi anche oltre i termini previsti dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 o dai regolamenti attuativi di settore per l'adozione del decreto pensionistico definitivo - serve ad assicurare la continuità della prestazione retributiva, rimanendo impregiudicata la possibilità per l'amministrazione di correggere eventuali errori di qualsiasi genere in sede definitiva, quest'ultima possibilità, quanto all'errore di diritto, non trova giustificazione dopo la fine del periodo interinale che caratterizza funzionalmente l'articolazione del procedimento in un sistema binario.

Secondo la Corte costituzionale, "Viene dunque in rilievo il principio dell'affidamento: non solo l'esclusione dell'errore di diritto dalle ipotesi di revoca non trasmoda in un regolamento irrazionale ed arbitrario delle correlate situazioni sostanziali dello Stato e del pensionato, ma essa è funzionale all'esigenza di garantire la sicurezza giuridica, con particolare riguardo alle aspettative del dipendente collocato a riposo."

Il Giudice delle leggi ha puntualizzato che: "la determinazione definitiva del trattamento di quiescenza costituisce il momento dal quale la tutela dell'affidamento del pensionato nella stabilità del vitalizio percepito assume prevalente rilevanza nell'ambito dei valori tutelati dall'ordinamento *in subiecta materia*."

Ed "il mero ripristino della legalità dell'azione amministrativa - ancorché finalizzato a conseguire minori oneri finanziari per l'Erario - non può prevalere sulla tutela della situazione del pensionato con modalità temporali illimitate."

Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, infatti, "la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non può essere invocata se non per l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (sentenze n. 243 del 2005, n. 63 e n. 306 del 1995; n. 250 del 1993)" (ordinanze n. 100 e n. 47 del 2013).

L'esclusione della rilevanza dell'errore di diritto dai casi consentiti di modifica o revoca del provvedimento definitivo sul trattamento di quiescenza non è irragionevole o arbitraria, essendo volta - come detto - a soddisfare esigenze di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento le quali, già cedevoli nella fase interinale precedente alla liquidazione definitiva, prevalgono successivamente, per effetto di un diverso bilanciamento con l'interesse antagonista del ripristino della legittimità dell'azione amministrativa. Ciò nell'esercizio del potere di scelta del legislatore nel regolare la dialettica di interessi parimenti meritevoli di protezione (sentenze n. 257 del 2010 e n. 34 del 1999; ordinanza n. 105 del 2010).

Ha precisato, inoltre, la Corte costituzionale con riferimento alla legittimità costituzionale dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 in riferimento agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost, che «il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita» (sentenza n. 116 del 2013).

Di conseguenza «dagli articoli 36 e 38 discende il principio che, al pari della retribuzione percepita in costanza del rapporto di lavoro, il trattamento di quiescenza, che della retribuzione costituisce il prolungamento a fini previdenziali, deve essere proporzionato alla qualità e alla quantità del lavoro prestato e deve, in ogni caso, assicurare al lavoratore e alla sua famiglia i mezzi adeguati alle loro

esigenze di vita. Tuttavia, i ricordati principi di proporzionalità e di adeguatezza [...] lasciano alla discrezionalità del legislatore la possibilità di apportare correttivi di dettaglio che - senza intaccare i suddetti criteri con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico - siano giustificati da esigenze meritevoli di considerazione» (sentenza n. 441 del 1993), operando un «bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili e ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa» (ordinanze n. 202 del 2006 e n. 531 del 2002).

La regola contenuta nell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 è espressione del potere di scelta esercitato dal legislatore in modo conforme ai principi testé ricordati.

Essa, infatti, non sottrae il calcolo pensionistico al criterio normativamente previsto, sia esso contributivo o retributivo, ma prevede - entro il perimetro delle soluzioni costituzionalmente consentite - un correttivo in nome dell'esigenza di salvaguardare maggiormente, una volta conclusa la fase di liquidazione interinale, la certezza del diritto e il legittimo affidamento che su di essa si fonda.

Dunque, è evidente che sia il limite temporale triennale, che la esclusione della rilevanza degli errori di diritto sono, dalla Corte costituzionale, individuati quali baluardi della tutela dell'affidamento del pensionato, dopo la determinazione della pensione definitiva.

Sempre in materia pensionistica sono numerosi i casi trattati; le decisioni hanno affrontato sia aspetti procedurali e legati all'applicazione del c.g.c., sia aspetti sostanziali, purché circoscritti a motivi di diritto, stante lo sbarramento di cui all'art. 170 c.g.c.

Al riguardo, va menzionata la decisione n. 131 del 2019 che differenzia gli incarichi di consulenza in materia medico-legale, conferiti ad appartenenti alle strutture e agli organismi di pubbliche amministrazioni (art. 23, III comma, 97 e 166 c.g.c.) dai C.T.U. nominati, con conseguente diversità di procedimento da seguire, che nel primo caso non comporta il giuramento in aula; è stato ribadito, peraltro, che non costituisce motivo di incompatibilità del Collegio medico legale presso il Ministero della Difesa la circostanza che il Ministero della Difesa sia parte in causa, poiché il Collegio è un organo indipendente e imparziale quando rende pareri tecnici all'Autorità giudiziaria.

Con la sentenza n. 169 del 2019 è stato riconosciuto il trattamento pensionistico ad un medico in relazione al periodo prestato in qualità di medico presso istituti di prevenzione e pena; per il periodo pregresso al formale inquadramento, tuttavia, è stato stabilito che le prestazioni rese dai medici incaricati presso gli istituti di prevenzione e pena, e a maggior ragione da quelli "provvisori" "non integrano un rapporto di pubblico impiego, bensì una prestazione d'opera professionale caratterizzata dagli elementi tipici della parasubordinazione", rapporto che, infatti, non è incompatibile con il servizio presso il SSN ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 740 del 1970 (come modificato dal d.l. n. 187 del 1993 convertito con modificazioni dalla legge n. 296 del 1993). La legge regolatrice n. 740 del 1970, infatti, prevede espressamente che ai medici incaricati non è applicabile alcuna altra norma concernente gli impiegati civili dello Stato e sancisce che a quelli provvisori non è dovuta alcuna contribuzione previdenziale e assistenziale.

Sono state poi definite nel solco della decisione delle Sezioni riunite n. 21 del 2018 le numerose controversie riguardanti l'aumento della valutazione dei periodi di servizio – per i dipendenti militari – trascorsi nelle campagne svolte per conto dell'ONU o comunque di organismi internazionali, ai sensi dell'art. unico della legge n. 1746 del 1962 (sentenza n. 132 del 2019), che è stato negato, non rientrando detti servizi nelle campagne di guerra analiticamente indicate nelle disposizioni vigenti in materia, tali da costituire un *numerus clausus*.

Numerose poi le sentenze (cfr. n. 177 del 2019) di rinvio al primo giudice, ai sensi dell'art. 170, IV comma, c.g.c., per omessa e carente motivazione, non essendo possibile ricostruire la *ratio decidendi* sottesa alla sentenza impugnata. In tali decisioni si è ribadito che nella materia pensionistica l'onere di motivazione del giudice deve essere puntuale e specifica e, stante la particolare natura del giudizio di appello, circoscritto a questioni di diritto, deve anche essere particolarmente approfondita.

Passando all'esame delle questioni interpretative più significative affrontate dalla Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'appello nell'anno 2019, particolare rilievo assumo le seguenti decisioni in materia di competenza ed in generale in materia processuale:

Sez. II n. 21/2019: competenza territoriale.

La disciplina del riparto di competenza territoriale tra le diverse Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti si articola diversamente a seconda che il soggetto interessato sia un dipendente di un ente locale o della regione, oppure intrattenga un rapporto di servizio, organico e funzionale, con un'amministrazione statale o con un ente pubblico a carattere nazionale o sovraregionale, laddove per il primo caso opera il criterio soggettivo dell'appartenenza all'ente la cui sfera di competenza istituzionale è limitata al territorio della regione in cui è ubicato, mentre per il secondo rileva il criterio della incardinazione nell'ufficio o nella sede collocata nella regione in cui si estende la competenza istituzionale e funzionale dell'amministrazione, statale o dell'ente pubblico a carattere nazionale o sovraregionale, nell'ambito della quale è a sua volta incardinato l'ufficio o la sede presso la quale il soggetto che si presume autore del danno svolge la sua attività (nella specie è stata dichiarata la competenza territoriale esclusiva della Sezione giurisdizionale regionale in cui è radicato l'ente territoriale di appartenenza del presunto responsabile, ancorché lo stesso svolgesse stabilmente le proprie funzioni nel territorio della regione compreso nella competenza di altra Sezione che si era, quindi, erroneamente pronunciata nel merito della vicenda).

Sez. II n. 22/2019: riassunzione.

Nel caso di responsabilità erariale plurisoggettiva, disposta l'interruzione del processo a seguito del decesso di uno dei convenuti, la riassunzione operata nei confronti dei soli eredi del compartecipe deceduto e non anche degli altri convenuti col vincolo della solidarietà passiva, non configura causa di estinzione del giudizio nei confronti di questi ultimi.

Sez. II n. 84/2019: inammissibilità dell'appello per tardività.

La notificazione della sentenza determina l'esordio del termine per impugnare, non solo per il destinatario della notificazione, ma anche per il notificante, in quanto il compimento dell'adempimento partecipativo segna il momento della conoscenza legale del provvedimento da impugnare. Conseguentemente è inammissibile

l'appello proposto dalla Procura regionale oltre il termine breve di impugnazione ove la Procura stessa abbia provveduto alla notificazione della sentenza alla parte soccombente.

Sez. II n. 99/2019: atto di messa in mora da parte del Procuratore regionale.

Il Pubblico ministero contabile, anche prima della vigenza dell'art. 66, c. 1, del c.g.c., era abilitato a costituire in mora i presunti responsabili di un danno erariale, oltre che con l'invito a dedurre, anche con atti diversi purché provvisti degli elementi di cui all'art. n. 1219, c. 1, c.c., e, ciò in quanto per la peculiare missione istituzionale che è chiamato a svolgere, non può essergli precluso il ricorso a quei presidi ordinamentali strumentali al buon esito delle funzioni intestatigli: essendo chiamato a promuovere le azioni di responsabilità non può, cioè, essergli negata la legittimazione a farsi promotore di un'iniziativa che, evitando il protrarsi dell'inerzia nell'esercizio del diritto al risarcimento nelle more del completamento degli approfondimenti istruttori di rito, sia propedeutica al fisiologico corso della promovenda azione di responsabilità.

Sez. II n. 116/2019: principio di sinteticità.

La disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 5 del c.g.c., integra uno strumento, a carattere imperativo, di conformazione delle iniziative in ogni segmento del processo e, al contempo, un fondamentale parametro di valutazione delle condotte processuali. In questa prospettiva, il canone della sinteticità e quello ancillare della chiarezza si impongono come indici per esaminare il rispetto di vincoli modali, posti all'esercizio delle prerogative processuali. Con specifico riguardo alla fase dell'impugnazione, la straordinaria prolissità delle argomentazioni può compromettere l'intelligibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse, non diversamente dalla eccessiva stringatezza. Infatti, l'impugnazione operata con l'ostensione di una esageratamente sovrabbondante quantità di prolisse argomentazioni è idonea a rendere le ragioni di fatto e di diritto difficilmente percepibili. In tale contesto, la specificazione delle ragioni di gravame può essere ritenuta carente tanto per un difetto, quanto per un eccesso di argomentazione (nella fattispecie l'appello è stato dichiarato inammissibile per la violazione del principio di sinteticità e di quello di specificità dei motivi di impugnazione).

Sez. II n. 157/2019: notificazione dell'atto di citazione presso il luogo di residenza anagrafica del convenuto piuttosto che presso il domicilio eletto.

La notificazione di un atto presso il luogo di residenza del destinatario piuttosto che in quello di elezione di domicilio, pur non comportando l'inesistenza giuridica del relativo procedimento, tuttavia ne determina la nullità ex art. 160 c.p.c., con la conseguenza che la notificazione può essere rinnovata con efficacia *ex tunc* ai sensi dell'art. 156 c.p.c., salvo che la stessa non abbia comunque raggiunto lo scopo di far entrare l'atto nella sfera di conoscibilità del convenuto, che senz'altro potrebbe ritenersi avvenuta con la costituzione in giudizio e con la formulazione di difese nel merito degli addebiti contestati. Ne consegue che quando tale sanatoria non si sia verificata, il giudice deve disporre la rinnovazione del procedimento di notificazione onde garantire la corretta instaurazione del contraddittorio processuale; in mancanza, la nullità della notificazione dell'atto introduttivo si estende agli atti processuali successivamente compiuti, né si potrebbe ritenere diversamente per il

fatto che sia stato proposto appello avverso la sentenza comunque pronunciata, atteso che l'impugnazione non sana il vizio relativo al difetto di regolare costituzione del giudizio in primo grado.

Sez. II n. 162/2019: giudizio d'appello celebrato dopo il decesso avvocato difensore.

Il decesso dell'unico difensore costituito determina l'interruzione del processo dal momento dell'evento, per cui l'attività eventualmente svolta dopo il decesso, comprese le comunicazioni di segreteria concernenti la fissazione d'udienza inviate, e consegnate, nella casella di posta elettronica del difensore, è da considerarsi nulla. Ne consegue che è nullo il giudizio successivamente svoltosi ed è nulla la sentenza all'esito pronunciata. La declaratoria di nullità della sentenza, tuttavia, implica la necessità di dover contemperare il diritto di difesa dell'originario appellante con il principio di certezza nei rapporti giuridici che trova realizzazione anche con la formazione della cosa giudicata, per cui, in applicazione del principio di rinnovazione degli atti nulli di cui all'art. 50 c.g.c., il giudice deve fissare un termine perentorio per la riassunzione del processo d'appello interrotto a causa del decesso dell'unico difensore costituito, cui appunto far seguire, mediante rinnovazione, il decreto di fissazione della nuova udienza e le comunicazioni di rito ad esso conseguenti.

Sez. II n. 259/2019: inammissibilità dell'appello ai sensi dell'art. 190 del codice di giustizia contabile.

L'appello privo di critica alle statuizioni della sentenza impugnata e al percorso logico giuridico seguito dal primo giudice, con il quale si riproduce pedissequamente il contenuto della memoria di costituzione in primo grado, è inammissibile ai sensi dell'art.190 c.g.c. per difetto della specificità dei motivi (nella specie il gravame era stato redatto mediante operazioni di copia-incolla di intere parti della memoria di prime cure, riproducendo anche nella rubrica dei motivi d'appello, le stesse argomentazioni difensive svolte in primo grado con piena coincidenza di interi capoversi).

Sez. II n. 316/2019: inammissibilità della domanda dell'appellante privato volta ad ottenere la condanna di altro soggetto assolto in primo grado.

L'appellante privato non può chiedere la condanna di un soggetto assolto in prime cure, perché la pretesa risarcitoria nel processo contabile, come la pretesa punitiva nel processo penale, spetta unicamente al Pubblico ministero.

Sez. II n. 341/2019: appello incidentale.

La reiterazione di mere difese con le quali si richiede la conferma della sentenza impugnata non necessita di formulazione di appello incidentale, quando le ragioni di impugnazione non sono in contrasto con statuizioni della sentenza di segno contrario all'appellante incidentale essendo rimaste assorbite dal rigetto della domanda principale su aspetti logicamente precedenti ad esse.

Sez. II n. 346/2019: rapporto tra appello principale e appello incidentale.

Ogni impugnazione cronologicamente successiva alla prima, tecnicamente definita "principale" perché depositata ed iscritta per prima nel ruolo generale, viene necessariamente ad assumere il carattere di formalmente "incidentale", sia che si tratti d'impugnazione "tipica" o "propria", ossia rivolta contro l'appellante principale e sorretta da un interesse avvinto da un nesso sostanziale di consequenzialità a quello

sotteso all'appello principale, sia che si tratti d'impugnazione incidentale "autonoma", ossia finalizzata a tutelare un interesse autonomo del soggetto proponente, cioè un interesse che non deriva dall'avvenuta proposizione dell'appello principale, ma è ad esso preesistente, in quanto scaturisce direttamente dalle statuizioni sfavorevoli emesse nei confronti di quel soggetto dalla sentenza di primo grado. Ne consegue che se dopo l'appello principale venga presentato un appello incidentale autonomo, questo non può essere diversamente qualificato ancorché risulti formulato nei termini di rito, in quanto, essendo le censure in esso contenute direttamente ed immediatamente derivanti dalle statuizioni sfavorevoli contenute nella sentenza censurata, l'impugnazione incidentale deve essere necessariamente proposta entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla notifica della sentenza o di un anno dalla data di pubblicazione, ovviamente tenuto conto del periodo di sospensione feriale dei termini.

Sez. II n. 418/2019: mancata comparizione dell'appellante.

La ratio posta a base dell'art.196 c.g.c. risiede nella garanzia di assicurare la regolarità del contraddittorio processuale. Pertanto, nel caso in cui, pur non comparendo all'udienza di trattazione, l'appellante rinunci alle prerogative di difesa, che la partecipazione al dibattimento gli avrebbe assicurato, con espressa richiesta di trattazione della causa, la sua mancata comparizione alla prima udienza di trattazione del giudizio di appello non comporta l'obbligo del rinvio ad altra udienza ai sensi della precitata disposizione tenuto anche conto del principio della ragionevole durata del processo.

Sul piano sostanziale le questioni più rilevanti nell'anno 2019 sono state affrontate nelle seguenti sentenze:

Sez. II n. 12/2019: iperprescrizione di farmaci a carico del SSN.

L'iperprescrizione di farmaci da parte dei medici di base, integra una anomalia non idonea, autonomamente, a generare responsabilità amministrativa in capo al medico di base, tanto nelle ipotesi sussumibili nella categoria della «iperprescrizione in senso ampio» (caratterizzate da una elevata percentuale di scostamento rispetto alla media ponderata stabilita dalla Asl) che in quelle annoverabili nella categoria della «iperprescrizione in senso stretto» (consistente nel superamento del quantitativo di farmaco o molecola assumibili dall'assistito in un determinato periodo di tempo, secondo la posologia asseverata dalle autorità di settore), essendo necessaria, ai fini della configurazione della responsabilità amministrativa - contabile, la prova della sussistenza di una attività prescrittiva priva di un reale intento terapeutico.

Sez. II n. 19/2019 e n. 20/2019: funzionario privo di competenza.

L'adozione del provvedimento di aggiudicazione da parte di un dirigente privo della competenza a procedere, e il fatto che non sia stato sottoscritto alcun contratto con l'affidatario, non configurano circostanze comprovanti la sussistenza della responsabilità erariale ove, in relazione a tali profili, non sia stato prospettato alcun danno economico e lo si sia, invece, configurato esclusivamente con riguardo alla procedura di liquidazione della spesa.

Sez. II n. 23/2019: rapporti tra il giudizio risarcitorio civile e quello contabile.

L'azione di responsabilità amministrativa non può trovare ostacoli al proprio pieno compimento né dall'adozione di strumenti alternativi dei quali sia titolare la

pubblica amministrazione danneggiata per il recupero del danno subito, né dal concorrente ricorso ad altre giurisdizioni da parte della medesima amministrazione, stante l'esclusività della giurisdizione esercitata dalla Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica. L'alternatività dei rimedi incontra l'unico limite rappresentato dell'integrale recupero del danno erariale, per cui solo in presenza del pieno conseguimento del bene della vita, ovvero l'integrale ripristino patrimoniale pubblico, ottenuto attraverso l'esercizio di altra azione giurisdizionale, è possibile configurare la sopravvenuta carenza di interesse a proseguire nell'azione risarcitoria pubblica.

Sez. II n. 46/2019: adesione ad un consorzio.

La scelta di aderire a un consorzio, quale modalità di offerta di un servizio pubblico locale, espone l'ente territoriale consorziato all'alea della gestione del servizio stesso da parte di un soggetto terzo che, sebbene dotato di personalità e autonomia, non è economicamente "indipendente" e, dunque, capace di coprire i "costi" con "ricavi" suoi propri. Sussiste, pertanto, la responsabilità amministrativa dei consiglieri comunali che deliberano l'adesione a un consorzio di comuni preposto alla gestione dell'intero ciclo dei rifiuti solidi urbani, allorquando la scelta non sia suffragata da documentate asseverazioni, sia in termini di efficienza del servizio gestito e di economicità della gestione, sia di efficacia in termini di vantaggi per la collettività amministrata, sicché tale decisione finisce coll'integrare una forma elusiva dei vincoli di finanza pubblica, non solo illegittima ma foriera di danno erariale, equivalente ai costi sostenuti per ripianare le perdite.

Sez. II n. 68/2019: funzionario infedele.

La consumazione di reati contro la pubblica amministrazione caratterizzate dall'interruzione del rapporto di immedesimazione organica e dallo sviamento delle funzioni istituzionali a fini egoistici contrapposti a quelli perseguiti dall'ordinamento, determina uno spreco di risorse pubbliche, insito nel "disservizio", da intendersi come "servizio apparente". Nel caso di un pubblico dipendente che abusi della propria funzione al fine di favorire l'illegittima aggiudicazione della gara per le concessioni pubbliche in favore di un'impresa privata, in concorso doloso (penalmente accertato) con il suo amministratore, sussiste il danno dedotto in controversia e, cioè, quello pari all'indebita percezione della retribuzione (o parte di essa) a fronte di una prestazione lavorativa "desostanziata", priva di ogni utilità per la stessa amministrazione, posto che il servizio, offerto all'ente di riferimento e alla collettività, appare privo dei necessari requisiti essenziali e, quindi, un aliud pro alio.

Sez. II n. 85/2019: rapporti tra controllo e giurisdizione.

La deliberazione di parificazione del rendiconto generale emessa da una Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, non impedisce l'esercizio dell'azione della Procura regionale volta alla declaratoria di responsabilità del presidente di una provincia autonoma non essendo ravvisabile la violazione del divieto di "ne bis in idem", in quanto la certezza e l'incontestabilità dei dati esposti nella deliberazione stessa non costituiscono "giudicato" sostanziale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2909 c.c..

Sez. II n. 85/2019: utilizzo fondi riservati.

Sussiste la responsabilità amministrativa del presidente di una provincia autonoma che utilizza risorse rivenienti dal fondo speciale “riservato” (“sonderfond”) non attinenti ad attività istituzionali e di carattere prevalentemente personale, non potendosi, tra l’altro, qualificare “spese di rappresentanza” gli esborsi gravanti su pubbliche gestioni, che non siano finalizzate a mantenere o incrementare l’immagine e il prestigio istituzionale dell’ente verso l’esterno, del tutto prive del carattere della “sobrietà” e della “congruità”, sia rispetto al singolo evento finanziato, sia rispetto alle dimensioni e ai vincoli di bilancio dell’ente locale che le sostiene.

Sez. II n. 90/2019 e n. 349/2019: consiglieri regionali.

Il rimborso delle somme erogate, per l’assolvimento delle funzioni proprie del Gruppo consiliare deve intendersi limitato alle spese per le quali sussista una stretta correlazione con le finalità istituzionali dell’ente che richiedano una proiezione esterna delle attività per il migliore perseguimento dei propri fini istituzionali; a tal fine è necessaria una rigorosa motivazione con riferimento allo specifico interesse istituzionale perseguito, alla dimostrazione del rapporto tra l’attività dell’ente e la spesa erogata, alla qualificazione del soggetto destinatario dell’occasione della spesa e alla rispondenza a criteri di ragionevolezza e di congruità rispetto ai fini che renda evidente “l’inerenza” sostanziale della spesa con le funzioni svolte.

Sez. II n. 155/2019: danno erariale indiretto.

L’esborso sostenuto da una pubblica amministrazione nei confronti di un terzo in esecuzione di un decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo, poi caducato, configura un pagamento *sine titulo* a fronte del quale l’amministrazione stessa deve provvedere al recupero, ma non genera ipotesi di danno erariale.

Sez. II n. 174/2019: sanzione ex art. 30, c. 15, l. n. 289/2002 per indebitamento non conseguente a spese di investimento.

Dall’ indebitamento di un ente per spese che non siano di investimento, discende un’azione erariale di tipo sanzionatorio, basata sul fatto oggettivo della condotta consistente nell’assunzione del mutuo con onere di ammortamento a carico dell’ente. Pertanto, nessuna incidenza può essere attribuita al fatto che l’art. 30, c. 15, della l. n. 289/2002 ha previsto la nullità del contratto di mutuo a questa stregua assunto, tanto sul piano processuale, come condizione dell’azione, quanto sul piano sostanziale, poiché la sanzione è legata alla mera assunzione del mutuo, restando irrilevante il fatto che l’ammortamento non abbia esaurito il suo corso secondo le previsioni del relativo piano, stante la dichiarata nullità del contratto di mutuo.

Sez. II n. 174/2019: prescrizione sanzione ex art. 30, c. 15, l. n. 289/2002 per indebitamento non conseguente a spese di investimento.

L’azione di responsabilità sanzionatoria di cui all’art. 30, c. 15, della l. n. 289/2002 soggiace alle ordinarie regole della prescrizione quinquennale prevista per l’azione risarcitoria erariale. Ne consegue che il dies a quo va collegato alla stipula del contratto di mutuo, essendo quello il momento in cui si perfeziona l’obbligazione di pagamento delle rate in ammortamento e che consente la conoscibilità del depauperamento *contra legem* del patrimonio pubblico.

Sez. II n. 199/2019: Responsabile unico del procedimento.

Sussiste la responsabilità del Responsabile unico del procedimento – RUP per aver concorso a determinare le condizioni per l’irrogazione di una sanzione pecuniaria al comune di appartenenza ad opera del Ministero per i Beni e le Attività

Culturali, ai sensi dell'art. 160 del d. lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio), in conseguenza della demolizione, senza autorizzazione, nell'ambito dell'esecuzione dell'appalto comunale dei lavori di costruzione della rete stradale e impianti di pubblica illuminazione, dei ruderi di una chiesa sottoposti a vincolo storico-artistico.

Sez. II n. 203/2019: azione revocatoria di un fondo patrimoniale.

Nell'ipotesi di fondo patrimoniale costituito da entrambi i coniugi, la questione della carenza di una posizione debitoria di uno degli interessati nei confronti dell'erario, è irrilevante posto che l'*actio* pauliana può incidere soltanto sui beni conferiti nel fondo patrimoniale dal coniuge debitore, non potendo produrre effetti rispetto ai beni eventualmente conferiti dall'altro coniuge non debitore ancorché questi sia stato contraente nell'atto di costituzione.

Sez. II n. 204/2019: incarichi di consulenza.

Il conferimento degli incarichi di consulenza a soggetti esterni rappresenta un'opzione operativa percorribile solo in presenza di specifiche condizioni e, segnatamente, laddove sussistano (e vengano conseguentemente esternati nella motivazione del pertinente provvedimento di conferimento) i seguenti presupposti:

- assenza di una apposita struttura organizzativa ovvero una carenza organica che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l'esercizio di una determinata funzione, da accertare per mezzo di una reale ricognizione;
- complessità dei problemi da risolvere che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale;
- indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico;
- indicazione della durata dell'incarico;
- proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'Amministrazione.

Sussiste, pertanto, la responsabilità dei membri della giunta di un comune per avere concorso ad approvare la deliberazione di «Esterneizzazione degli adempimenti fiscali di competenza del Comune in materia di Iva e Irap» e del funzionario amministrativo che ne aveva curato l'istruttoria e firmato la determinazione di conferimento dell'incarico ad un professionista, in carenza degli indicati presupposti.

Sez. II n. 219/2019: certezza, concretezza e attualità del danno erariale.

Il danno erariale è ravvisabile ove sia connotato dagli indispensabili caratteri della certezza, dell'attualità e della concretezza. Pertanto, nel caso in cui l'Amministrazione abbia formalizzato richieste di pagamento dei crediti connessi alla concessione in uso di spazi per l'installazione di distributori automatici (nella specie collocati nei locali di un'Asl), deve ritenersi che il danno erariale dedotto sotto il profilo delle mancate entrate, non sia concreto ed attuale e, pertanto, non sia perseguibile.

Sez. II n. 244/2019: nomina segretario particolare.

Sussiste la responsabilità del Presidente di una Provincia, per aver concorso a nominare, ai sensi dell'art. 90 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e dell'articolo 7 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi della Provincia di Venezia, quale proprio segretario particolare, un soggetto sprovvisto di particolari titoli

culturali e professionali riconoscendogli un trattamento economico omnicomprensivo parametrato a quello previsto dal CCNL per la categoria professionale «D».

Sez. II 257/2019: atto di messa in mora.

Integra gli estremi dell'atto interruttivo della prescrizione e l'effetto sostanziale di costituire in mora il debitore, la manifestazione scritta, ancorché priva di formule solenni, dell'inequivocabile volontà del titolare del credito di far valere il proprio diritto nei confronti del soggetto indicato, essendo sufficiente la mera comunicazione del fatto costitutivo della pretesa sebbene sprovvista dell'indicazione di un importo.

Sez. II 257/2019: partecipazioni azionarie dell'amministrazione.

L'astratta possibilità di operare sul mercato azionario, non esime l'Amministrazione pubblica dal dimostrare -e, ove compulsato, il giudice contabile dal sindacare- in base a quali particolari e peculiari interessi ed a quali circostanziate valutazioni, anche di natura tecnica, si sia addivenuti all'esborso di una somma di denaro pari ad oltre un quarto dell'intero bilancio di un determinato ente (nel caso una Provincia) per assumere il controllo ex sé di una società commerciale, prescindendo dai vantaggi derivanti da un patto di sindacato con altri soggetti pubblici di eguale natura. Se, tenuto conto del fine istituzionale assegnato alla Provincia nell'ambito della mobilità e delle infrastrutture viarie, è ammessa la possibilità di perseguimento di detto fine attraverso lo strumento societario commerciale, sono comunque sindacabili nella sede giurisdizionale contabile sia l'utilizzo degli strumenti di gestione delle partecipazioni azionarie da parte del socio pubblico proprietario di quote, sia le specifiche modalità giuridiche e la congruità economica degli acquisti o delle dismissioni delle stesse partecipazioni azionarie; detto apprezzamento, ovviamente, potrà essere effettuato esclusivamente alla luce dell'atto o degli atti amministrativi che ne sono la loro manifestazione reale, e che documentano la consapevolezza in base a parametri normativi del processo volitivo che conduce ad una determinata decisione.

Se infatti è legittimo ed insindacabile l'obiettivo strategico di addivenire al controllo solitario della società commerciale, il pagamento -a debito, e nell'indifferenza verso le conseguenze finanziarie che ne sarebbero scaturite compromettendo l'incameramento di dividendi, pure quelli sovrastimati- di un prezzo particolarmente elevato esprime la sproporzione e l'inidoneità dei mezzi utilizzati rispetto agli interessi istituzionali di cui è dichiarato il perseguimento.

Sez. II 257/2019: assetti societari.

La valutazione della complessità degli assetti societari e dei fenomeni che influenzano le operazioni commerciali del mercato e delle quotazioni azionarie, richiede una particolare competenza ed una formazione professionale specifica. Pertanto l'assunzione di una decisione sul punto, allorché si tratti di stabilire la congruità del prezzo di acquisto di un pacchetto di azioni di controllo societario, comporta che il giudice -sebbene *peritus peritorum*- non possa prescindere dalle allegazioni tecniche fornite dalle parti o acquisite attraverso esperimenti peritali d'ufficio. Il medesimo limite di conoscenza specifica della predetta materia che riguarda il giudice contabile, investe gli amministratori di un ente pubblico in misura maggiore quando si tratti di cariche elettive assunte da professionalità non giuridiche o economiche. La tecnicità e la specificità del tema impongono in primo

luogo a questi ultimi di prendere decisioni, non dietro una spinta di natura politica, ma in maniera informata e consapevole, condizioni che solo attraverso il compimento di una puntuale ed accurata attività istruttoria possono realizzarsi. La prima verifica che il giudice della responsabilità amministrativa è chiamato a svolgere -prima ancora della corrispondenza tra mezzi e fini perseguiti-, quindi, è se le decisioni amministrative che comportano una spesa (tanto più se rilevante) siano state prese palesemente le ragioni e previa acquisizione degli elementi di conoscenza necessari per conferire alle medesime quei caratteri di buon senso, di ragionevolezza e di prudenza normativamente richiesti.

Sez. II n.286/2019: interruzione del decorso della prescrizione.

La notificazione del ricorso introduttivo di un giudizio ai sensi dell'articolo 696 c.p.c. (per accertamento tecnico preventivo) nei confronti dei presunti responsabili del danno erariale, ha un effetto interruttivo ex lege del termine prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa, in quanto appartenente ai giudizi conservativi di cui all'articolo 2943 c.c..

Sez. II n.286/2019: responsabilità del progettista.

Ai sensi dell'art. 105 del d.P.R. n. 554/1999 (applicabile *ratione temporis*) la responsabilità del progettista, nella specie professionista estraneo all'amministrazione, sussiste per i rischi derivanti da errori od omissioni nella redazione del progetto esecutivo e/o definitivo, purché abbiano determinato a carico della stazione appaltante nuove spese di progettazione e/o nuovi costi, al netto dei costi e degli oneri che l'amministrazione avrebbe dovuto comunque affrontare per l'esecuzione di un progetto esente da errore e/o omissioni. Sussiste, quindi, la responsabilità a carico del progettista-direttore dei lavori che non abbia rispettato negli elaborati progettuali, quei requisiti funzionali ed economici prestabiliti dalle norme tecniche, anche allorquando dall'errore sia dipeso l'inutile dispendio di risorse economiche impiegate dalla stazione appaltante al fine di compensare il materiale a piè d'opera rimasto inutilizzato (nella specie l'errore è stato ritenuto tanto più grave e meritevole di essere stigmatizzato, in quanto commesso da un professionista di fama mondiale, di elevatissima competenza, con lunga e comprovata esperienza proprio nel settore oggetto dell'appalto).

Sez. II n.286/2019: varianti in corso d'opera.

In caso di varianti in corso d'opera, tutti i nuovi prezzi sono soggetti al ribasso d'asta con la conseguenza che rispondono del danno "differenziale" tra quanto pagato all'impresa aggiudicataria e quanto dovuto, il responsabile del procedimento e il direttore dei lavori che abbiano, in dispregio dei propri obblighi d'ufficio, effettuato nuove analisi con riferimento ai prezzi elementari di mano d'opera, materiali, noli e trasporti non riferibili alla data di formulazione dell'offerta ovvero in applicazione di prezziari o listini ufficiali privi del prescritto ribasso.

Sez. II n. 291/2019: divieto di "soccorso finanziario".

Il divieto di contribuzione da parte degli enti locali a favore delle proprie società partecipate, in caso di perdite negli ultimi tre esercizi consecutivi - divieto di "soccorso finanziario"- (art. 6, c. 19, del d. l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122), comporta che il finanziamento diretto esclusivamente a rimediare al consolidamento delle perdite della società partecipata nel terzo esercizio consecutivo, si risolve in un inammissibile strumento di elusione

del precetto posto dalla richiamata disposizione (nella fattispecie sono stati ritenuti non consentiti comportamenti che, pur formalmente regolari, risultavano strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di legge o di finanza pubblica, con conseguente necessità di valutare la finalità economico-amministrativa dei provvedimenti adottati dall'ente).

Sez. II n. 291/2019: divieto di "soccorso finanziario".

Il divieto di contribuzione da parte degli enti locali a favore delle proprie società partecipate, in caso di perdite negli ultimi tre esercizi consecutivi - divieto di "soccorso finanziario"- (art. 6, c. 19, del d. l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122), è finalizzato a prevenire le scelte effettuate talvolta dagli enti pubblici di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali di società partecipate (tali da minacciare la continuità aziendale). Prassi che, come noto, da un lato impatta negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria; dall'altro si contrappone alle disposizioni dei trattati internazionali (art. 106 TFUE, già art. 86 TCE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza "nel mercato", in un'ottica macroeconomica.

Sez. II n. 352/2019: conflitto di interessi membri commissioni esaminatrici.

L'articolo 6 bis della legge n. 241/1990 - introdotto dall'art. 1, c. 41, della l. n. 190/2012- impone a tutti i soggetti che, a qualunque titolo, intervengono in un procedimento amministrativo, di astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale. Con riguardo ai componenti delle commissioni di concorso, trovano altresì applicazione gli artt. 51 e 52 c.p.c. in ordine ai quali è consolidato l'orientamento interpretativo secondo cui le cause di incompatibilità rivestono carattere tassativo e sfuggono all'applicazione analogica; ciò anche in funzione di tutela dell'esigenza di certezza dell'azione amministrativa e, in particolare, della regolarità della composizione delle commissioni giudicatrici. In linea con la giurisprudenza amministrativa, anche in sede contabile deve ritenersi che la mera sussistenza di rapporti accademici o di ufficio tra commissario e candidati non sia di per sé idonea ad integrare gli estremi delle cause d'incompatibilità normativamente previste ad eccezione delle ipotesi in cui il rapporto tra commissario e candidato trascenda la dinamica istituzionale delle relazioni docente/allievo, e si sia concretizzato in un autentico sodalizio professionale, in quanto tale connotato dai caratteri della stabilità e della reciprocità d'interessi di carattere economico o in un rapporto personale di tale intensità da fare sorgere il sospetto che il giudizio non sia stato improntato al rispetto del principio di imparzialità.

Sez. II n. 353/2019: assegnazione di unità immobiliari di proprietà comunale.

Sussiste la responsabilità dei membri della giunta e dirigenti di un comune per il danno derivante dalla gestione diseconomica di immobili ad uso non abitativo di proprietà del medesimo ente locale (nella specie il danno ha riguardato l'assegnazione di talune unità immobiliari a titolo di comodato gratuito, pur in assenza di una previsione regolamentare che autorizzasse tale specifica modalità di utilizzo, in favore di associazioni private che, in realtà, non svolgevano attività di rilievo sociale, ma utilizzavano le strutture per attività lucrative e la locazione in

favore di associazioni private, con previsione di canoni locatizi fortemente ridotti rispetto a quelli di mercato - 10% del canone di mercato -).

Sez. II n. 371/2019: cessazione della materia del contendere.

La cessazione della materia del contendere presuppone l'integrale soddisfacimento del credito vantato e, pertanto, non può essere dichiarata ove sia stato soddisfatto il credito principale, ma non anche quello accessorio (nella specie relativo agli interessi legali).

Sez. II n. 384/2019: gestione di un bar all'interno di una amministrazione.

Il rapporto instaurato tra un ente pubblico e un privato, con il quale venga affidata al medesimo la gestione di un servizio di bar all'interno di una struttura pubblica, ha natura di concessione, stante il carattere pubblico del bene affidato e del servizio che ne costituisce oggetto. In tale contesto, la mancanza di una procedura competitiva circa l'assegnazione di un bene pubblico suscettibile di sfruttamento economico, introduce una barriera all'ingresso al mercato, determinando una lesione alla parità di trattamento, al principio di non discriminazione ed alla trasparenza tra gli operatori economici, in violazione dei principi comunitari di concorrenza e di libertà di stabilimento. In tali ipotesi la condotta illecita, posta in essere in violazione dei principi sopra enucleati, è produttiva di danno erariale identificabile nel mancato introito della maggiore somma che l'amministrazione avrebbe incassato ove si fosse proceduto a mezzo di una pubblica gara, consentendo il confronto concorrenziale tra più operatori economici.

Sez. II n. 404/2019: occultamento doloso del danno.

La conoscenza del danno erariale che si verifichi in un momento antecedente a quello della scoperta non vale ad escludere l'applicazione del principio secondo il quale, nel caso di occultamento doloso quale obiettivo impedimento ad agire di carattere giuridico, il termine di decorrenza della prescrizione non può che agganciarsi alla data della scoperta del fatto. Se, infatti, non vi è conoscenza affidabile dei fatti medesimi e delle componenti del danno, non è sufficiente che il fatto venga meramente scoperto, ma occorre che lo stesso assuma una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa.

Sez. II n. 421/2019: omessa pubblicazione sul sito istituzionale degli incarichi conferiti dalla pubblica amministrazione.

La mancata pubblicazione degli incarichi conferiti da un ente locale sull'apposita sezione del suo sito istituzionale comporta, a norma dell'art. 11, c. 9, del d. lgs. n. 150/2009, il divieto di erogazione dell'indennità di risultato ai dirigenti responsabili dell'omissione. L'inosservanza di tale norma integra una condotta di danno a carico dei componenti il nucleo di valutazione e del segretario comunale. La conseguente responsabilità ha natura risarcitoria e non sanzionatoria, in quanto, a differenza di quanto si verifica per altre situazioni gestionali pacificamente ascritte a tale seconda categoria (ad esempio: art. 30, c. 15, della l. n. 289/2002), la fattispecie tipizzata dal richiamato art. 11, c. 9, nel prevedere il divieto di corresponsione di una parte del trattamento retributivo in favore del dirigente, non si indirizza a quest'ultimo quale autore della condotta omissiva, ma a coloro che, nell'esercizio delle funzioni di controllo e garanzia sul corretto andamento dell'attività amministrativa nel rispetto del principio di legalità non hanno impedito che la

retribuzione di risultato fosse corrisposta al dirigente inadempiente; inoltre, la reazione dell'ordinamento connessa al disvalore per il mancato conseguimento dell'obiettivo di garantire trasparenza e conoscibilità all'azione amministrativa, non si concretizza in un'afflizione predeterminata nel quantum addebitabile, ma è legata alla variabilità del fondo destinato alla retribuzione di risultato, a sua volta determinato in base all'entità e alla natura degli obiettivi assegnati.

Quanto al contenzioso pensionistico si segnalano:

Sez. II n. 11/2019: delibazione atti presupposti al trattamento di quiescenza.

La Corte dei conti, in sede di giurisdizione esclusiva sui provvedimenti inerenti al diritto, alla misura ed alla decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti (nonché degli altri assegni che ne costituiscono parte integrante), ha il potere di delibare gli atti e i provvedimenti intervenuti nel pregresso rapporto d'impiego, relativi allo status del dipendente e al suo trattamento economico, al solo fine di stabilirne la rilevanza sul trattamento di quiescenza, senza con ciò invadere la giurisdizione del giudice competente a conoscere della misura del trattamento economico spettante in sinallagma con il rapporto di lavoro.

Sez. II n. 29/2019 e n. 158/2019: Il beneficio contributivo (cd. moltiplicatore) previsto dall'art. 3, c. 7 del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 165.

L'incremento del montante contributivo ivi previsto dall'art. 3, c. 7, del d. lgs. n. 165/1997 in favore del "personale militare", è previsto in alternativa al collocamento, o alla permanenza, in ausiliaria e spetta, quindi, in favore di coloro che pur avendo raggiunto l'età pensionabile prevista per il grado di appartenenza, id est per il transito in ausiliaria, non possano materialmente accedervi per inidoneità psicofisica, nonché in favore di coloro i quali, già transitati in ausiliaria, siano divenuti successivamente fisicamente inidonei al servizio.

Sez. II n.48/2019: mansioni superiori.

Il trattamento economico conferito ai dipendenti che svolgono mansioni superiori a quelle della qualifica di appartenenza non ha, nella sua interezza, natura stipendiale o retributiva ai sensi di quanto previsto dall'art. 43 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092; pertanto, "per la parte in esubero rispetto alla retribuzione spettante per la qualifica originariamente ricoperta" non può essere ricompreso ai fini della liquidazione della pensione, nella base pensionabile se non nella misura indicata dall'art. 13, lett. b) del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 503.

Sez. II n. 205/2019: art. 54 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n.1092.

L'art. 54 del d.P.R. n.1092/1973 definisce gli ordinari criteri di calcolo della pensione per la generalità dei militari. Per il personale militare che, alla data del 31 dicembre 1995, vantava un'anzianità di servizio utile inferiore a 18 anni, per i quali la pensione viene liquidata in parte secondo il sistema retributivo ed in parte con il sistema contributivo, per ciò che concerne la prima parte, la richiamata disposizione continua a trovare applicazione.

Sez. II n. 252/2019: assegno vitalizio di benemerenzza.

L'assegno vitalizio di benemerenzza di cui all'art. 4 della l. 24 aprile 1967, n. 261, nel testo sostituito dall'art. 3 della l. 22 dicembre 1980, n. 932, spetta ai soggetti sottoposti a persecuzione nelle circostanze di cui all'art. 1 della l. 10 marzo 1955, n. 96, e vittime di atti di violenza o sevizie subiti in Italia o all'estero ad opera di persone alle dipendenze dello Stato o appartenenti a formazioni militari o paramilitari

fasciste, o di emissari del partito fascista. Ai fini del riconoscimento del beneficio, occorre che vi siano stati (e siano assistiti da attendibili elementi di riscontro) atti, aventi le connotazioni persecutorie definite dalla legge o individuate estensivamente in via pretoria e che i medesimi siano direttamente riferibili al soggetto richiedente. All'indicato fine, non è indispensabile la percepibilità della reale attitudine lesiva dei comportamenti e, dunque, ben può in astratto configurarsi un diritto all'assegno da parte di soggetti minori o addirittura neonati. Tuttavia, occorre, non diversamente da ogni altra situazione in cui viene in discussione la spettanza dell'assegno di benemerenzia, che vi sia un robusto, obiettivo ed immediato legame tra gli accadimenti che si assumono persecutori ed il soggetto coinvolto.

Sez. II n.332/2019: quota "A".

Il "principio di tassatività e nominatività" degli emolumenti che concorrono a determinare la base pensionabile, alla stregua dell'art. 43 d.P.R. n.1092/1973, come sostituito dall'art.15, l. n.177/1976, comporta che, nella determinazione della pensione dei dipendenti dello Stato, sono computabili in quota A solo gli assegni già espressamente dichiarati pensionabili dallo stesso d.P.R. n. 1092 del 1973; gli assegni già dichiarati pensionabili da altre disposizioni precedenti alla l. n. 335 del 1995; c) gli assegni dichiarati pensionabili in quota A da disposizioni di legge successive alla l. n. 335 del 1995. Gli emolumenti divenuti pensionabili solo con la citata legge n. 335 del 1995 vanno, invece, considerati unicamente nella quota B (nella specie, conseguentemente, per gli appartenenti alle Istituzioni di ricerca e sperimentazione agraria, "l'indennità di ente", istituita dal 1° gennaio 1996 dal c.c.n.l. normativo 1994-1997 del comparto, pur essendo corrisposta alla generalità dei dipendenti inquadrati nei livelli dal IV al X, e, dall'1.01.1998, dichiarata "stabile" dall'art. 71 del c.c.n.l. 1998-2001, non è stata ritenuta computabile nella quota A del trattamento pensionistico).

L'attività giurisdizionale della III sezione giurisdizionale centrale d'appello ha registrato una serie di importanti arresti di cui qui di seguito si segnaleranno i principi affermati e le soluzioni adottate.

Con sentenza Sez. III n. 66/2019 è stata esaminata la questione dell'ampiezza dei poteri commissariali nella gestione delle aree archeologiche. Nella fattispecie, i poteri del Commissario straordinario per l'emergenza "Pompei" erano previsti da ordinanze di protezione civile, che ne precisavano il perimetro operativo e le regole ad esso interne, non derogabili dallo stesso Commissario. Nello specifico il Commissario - in violazione delle prescrizioni previste dalle ordinanze e in violazione della normativa sui pubblici appalti - aveva autorizzato - nel maggio 2010 - una variante per lavori di gran lunga eccedenti il 50% dell'importo dell'appalto dei lavori originari, affidandone l'esecuzione direttamente a soggetto diverso dall'originario appaltatore. I lavori, disposti senza la previa necessaria acquisizione del parere di una apposita Commissione ministeriale, erano consistiti in adeguamenti del Teatro romano di Pompei per consentirvi rappresentazioni del Teatro San Carlo di Napoli. La Sezione ha ritenuto che una tale iniziativa, al di là degli indicati profili di illegittimità, non rientrasse nei compiti del Commissario straordinario, posto che le ordinanze circoscrivevano la possibilità di promuovere la "valorizzazione" del sito archeologico ad altre e diverse specifiche attività.

La sentenza Sez. III n. 232/2019 ha trattato un caso relativo alle indennità dei componenti del Consiglio di amministrazione degli enti strumentali degli Enti locali, dopo l'entrata in vigore della l. 7 aprile 2014, n. 56. Detta legge, rivedendo le funzioni di Province e Città metropolitane, ha disposto (ex art. 1, co. 84) sulla remunerazione degli organi rappresentativi prevedendo la gratuità delle funzioni di Presidente della Provincia ecc. Nel caso trattato, i compensi dei membri del CdA dell'Azienda Casa Emilia-Romagna (ACER) venivano parametrati a quelli degli Amministratori della Provincia. La sentenza ha affermato che: la competenza sulla determinazione dei compensi *de quibus* spetta alla Conferenza degli Enti e che il richiamo alle norme sui compensi del Presidente della provincia non implica necessariamente la gratuità del *munus* in esame. La decisione in commento ha disatteso le argomentazioni del Requirente che non aveva considerato che la funzione di Presidente della Provincia è gratuita se coincide con quella (retribuita) di Sindaco del capoluogo.

Sono state esaminate talune fattispecie di danno commesse nella fase della individuazione dei criteri di scelta del contraente per l'affidamento di appalti pubblici con particolare riferimento al regime probatorio. In proposito, con le sentenze Sez. III nn. 50, 52, 56 e 115 del 2019 è stato trattato del "danno alla concorrenza" che consiste nel maggior esborso dell'amministrazione per l'acquisizione di beni o servizi a seguito di illegittimità nella scelta del contraente. Sul piano dell'onere della prova, detto danno non può ritenersi esistente *in re ipsa* per il solo fatto della violazione delle regole sull'evidenza pubblica. Il danno alla concorrenza, nei suoi elementi costitutivi oltretutto nel suo ammontare, dev'essere oggetto di specifica prova, con ogni mezzo utile. Ad esempio, allegando il minor costo sopportato normalmente dall'amministrazione in procedure aventi analogo contenuto.

Sotto il profilo processuale, particolare interesse suscitano le sentenze Sez. III n. 76 e 156 del 2019.

Con la prima decisione sono stati verificati i termini di ammissibilità di un appello proposto avverso una sentenza di interpretazione emessa dal giudice d'appello.

Al riguardo si è rilevato, in via generale, che l'appello, quale mezzo di gravame la cui decisione è destinata a sostituirsi a quella gravata (effetto devolutivo-sostitutivo dell'appello), è strutturalmente conformato sull'alterità del giudice che decide il gravame, rispetto a quello che ha emesso la decisione gravata.

La Sezione ha rilevato che però nel caso in esame, l'atto di appello si era rivolto avverso una sentenza di interpretazione del medesimo giudice d'appello: la decisione richiesta col gravame si rivelava, allora, anch'essa una sentenza di interpretazione, il cui giudice naturale precostituito per legge è, in forza dell'art. 211 c.g.c, lo stesso giudice che ha emesso la sentenza da interpretare (Sez. II App., 25/01/2017, n. 34).

Pertanto, nella fattispecie di cui al presente giudizio è stato impiegato l'appello anche in un caso in cui l'alterità del giudice, propria della struttura normativa di detto mezzo di gravame, è esclusa dalla legge processuale (art. 211, c.g.c.) la quale impone che l'interpretazione della sentenza venga richiesta allo stesso giudice che ha emesso la decisione da interpretare.

La parte, dunque, ha utilizzato lo strumento processuale dell'appello oltre i limiti consentiti dalla sua struttura legale, forzandone lo schema normativo e snaturandone la funzione.

Per quanto precede, l'appello, che si ribadisce si struttura sull'alterità del giudice del gravame rispetto a quello della decisione impugnata, in quanto proposto avverso una sentenza di interpretazione del giudice d'appello, e quindi necessariamente, ex art. 211, c.g.c., allo stesso giudice d'appello che ha emesso la decisione impugnata, si rivela inammissibile, poiché non conforme alla struttura ed alla funzione descritta dal modello legale.

Con la sentenza Sez. III n. 156 del 2019 si sono affrontati condizioni d'ammissibilità del ricorso per revocazione della sentenza di revocazione.

L'art. 206, comma 2, c.g.c., nel prevedere che "Non può essere impugnata per revocazione, per i medesimi motivi, la sentenza pronunciata in sede di revocazione" si rivela espressione di un principio generale, mirante ad evitare che la definizione di una lite sia oggetto di ripetute contestazioni che impediscono la formazione di una statuizione idonea a concludere definitivamente la controversia (cfr. Sez. III, Sent. n. 260 del 2018).

Tuttavia, occorre osservare al riguardo che, rispetto alla preclusione contenuta nell'art. 403, comma 1, c.p.c., secondo la quale "Non può essere impugnata per revocazione la sentenza pronunciata in sede di revocazione", l'art. 206, comma 2, c.g.c., nel riaffermare il principio ivi espresso, ne tempera la rigidità.

È possibile, infatti, che la sentenza che rimedia al vizio revocatorio commesso dal primo giudice sia, a propria volta, viziata da un nuovo - e potenzialmente persino più grave - vizio. Si pensi, p.es., al caso del dolo del giudice, ovvero a quello dell'errore di fatto della sentenza che, travisando la data in cui l'impugnazione è stata proposta, dichiara inammissibile il ricorso per revocazione avverso una sentenza d'appello.

Così, consentendo l'accesso al rimedio revocatorio qualora il (nuovo) ricorso per revocazione della sentenza di revocazione si fondi su motivi diversi da quelli posti a base del ricorso (precedentemente) deciso con la sentenza di revocazione, il legislatore ha inteso fissare un possibile punto di equilibrio tra esigenze generali di giustizia (art. 3, 24 e 111, Cost.), da un lato; e, dall'altro lato, l'esigenza di stabilità delle decisioni giudiziarie, che è uno dei valori funzionali del processo (sul punto, v. SU n. 15295 del 2014 e 26242 del 2014) e la ragionevole durata del processo (art. 111, Cost.).

L'oggetto del giudizio revocatorio avverso la sentenza di revocazione rimane, quindi, stabilito dal *thema decidendum* (così come conformato dai poteri di allegazione e deduzione delle parti) e dal *decisum* della sentenza di revocazione oggetto di impugnazione per revocazione.

Quanto alle ragioni poste a fondamento del ricorso ex art. 206, comma 2, c.g.c., il riferimento ai 'motivi', e non al tipo di vizio, consente di ritenere che, per valutare l'ammissibilità del gravame, e quindi il ricorrere - o meno - dei medesimi motivi, occorrerà verificare le concrete ragioni - in fatto e diritto - poste a fondamento del motivo di revocazione, indipendentemente dal *nomen iuris* del vizio revocatorio invocato dal ricorrente.

A tale stregua, lo scrutinio preliminare sul ricorso per la ‘revocazione della sentenza di revocazione’, impone allora al giudice un doppio giudizio d’ammissibilità: il primo, ex art. 206, comma 2, c.g.c.; il secondo riferito ai limiti legali d’ammissibilità del motivo di gravame concretamente proposto avverso la sentenza di revocazione.

Parte significativa del contenzioso pensionistico ha riguardato il riconoscimento di pensioni privilegiate per infermità contratte a causa di servizio. Tra le tante, si segnala la sentenza Sez. III n. 91/2019 con la quale è stato applicato il principio della equiparazione in sede di appello delle tematiche inerenti a dipendenza, classifica e aggravamento di infermità alle questioni di fatto. Con la conseguenza che al giudice d’appello è precluso il riesame delle questioni di natura medico-legale, decise dal giudice di prime cure, se non nei casi di difetto di motivazione ovvero di motivazione c.d. apparente in quanto basata su argomentazioni non comprensibili o logicamente inconciliabili. Nel caso di specie è stata confermata la decisione di primo grado che ha rigettato la richiesta di pensione privilegiata basandosi su una CTU resa da un medico specialista del settore attestante l’insussistenza di alcuna categoria patologica tra quelle previste dalla tabella A allegata alla l. 18 marzo 1968, n. 313.

Si segnalano delle decisioni sulla valutazione ai fini pensionistici dei periodi temporali di cui è stata accertata l’esposizione ad amianto (ex art. 13, co. 8, l. 27 marzo 1992, n. 257). La sentenza n. 146/2019 (cfr. anche le sentenze Sez. III nn. 177, 178, 187, 192 e 201 del 2019) ha precisato che l’interruzione della prescrizione del diritto de quo (decennale, decorrente dalla percezione dell’esposizione nociva del soggetto interessato) andava ricollegata alla presentazione della domanda all’INPS quale Ente provvisto della competenza esclusiva sulla concessione degli emolumenti previdenziali. Al riguardo, è stata ritenuta inidonea ad interrompere il termine di prescrizione la presentazione dell’istanza all’INAIL che ha funzioni “tecniche” non sovrapponibili a quelle dell’Ente erogatore della prestazione previdenziale.

Si evidenziano, inoltre, le seguenti altre sentenze di interesse in materia di responsabilità.

Sentenza Sez. III n. 39/2019 sulla decorrenza della prescrizione dell’azione di responsabilità amministrativa.

La prescrizione dell’azione di responsabilità amministrativa decorre dalla data dell’effettivo pagamento – sia per il danno diretto che per quello indiretto – poiché a tale momento si verifica il depauperamento dell’Ente. La conclusione di un contratto di lavori pubblici senza lo stanziamento dell’intera provvista finanziaria - ma con la clausola espressa che la realizzazione dei lavori avverrà per singoli lotti previa la disponibilità dei fondi - non costituisce un comportamento negligente né potrebbe dare luogo ad un legittimo affidamento in capo all’esecutore dei lavori. Tenuto conto inoltre che ai sensi della legge di contabilità di Stato è possibile suddividere i lavori pubblici per lotti in base alla disponibilità finanziaria dell’Ente, qualora ciò sia riconosciuto vantaggioso per l’amministrazione.

Sentenza Sez. III n. 231/2019 sul c.d. danno da perdita di chance.

La sentenza tratta del c.d. danno da perdita di chance da parte dell’amministrazione per avere subito un maggior esborso a seguito di affidamenti diretti – con artificioso ricorso al c.d. cottimo fiduciario in modo da frazionare l’importo dei lavori sotto la soglia dei 40.000 euro - in assenza dei tassativi

presupposti di legge. È stato individuato, in modo particolare, il criterio di determinazione del danno risarcibile costituito dalla differenza tra il prezzo dell'affidamento diretto e il prezzo determinabile a seguito dello svolgimento di pubblica gara applicando il ribasso mediamente praticato del 10%.

Sentenza Sez. III n. 163/2019 sul danno indiretto in materia di espropriazione per pubblica utilità illegittima.

L'espropriazione per pubblica utilità condotta oltre i termini previsti, sussiste il danno erariale c.d. indiretto per il risarcimento dovuto dall'amministrazione al soggetto che ha subito l'indisponibilità del proprio bene per il protrarsi illegittimo della procedura di esproprio. Poiché, in base alla normativa in vigore pro tempore, spettava al Sindaco l'adozione dei provvedimenti espropriativi, non sussiste responsabilità amministrativa dell'assessore ai lavori pubblici in mancanza di un'apposita delega di funzioni.

Sentenza Sez. III n. 74/2019 sulla rendicontazione dei rimborsi spese dei Gruppi consiliari regionali e riparto dell'onere della prova sulla loro inerenza.

La gestione delle spese per finalità pubbliche è sempre soggetta al controllo giurisdizionale e l'impiego delle somme dev'essere conforme ai fini istituzionali. Il principio generale è che vi è un generale obbligo di giustificazione della spesa. In materia di rendicontazione dei rimborsi spese dei Gruppi consiliari regionali l'onere di provarne l'inerenza spetta a coloro che le avevano sostenute, in base al principio della "prossimità" della fonte di prova (art. 94 C.g.c.). La valutazione della gestione dei fondi in esame non è un'ingerenza nelle scelte di merito, insindacabile, ma costituisce l'oggetto della cognizione del giudice contabile sulla congruità degli atti compiuti con le finalità poste dal legislatore. La prevedibilità ed evitabilità di conseguenze negative per l'erario regionale, oltre alla indimostrata inerenza delle spese medesime con le finalità previste dalla legge, costituiscono presunzioni gravi, precise e concordanti circa la gravità della colpa.

Sentenza Sez. III n. 103/2019 riscossione di somme derivanti dall'accertamento di violazioni al Codice della strada e soggezione a duplice termine di decadenza.

Il diritto di riscuotere le somme derivanti dall'accertamento di violazioni al Codice della strada è soggetto ad un doppio termine estintivo; il primo decadenziale ex art. 201 Codice della Strada si compie con l'omessa notifica del verbale nel termine previsto (150 giorni); il secondo, prescrizione, ex art. 28 l. 24 novembre 1981, n. 681, è quinquennale e decorre dall'accertamento della violazione. La notifica interrompe il termine mentre l'omessa notifica estingue l'obbligo di pagamento oltre al presupposto diritto di credito. Il danno erariale viene in evidenza quando per condotte dolose o gravemente colpose dei pubblici agenti il verbale non è notificato tempestivamente. comportamenti omissivi comportano un danno all'Amministrazione comunale. Il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria erariale decorre dalla decadenza ex art. 201 C.S.

Sentenza Sez. III n. 141/2019 e limiti all'esimente politica ex art. 122, comma 4, Cost..

La c.d. esimente politica ex art. 122, comma 4, Cost. non può estendersi a tutela delle attività relative alla gestione di risorse finanziarie per le quali sussiste la giurisdizione della Corte dei conti. In materia di rimborso spese ai Consiglieri regionali, erogate dal fondo di assistenza alle attività istituzionali, poiché la legge

prevede esclusivamente la modalità di rimborso in misura forfettaria non sussiste responsabilità amministrativa motivata dall'assenza di rendicontazione analitica delle spese.

Sentenze Sez. III n. 203/2019 e n. 207/2019 sulla decorrenza del termine di prescrizione dell'azione erariale per le spese dei gruppi consiliari ritenute "non inerenti".

Sentenza Sez. III n. 203/2019: la norma contenuta nell'art. 2935 c.c., secondo cui la prescrizione decorre "dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere", va riferita alla conoscibilità del danno in capo al danneggiato. In materia di rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari occorre distinguere: la presentazione del conto all'ufficio di Presidenza; l'esame da parte della competente Commissione e, infine, la verifica dell'inerenza delle spese sostenute. Quest'ultima attività può dare conoscenza del danno nei suoi elementi costitutivi: da tale momento decorre il periodo di prescrizione quinquennale. Nel caso esaminato in sentenza, con legge regionale era stato sottratto alla Commissione preposta il potere di esaminare altresì l'inerenza della spesa oltre alla verifica contabile della medesima. Poiché l'esame concernente l'inerenza veniva svolto dalla Guardia di Finanza, la conoscenza del fatto produttivo di danno era riconducibile alla segnalazione in Procura.

Sentenza Sez. III n. 207/2019: poiché la prescrizione decorre "dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere" (ex art. 2935 c.c.), il *dies a quo* va riferito alla possibilità per il danneggiato di avere cognizione del danno. In materia di rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari non ha rilevanza la mera "presa d'atto" del rendiconto da parte dell'ufficio di Presidenza poiché, in base alla legge regionale vigente, il controllo non poteva riguardare anche la verifica di inerenza delle spese sostenute. Dal tale momento, infatti, può decorrere il periodo quinquennale di prescrizione dell'azione erariale. Nel caso esaminato in sentenza, la conoscibilità dei fatti in capo alla Procura regionale era ricollegata alla comunicazione della Procura della Repubblica circa l'illiceità delle spese in oggetto.

Anche la materia pensionistica ha fatto registrare significative decisioni di seguito indicate.

Sentenza Sez. III n. 97/2019, sull'ambito di applicazione della disciplina dei c.d. arrotondamenti.

Collegio è stato chiamato ad individuare l'ambito d'applicazione della disciplina dei c.d. 'arrotondamenti', posta dall'art. 59, comma 1, lett. b) della legge n. 449/1997 e, in via analogica, dall'art. 3, comma 1, della legge 274/91, e verificare se tale complesso normativo sia utilizzabile per calcolare la misura temporale dell'anzianità contributiva applicando l'art. 1, comma 13, della l. n. 335 del 1995 a mente del quale, "Per i lavoratori già iscritti alle forme di previdenza di cui al comma 6 che alla data del 31 dicembre 1995 possono far valere un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni, la pensione è interamente liquidata secondo la normativa vigente in base al sistema retributivo".

Al riguardo il Collegio ha ritenuto che l'art. 1, comma 13, l. n. 335 del 1995, è norma di diritto transitorio, il cui ambito d'applicazione temporale è limitato alla qualificazione giuridica di fatti maturati al 31.12.1995, e che reca una disciplina che fa eccezione rispetto all'istituto giuridico del calcolo contributivo, prescritta per il maggior numero di ipotesi, disponendo l'ultrattività di una regola - quella del

metodo retributivo – ormai abrogata, e che pertanto, non può essere applicata oltre i casi e i tempi in essa considerati (art. 14, prel.).

Invece, le disposizioni sui meccanismi di arrotondamento di cui all'art. 3, l. n. 274 del 1991, all'art. 59, comma 1, lett. b) della l. n. 449 del 1997 (ma anche, come detto, all'art. 40 del d.P.R. 1092 del 1973), trovano il loro ambito d'applicazione al momento della cessazione del rapporto di impiego ai fini del definitivo collocamento in quiescenza (art. 8, d.P.R. 1092 del 1973); la loro funzione specifica è quella di determinare 'il complessivo servizio utile' (art. 3, l. n. 274 del 1991), ovvero 'le anzianità contributive ai fini sia del diritto che della misura della prestazione' (art. 59, comma 1, lett. b) della l. n. 449 del 1997).

Ciò posto, si è ritenuto che l'art. 1, comma 13, l. n. 335 del 1995 è chiaro e preciso sul punto del requisito temporale dell'anzianità: il suo tenore letterale è infatti significativamente indicativo nel prevedere 'almeno 18 anni di anzianità contributiva'.

In tale contesto, l'impiego da parte del legislatore della parola 'almeno', avverbio di quantità equivalente a 'soltanto', inteso però nel senso minimo, introduce un elemento di tassatività e determinatezza nella descrizione normativa della fattispecie, dimostrando chiaramente l'intenzione di limitare unicamente all'effettivo e reale ricorrere del requisito minimo di 18 anni di anzianità contributiva concretamente maturata la conseguenza del mantenimento del calcolo del trattamento pensionistico col metodo retributivo.

L'avverbio 'almeno' esclude, infatti, con valutazione legale tipica, la rilevanza di lassi temporali inferiori, ossia che non siano di 'almeno 18 anni'.

In tale prospettiva ermeneutica l'art. 1, comma 13 della l. n. 335 del 1995 non reca, allora, una lacuna normativa sul calcolo della dimensione temporale dell'anzianità contributiva: la disposizione in esame, infatti, fissa – con previsione legale tipica che, si ribadisce, esclude l'applicabilità di meccanismi di 'arrotondamento' che, per loro intrinseca natura rendono rilevanti periodi di tempo anche inferiori – il tempo minimo di anzianità contributiva ai fini del mantenimento del metodo di calcolo retributivo.

La differente funzione esplicitata dall'art. 1, comma 13 della l. n. 335 del 1995 (consentire l'ultrattività del sistema di calcolo retributivo), rispetto a quella propria dei meccanismi di arrotondamento di cui all'art. 3, l. n. 274 del 1991, all'art. 59, comma 1, lett. b) della l. n. 449 del 1997 (fissare i termini di accessibilità al trattamento di quiescenza), in uno con la loro natura di norme eccezionali, porta ad escludere l'integrazione della prima disposizione con regole proprie delle seconde, in ragione delle differenti finalità normative alle quali rispettivamente assolvono.

Infatti, applicare arrotondamenti anche nel caso di una norma che prevede non i requisiti d'accesso al trattamento pensionistico, ma una disciplina di diritto transitorio che regola l'ultrattività di un sistema di calcolo ormai abrogato, comporterebbe che tali norme - che fanno eccezione alle regole generali - vengano applicate oltre i casi ed i tempi in esse considerati, con violazione dell'art. 14 prel.

Diversamente opinando, si produrrebbe l'effetto paradossale di un doppio arrotondamento: dell'anzianità maturata al 31.12.1995, per accertare i termini di applicazione della normativa sul calcolo retributivo della pensione; dell'anzianità maturata al momento del collocamento in quiescenza per il diritto e la misura.

Ma, come detto, tale interpretazione collide con l'art. 14 prel che non consente di applicare la disciplina degli arrotondamenti oltre i casi ed i tempi considerati.

Sentenza Sez. III n. 236/2019, sul rispetto dei principi del "giusto processo" in materia di perequazione pensionistica.

In materia di diritto alla perequazione del trattamento pensionistico è stato respinto l'appello avverso la sentenza di primo grado che aveva deciso in "forma semplificata" (ex art. 167 c.g.c.) ritenuta lesiva del principio costituzionale del giusto processo ex art. 111 Cost.. Come noto, con sentenza n. 250/2017 la Corte costituzionale ha dichiarato la legittimità del sistema perequativo pensionistico di cui agli artt. 24 e 25 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 che ha escluso dalla rivalutazione automatica taluni emolumenti pensionistici superiori (in determinate percentuali) rispetto al c.d. minimo INPS. La scelta del legislatore era ritenuta "razionale" data la necessità di salvaguardare l'equilibrio dei conti pubblici nonché la tenuta dell'intero sistema previdenziale. Poiché il giudizio è stato instaurato dopo che era stato definitivamente chiarito il quadro normativo di riferimento, non poteva ritenersi lesa il diritto al c.d. giusto processo nei termini prospettati dai ricorrenti.

La sezione giurisdizionale d'appello per la regione Siciliana ha affrontato una molteplicità di tematiche in materia di responsabilità amministrativa qui di seguito sintetizzate.

Danno all'immagine della p.a. - *clamor fori*.

Diverse pronunce hanno riguardato ipotesi di danno all'immagine della pubblica amministrazione, sotto il profilo della irrilevanza della diffusione mediatica dei fatti quale elemento costitutivo della fattispecie.

Con indirizzo giurisprudenziale costante, la Sezione -dopo avere esaminato l'evoluzione normativa in materia di danno all'immagine, prevalentemente correlato a casi di assenteismo fraudolento dal posto di lavoro- ha affermato il principio secondo cui per la risarcibilità di tale particolare tipologia di danno non è indispensabile che vi sia stata un'ampia risonanza mediatica del fatto illecito, essendo il *clamor fori* soltanto uno dei parametri utilizzabili per la quantificazione dell'onere risarcitorio da porsi a carico del dipendente pubblico infedele; per quanto riguarda la concreta quantificazione di tale onere risarcitorio, con contestuali ordinanze i giudizi sono stati sospesi, in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale sulle questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Sezione giurisdizionale per l'Umbria con ordinanza n. dalla Sezione giurisdizionale per l'Umbria 76/2018 (*ex plurimis*, sent. nn. 5 del 10/1/2019, 53 del 4/6/2019, 119 del 19/12/2019).

Azione revocatoria.

Nella fattispecie al vaglio della Sezione sono state ritenute sussistenti le condizioni oggettive e soggettive richieste dall'art. 2901 del codice civile per l'esercizio da parte della procura regionale dell'azione revocatoria, potendosi affermare che gli effetti patrimoniali dei rogiti notarili stipulati avevano determinato una violazione qualitativa e, parzialmente, quantitativa, cui si accompagna l'elemento psicologico, che hanno reso più difficoltosa o, comunque, più incerta la realizzazione dell'ingente credito erariale (Sent. n. 12 del 22/1/2019).

Danno per attività extramuraria svolta da medico in regime di esclusività.

Sono ricorrenti le ipotesi di responsabilità per danno erariale del medico che, in qualità di dirigente medico di azienda sanitaria od ospedaliera, abbia violato gli obblighi scaturiti dalla autorizzazione concessagli per l'esercizio di attività in regime di intramoenia allargata, con conseguente indebita percezione dei maggiori emolumenti retributivi correlati al particolare rapporto di esclusività con l'Amministrazione, da lui stesso prescelto.

In particolare, il danno finanziario patito dall'azienda sanitaria od ospedaliera può essere costituito non soltanto dalle differenze retributive indebitamente erogate, ma anche da contributi e imposte versati dall'Amministrazione, rispettivamente, all'ente previdenziale e al fisco, in adempimento degli obblighi specifici gravanti sul datore di lavoro (*ex plurimis*, sent. nn. 22 del 14/2/2019, 85 del 23/7/2019, 90 del 30/7/2019).

Retribuzione di risultato del dirigente.

La retribuzione di risultato del dirigente è corrisposta per l'effettivo apporto dato alla struttura amministrativa di appartenenza in termini di produttività o redditività della prestazione.

Pertanto, come prescritto dall'articolo 29 del contratto collettivo 23 dicembre 1999, la sua erogazione non è legata a criteri automatici, ma è condizionata alla preventiva specifica fissazione degli obiettivi annuali ai dirigenti, che costituisce presupposto imprescindibile per la certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con i detti obiettivi, e permettere l'elargizione dell'emolumento retributivo in questione, impedendo che la discrezionalità dell'*agere* amministrativo possa sconfinare nell'arbitrarietà.

La fissazione di obiettivi generici, non adeguati allo scopo, equivale alla loro mancata fissazione, con conseguente responsabilità per illecito erariale sia nei confronti del direttore generale che non ha indicato obiettivi conformi alla disciplina normativa sia nei confronti dei componenti il nucleo di valutazione che, esprimendo parere positivo, hanno consentito l'indebita erogazione della retribuzione di risultato, innestandosi nella complessa sequenza causale che ha portato alla sua corresponsione (Sent. n. 64 del 25/6/2019).

Indennità per occupazione illegittima.

L'occupazione illegittima di un immobile altrui ricorre quando in capo all'occupante manca un titolo giuridico che la giustifichi, con la conseguenza che il proprietario può chiedere e ottenere il risarcimento per l'illegittima detenzione dell'immobile da parte dell'occupante.

Il risarcimento, sulla base di una presunzione semplice, viene generalmente parametrato al valore locativo del bene, cioè ai canoni mensili che il proprietario avrebbe potuto ottenere se, avendone avuto la disponibilità, lo avesse locato a terzi; valore che costituisce l'unità di misura per quantificare la cosiddetta indennità di occupazione.

Nella fattispecie oggetto del giudizio, la procura regionale ha attivato l'azione di responsabilità nei confronti di dipendenti e amministratori comunali per avere lasciato cadere in prescrizione il diritto dell'ente di ottenere dagli occupanti gli immobili costruiti abusivamente -transitati nel patrimonio pubblico ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001- l'indennità di occupazione.

La Sezione ha ritenuto non sussistere la responsabilità amministrativa dei convenuti, in quanto il mancato introito di risorse economiche per il comune (coincidente con l'avvenuta prescrizione del diritto ad esigere l'indennità di occupazione), quale fattispecie produttiva di danno erariale, deve essere accompagnata dalla prova in termini di elevata probabilità che dette risorse spettino effettivamente, configurandosi in caso contrario un ingiustificato arricchimento delle casse comunali (Sent. n. 123 del 20/12/2019).

Danno grave e irreparabile.

Con l'ordinanza n. 7 del 14 marzo 2019, è stata respinta l'istanza cautelare formulata nell'atto introduttivo di un giudizio per la revocazione della sentenza impugnata, ai sensi dell'art. 205, comma 1, del Codice di giustizia contabile.

La Sezione ha affermato che "...il danno può essere definito grave ed irreparabile qualora si verifichi una irreversibile modifica del bene giuridico oggetto dell'esecuzione insuscettibile di *restitutio in integrum* nel caso in cui fosse accolto il giudizio di revocazione e sussista un'eccezionale sproporzione tra il vantaggio per il creditore precedente e il pregiudizio patito dal debitore esecutato. In altri termini, il danno è grave ed irreparabile nel caso in cui vi sia uno squilibrio tra la situazione economica di chi subisce l'esecuzione e l'incapienza del patrimonio del creditore precedente per la difficoltà o l'impossibilità di recuperare le somme versate qualora la sentenza impugnata venisse meno a seguito dell'accoglimento del ricorso per revocazione. Nella fattispecie in esame tale pregiudizio non sussiste, non essendo tra l'altro neanche prospettato dalla difesa di parte attrice, perché, al di là della circostanza che l'importo della condanna è comunque contenuto, il pagamento di una somma di denaro, essendo quest'ultimo un bene fungibile, è immediatamente reintegrabile dalle amministrazioni danneggiate per le quali non si pone, né è stato paventato, un problema di solvibilità o di incapienza del loro patrimonio."

Nella materia pensionistica si segnalano le seguenti decisioni.

Liquidazione spese processuali.

Nell'ipotesi di cessazione della materia del contendere nel processo pensionistico, il giudice è tenuto in ogni caso a liquidare le spese -anche compensandole, se ricorrono i presupposti di legge- in virtù del principio della cosiddetta soccombenza virtuale, in forza del quale il decidente, secondo una valutazione prognostica, deve stimare se la domanda sia fondata o meno.

In altri termini, la soccombenza dovrà essere individuata in base ad una ricognizione della normale probabilità di accoglimento della pretesa della parte su criteri di verosimiglianza o tramite un'indagine sommaria di delibazione del merito (Sent. n. 15 del 30/1/2019).

Mancato riconoscimento di benefici in favore dell'erede di pensionato.

Perequazione annuale della pensione di reversibilità (l. reg. n. 6/1997).

L'erede del titolare di pensione diretta, divenuto titolare di trattamento di reversibilità (quindi *jure proprio*, e non già "*jure successionis*"), non può proporre domande finalizzate all'ottenimento di specifici benefici economici pretermessi dal *de cuius* mentre era in vita.

È stato, inoltre, pronunciato il diritto del titolare di pensione di reversibilità di ottenere la rideterminazione del proprio trattamento, previa applicazione sulla pensione diretta, di cui era titolare il coniuge defunto, della perequazione annuale,

da ricalcolarsi, nella fattispecie in esame, in base ai criteri dettati dall'art. 36 della l. reg. n. 6 del 1997, limitatamente al periodo 1998/2000.

Sul punto, la Sezione, nel confermare il proprio consolidato orientamento, ha affermato che la perequazione ha lo scopo di salvaguardare, con il passare del tempo, il potere di acquisto della pensione, tanto da essere configurata dal legislatore regionale come un incremento da attribuirsi automaticamente e, quindi, a prescindere da una specifica domanda del pensionato, mediante l'applicazione degli adeguamenti annuali calcolati dall'ISTAT (Sent. n. 47 del 29/5/2019).

Pensione d'anzianità: requisiti.

Previa disamina dei nuovi presupposti per l'accesso alla pensione d'anzianità, introdotti dall'art. 24, comma 10, della l. n. 214/2011 (cosiddetta "legge Fornero"), che ha elevato notevolmente i limiti anagrafici e contributivi necessari per il conseguimento del diritto a pensione, è stato evidenziato che il legislatore, nel fissare tali requisiti generali (valevoli per tutte le categorie di soggetti interessati, salve esplicite eccezioni), ha inteso sancire (in coerenza con l'obiettivo dell'immediato perseguimento delle finalità di riduzione della spesa pensionistica e di complessiva armonizzazione dell'intero sistema previdenziale) che le anzianità contributive così previste debbano essere integralmente ed effettivamente possedute. Conseguentemente, non possono più reputarsi ammissibili arrotondamenti in eccesso dell'anzianità realmente vantata da un soggetto ad una determinata data (Sent. n. 83 del 23/7/2019).

Necessità della sussistenza di un concreto e comprovato interesse ad agire.

Le contestazioni formulate dinanzi alla Corte dei conti da dipendenti pubblici ancora in servizio attivo avverso norme che hanno introdotto nuove modalità di calcolo dei trattamenti di quiescenza sono inammissibili, considerato che tali soggetti non possono oggettivamente vantare alcun concreto e comprovato interesse ad agire, che possa ritenersi giuridicamente apprezzabile.

Infatti, i dipendenti in servizio non sono titolari di alcun diritto pensionistico, che, essendo stato violato, necessita d'immediata tutela giudiziaria, né sono, tantomeno, destinatari di provvedimenti emanati dall'Amministrazione ipoteticamente lesivi, che debbano essere rimossi (Sent. n. 106 del 22/10/2019).

Emissione invito a dedurre.

La Sezione ha affermato come -in base al combinato disposto degli artt. 67 comma 5, 68, 69 e 70 del Codice di giustizia contabile- non possa essere emesso un nuovo invito a dedurre per gli stessi fatti per i quali il procuratore regionale abbia notificato un precedente invito non seguito dal deposito dell'atto di citazione, anche se non sia stato adottato alcun provvedimento formale di archiviazione.

Infatti, laddove prevalessimo la tesi affermativa, si realizzerebbe un'aporia del sistema nell'impedire la riapertura dei fascicoli istruttori se non sopraggiungano "fatti nuovi e diversi successivi" da quelli della precedente istruttoria e consentire al pubblico ministero di emettere un nuovo invito a dedurre basato sugli stessi fatti per i quali sia stato emesso un precedente invito non seguito dall'atto di citazione solo perché non sia stato adottato un provvedimento di archiviazione (Sent. n. 48 del 29/5/2019).

Domanda introduttiva del giudizio: *emendatio e mutatio libelli*.

Nel confermare il consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte di cassazione (*ex multis*, Sezione III n. 7524/2005; Sezioni Unite n. 12310/2015), la Sezione ha ritenuto ammissibili modificazioni della domanda introduttiva del giudizio che costituiscano semplice emendatio libelli, ravvisabile quando non si incida né sulla *causa petendi*, ma solo sulla interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto, né sul *petitum*, se non nel senso di meglio quantificarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere in giudizio (Sent. n. 57 dell'11/6/2019).

CAPITOLO II

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali

Le decisioni assunte dalle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti si sono, in prevalenza, anche nel 2019 conformate agli indirizzi giurisprudenziali per i giudizi definiti dalle Sezioni Centrali di appello, contribuendo a dare certezza nella configurazione degli istituti e nell'applicazione delle norme.

Nel contempo sono state affrontate nuove problematiche e risolte questioni soprattutto di natura processuale, di cui alcune sono state recepite dalle norme introdotte dal correttivo (D. Lgs 7 ottobre 2019 n.114) al Codice di giustizia.

Partendo dalle diverse collocazioni geografiche delle Sezioni di primo grado sono di seguito indicate le principali sentenze divise sia in questioni processuali e sostanziali ed al loro al loro per tipologia di argomento.

Le novità introdotte dal codice di giustizia contabile approvato col d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, nel testo risultante dalle modifiche apportate col d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, ha comportato significative novità, riconducibili, fra l'altro, alla disciplina processuale dei riti sanzionatori, prevista dal legislatore come forma unitaria di principi per tutte le ipotesi di legge e che già nell'anno 2019 ha comportato un sensibile interesse verso riti (abbreviato, monitorio ect.) alternativi al rito ordinario, che fa presumere per il futuro ad un loro significativo incremento.

2. Analisi dell'impatto dei riti alternativi nei giudizi di responsabilità, introdotti dal codice, anche alla luce del d.lgs. 114/2019 (c.d. decreto correttivo).

Com'è noto, il nuovo codice della giustizia contabile, approvato con d.lgs. n. 174/2016 ed entrato in vigore ormai oltre tre anni fa, oltre a riprendere, ampliandone la portata applicativa, il processo c.d. "monitorio" (cfr. artt. 131-132, c.g.c.), già conosciuto dal precedente t.u.C.d.c. del 1934 e dal relativo regolamento di procedura (r.d. n. 1038/33), ha, altresì, introdotto *ex novo* un rito alternativo, avente, nelle intenzioni del legislatore delegante [cfr. art. 20, comma 2, lett. f), l. n. 124/2015], parimenti finalità deflattiva e acceleratoria (oltre che di certezza di incameramento di somme in favore dell'Erario), come si evince, del resto, dall'*incipit* della norma che lo prevede (l'art. 130, c.g.c.).

Esso viene denominato dal codice “abbreviato”, valorizzandone la natura semplificata e, soprattutto, la maggiore rapidità della sua definizione, consentendo di pervenire ad un accertamento “concordato” di responsabilità, tra la parte pubblica e quella privata, sulla falsariga del patteggiamento penale, piuttosto che dell’omonimo rito alternativo previsto dagli artt. 438 e ss. c.p.p., laddove la decisione, più semplicemente, è presa allo stato degli atti, con riduzione della pena solo in caso di intervenuta condanna dell’imputato.

Diversamente, infatti, nel rito abbreviato contabile, il giudice, ferma e impregiudicata l’ammissione di colpevolezza del presunto responsabile implicitamente discendente dalla presentazione della suddetta istanza, deve valutare essenzialmente, oltre l’assenza di profili di intenzionale arricchimento del prevenuto per effetto della condotta contestatagli - ciò che esclude il beneficio premiale riconnesso alla procedura (art. 130, comma 4, c.g.c.) - la congruità della proposta risarcitoria avanzata, cui la Procura abbia aderito, eventualmente modificando la stessa, ovviamente nei limiti edittali fissati dalla norma (50% della somma originariamente azionata in giudizio).

A riprova di ciò, si si consideri che il predetto rito è ammissibile anche in appello in presenza di una già intervenuta sentenza di condanna in primo grado, al più limitato scopo di concludere anticipatamente l’esito definitivo del processo di responsabilità, dietro una riduzione premiale del debito risarcitorio in misura non superiore al 30% dell’originaria somma contestata in citazione: evidente, peraltro, è, in questo caso, la preminente finalità di “far cassa”, piuttosto che deflattiva dell’istituto.

Il trascorrere di un triennio dall’introduzione di tale tipologia di processo impone di trarre un primo bilancio circa il suo utilizzo, ad un tempo consentendo qualche riflessione sulle criticità eventualmente riscontrate nella prassi applicativa. Tali considerazioni possono, in parte, estendersi anche al rito monitorio, peraltro oggetto di un ritocco, in occasione dell’approvazione del d.lgs. n. 114/2019, con cui è stata effettuata, proprio sul finire dell’anno appena trascorso, una prima operazione di *maquillage* dell’originario impianto codicistico, tenendo conto di talune problematiche applicative *medio tempore* registratesi.

Modifiche che hanno interessato, per inciso, anche il c.d. “processo sanzionatorio” (artt. 133 e ss. c.g.c.), che, però, pur inquadrato sistematicamente nell’ambito dei riti speciali di cui al Titolo V della Parte II del codice, non ha una chiara finalità deflattiva, quanto piuttosto di definire, in chiave sempre acceleratoria, una disciplina processuale alternativa a quella ordinaria più aderente alla specificità degli illeciti contabili, previsti da varie norme sparse nel tessuto ordinamentale, caratterizzati dalla punizione, con chiaro intento ostativo, della mera condotta *contra ius* del funzionario, in disparte l’esistenza di un danno patrimoniale a carico delle pubbliche finanze. Va, peraltro, osservato che molto si dibatte in ordine a talune fattispecie di responsabilità erariale a condotta tipizzata e danno forfettariamente predeterminato che pure parrebbero attratte alla speciale disciplina in questione.

Finalità deflattive, invece, sono ben presenti e potenziate, come accennato, nel rito monitorio, che, rispetto al primigenio impianto processuale, ha ricevuto, sin dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016, un ulteriore impulso al suo utilizzo,

attraverso il raddoppio del precedente limite di applicabilità (da 5 a 10 mila euro: cfr. artt. 55 t.u.C.d.c. e 131 c.g.c.), peraltro sempre aggiornabile triennialmente.

L'analisi dei dati acquisiti presso le singole realtà territoriali della Corte ha permesso di riscontrare un discreto utilizzo da parte dei convenuti, soprattutto in talune Regioni, del rito abbreviato. Nelle tabelle allegate alla presente relazione viene riportato il dato analitico complessivo e per singole Regioni.

Va, però premesso, che tale rapporto non è perfettamente indicativo del grado di incidenza deflattiva del rito, ma al massimo della sua appetibilità, poiché esso è calcolato sulla base del numero dei convenuti che lo hanno chiesto, anche se relativi al medesimo giudizio, e non già sul numero dei processi di responsabilità incardinati. Ne discende che il dato risulta condizionato dalla platea di coloro che, per singoli processi, abbiano inteso avvalersi del beneficio.

I medesimi risultati risentono, poi, della scansione processuale attraverso cui si dipana il rito, posto che l'istanza va presentata in occasione della costituzione in giudizio del convenuto, la quale può intervenire, soprattutto per le citazioni introdotte sul finire dell'anno, anche a cavallo tra due annualità, considerati i termini di cui all'art. 88 c.g.c.: l'istanza potrebbe, dunque, riferirsi ad un giudizio aperto l'anno precedente. Non va, poi, sottovalutata la possibilità che il giudizio non abbia una definizione univoca, posto che, in caso di pluralità di parti convenute, non tutte necessariamente si determinano nel senso ad avvalersi della procedura *de qua*, con conseguente prosecuzione della causa anche in via ordinaria.

A ciò aggiungasi che, nella prassi, non sono mancati i casi di omesso versamento, da parte del responsabile, delle somme stabilite, in via agevolata, dal Collegio, ciò che pure comporta il proseguimento del giudizio con rito ordinario, con il risultato di un inutile aggravamento della procedura, senza particolari conseguenze per chi l'ha determinato.

Ciò detto, per quanto concerne il processo abbreviato, risultano presentate complessivamente lo scorso anno, su tutto il territorio nazionale, n. 137 istanze, a fronte di n. 1.400 nuovi giudizi di responsabilità incardinati presso le singole Sezioni giurisdizionali (pari a circa il 9,8% del totale). Nel 2018 le istanze furono n. 141 su un totale di n. 1.932 nuovi giudizi incardinati, pari a circa il 7,3% del totale.

Il numero di presunti responsabili avvalentisi del beneficio è risultato particolarmente significativo in Lombardia (n. 31 convenuti su 135, per complessive n. 122 citazioni), in Sicilia (n. 21 convenuti su 200, a fronte di n. 150 giudizi), nonché in Calabria (n. 15 su 104 convenuti, per n. 63 citazioni) e Toscana (n. 14 istanze su 268 convenuti, a fronte di n. 191 nuovi giudizi). Da segnalare che non risultano pervenute istanze in Abruzzo, Basilicata, Umbria e Valle d'Aosta.

Nel 2018 le Sezioni territoriali in cui più ci si è avvalso del rito abbreviato risultano il Piemonte (n. 28 istanze su 92 convenuti complessivamente citati in giudizio, a fronte di n. 33 nuovi giudizi), la Lombardia (31 istanze su 248 convenuti, a fronte di n. 108 nuovi giudizi), il Lazio (14 istanze su 293 convenuti per 119 giudizi), la Puglia (13 istanze su 85 giudizi per n. 201 convenuti) e la Toscana (11 su 133 convenuti per n. 79 giudizi), mentre in Friuli, Marche, Molise e Valle d'Aosta il beneficio non è stato richiesto.

Per inciso, va segnalato che le richieste concernenti il suddetto rito hanno riguardato, in un discreto numero, nel biennio 2018-2019, anche il grado di appello.

Si evidenzia, peraltro, il trascurabile effetto premiale previsto in tal caso, considerando che la riduzione è parametrata non già sulla scorta della condanna risarcitoria in primo grado, ma sull'originaria contestazione operata dalla Procura, di guisa da pervenirsi alla sostanziale disincentivazione all'utilizzo del rito, perlomeno laddove tale condanna abbia solo in parte accolto le richieste del requirente. Anche questo profilo potrebbe, forse, essere oggetto di revisione incentrata sulla previsione di uno sconto fondato sull'importo effettivo della condanna.

Nella prassi applicativa, poi, di cui sono testimonianza i dati statistici dapprima veduti, è, peraltro, emersa una specifica criticità riconnessa alla peculiare articolazione bifasica del rito abbreviato, tale da rischiare di comprometterne il veduto intento semplificatorio. L'art. 130 c.g.c., invero, prevede: a) l'acquisizione, da parte del convenuto, del parere concorde del p.m.; b) successivamente, la proposizione d'istanza formale in occasione della sua costituzione in giudizio; c) una prima deliberazione, da parte del giudice collegiale, consacrata in apposito decreto motivato reso in sede camerale, sull'*an* e sul *quantum* del beneficio premiale che ne occupa; d) una successiva udienza camerale all'esito della quale deve pronunciarsi, sempre dal Collegio, un ulteriore provvedimento, reso in forma di sentenza, non impugnabile, che accerti l'avvenuta adempimento all'obbligazione pecuniaria stabilita in decreto.

Non è chi non veda come i plurimi passaggi innanzi veduti, in uno con la composizione collegiale del giudice e la pluralità dei provvedimenti giudiziari da assumersi nell'occasione, mal si concili con la prospettata finalità deflattiva del contenzioso instaurato, posto che, tendenzialmente – salve particolari situazioni processuali – il giudizio di responsabilità "ordinario" viene deciso, a norma del codice, in un'unica udienza cui segue la relativa decisione, giungendosi al paradosso di essere più semplice del rito speciale. L'unico "risparmio", in tal caso, risulta essere quello relativo ad un più limitato studio della controversia da parte del Collegio, occupato solo ad accertare <<...la congruità della somma proposta, in ragione della gravità della condotta tenuta dal convenuto e della entità del danno...>>, ma che presuppone, comunque, una non trascurabile conoscenza degli atti di causa, anche al fine di verificare il rispetto dei paletti normativi fissati per l'utilizzo del rito (ad esempio, l'inesistenza del doloso arricchimento, ciò che può dar luogo anche a decisioni non scontate, quante volte si dibatta proprio dell'elemento psicologico prospettato dalla Procura).

Il decreto correttivo al codice avrebbe potuto essere l'occasione per effettuare l'auspicata modifica, seppur negli angusti limiti imposti dalla legge di delega: diversamente, esso non ha inteso toccare l'art. 130 cit., occupandosi esclusivamente degli altri due riti speciali. *De iure condendo*, comunque, esaurita l'efficacia temporale della delega in questione, non sarebbe peregrina una modifica del rito, con norma *ad hoc*, in chiave maggiormente esemplificativa, stabilendo, ad esempio: il rilascio del parere del p.m. direttamente nell'udienza camerale; la cognizione monocratica, anziché collegiale, della controversia (come peraltro già previsto per il rito sanzionatorio); la immediata definizione con sentenza della causa, con successiva chiusura del procedimento a mezzo di ordinanza di accertamento dell'avvenuto pagamento della somma determinata in sentenza (sulla falsariga di quanto avviene,

del resto, nel giudizio tributario di ottemperanza, ex art. 70, d.lgs. n. 546/92), senza ulteriore udienza. Non sarebbe inopportuno, poi, prevedere, analogamente a quanto stabilito dall'art. 13, comma 1 quater, d.p.r. n. 115/2002, in sede di liquidazione delle spese di giudizio, una specifica maggiorazione delle stesse che tenga conto dell'eventuale inadempienza del convenuto, stante l'aggravarsi del procedimento e la frustrazione delle vedute finalit  poste a base del rito, tenuto conto che una previsione opposta, in tal senso,   gi  stabilita nel caso di dissenso immotivato della Procura (cfr. art. 130, comma 11, c.g.c.).

Come accennato, diversamente dal rito abbreviato, quello monitorio ha ricevuto, tramite il correttivo al codice, delle modifiche - non sostanziali, in verit  - atte essenzialmente ad eliminare duplicazioni e intrecci di comunicazioni e notifiche da parte della segreteria della Sezione giurisdizionale e della Procura regionale, prevedendo, ora, che il decreto presidenziale di determinazione dell'addebito stabilisca, oltre la data dell'udienza di discussione per l'ipotesi di mancata accettazione della somma fissata in via monitoria <<...il termine per la costituzione in giudizio e per la notifica dell'atto di citazione...>>, in conformit  a quanto generalmente previsto, del resto, dall'art. 88 c.g.c., ad un tempo assegnando al p.m. l'onere della notifica della citazione e del decreto presidenziale al convenuto.

Si  , poi, opportunamente chiarito che il termine per depositare la dichiarazione di accettazione presso la segreteria della Sezione decorre dalla data di legale conoscenza del decreto presidenziale con cui l'incombente   stabilito.

Sotto il profilo statistico, nell'anno 2019 il suddetto rito risulta complessivamente adoperato in n. 154 giudizi (143 l'anno precedente), con un significativo utilizzo soprattutto in Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Lazio, Marche e Sicilia. Va tenuto presente, per , che l'utilizzo del processo monitorio   determinato, come pi  innanzi chiarito, oltre che dalla discrezionale valutazione del Presidente della Sezione, altres  dall'entit  del risarcimento azionato in giudizio.

Da segnalare che in svariate realt  territoriali i soggetti inquisiti non hanno inteso avvalersi dei benefici premiali riconnessi al rito, intuibile conseguenza, del resto, del meccanismo di introduzione del medesimo, prescindente da una richiesta del convenuto. Ci  incide, ovviamente, sulla concreta efficacia deflattiva e acceleratoria dello strumento - che pur   astrattamente strutturato per evitare *tout court* la celebrazione del processo - nei fatti grandemente diminuita dalla percentuale di mancata adesione al medesimo.

Per completezza, si ritiene di fornire qualche dato anche con riferimento al rito sanzionatorio, in quanto comunque facente parte dei riti c.d. speciali previsti dal codice. In particolare, nell'anno 2018 risultano incardinati presso le Sezioni territoriali n. 12 procedimenti, mentre nel 2019 essi sono stati 7. Il numero, evidentemente, appare tuttora deficitario rispetto alla non trascurabile casistica di illeciti sanzionatori oramai previsti dall'ordinamento.

Come accennato, il decreto correttivo ha apportato limitate modifiche anche a siffatta tipologia di processo, al fine di meglio puntualizzare l'instaurazione del contraddittorio col presunto responsabile, essendo emersa in proposito qualche ambiguit  in sede applicativa. In particolare, il novellato art. 133 c.g.c. prevede che anche il decreto di fissazione dell'udienza camerale sia notificato, unitamente al

ricorso, alla parte a cura del p.m., il quale è, ora, parimenti onerato a depositarlo presso la segreteria della Sezione giurisdizionale.

3. I giudizi di responsabilità: questioni processuali

Il rito ordinario

Di particolare interesse è la pronuncia in materia di ammissione e valutazione dei mezzi di prova, artt. 94 e ss c.g.c. ai fini della dimostrazione del danno per indebita percezione di finanziamenti pubblici per l'organizzazione di corsi di aggiornamento professionale.

L'organo giudicante ha evidenziato la possibilità per il Giudice di valutare le c.d. "prove libere" secondo il suo prudente apprezzamento ai sensi dell'art. 95 c. 3 c.g.c., così come di ricavare elementi di conoscenza e giudizio dai rapporti redatti dagli organi ispettivi incardinati nella p.a.; circa l'efficacia probatoria dei verbali di accertamento redatti da pubblici ufficiali, ipotesi ricorrente nella fattispecie esaminata con riferimento ai verbali formati dalla Guardia di Finanza. La pronuncia ha ribadito come essi facciano piena prova, fino a querela di falso, oltre che della provenienza dei medesimi da chi li ha redatti, anche dei fatti attestati come avvenuti in presenza dell'autore del verbale o conosciuti dal medesimo in base alle dichiarazioni raccolte, senza peraltro che tale efficacia probatoria possa estendersi alla veridicità delle suddette dichiarazioni o del contenuto dei documenti esaminati, i quali possono essere contestati con qualsiasi mezzo di prova e senza ricorrere alla querela di falso (cfr. Cassazione civile, sez. lavoro n. 11751/2004).

Sulla base di tale premessa, la sentenza ha ritenuto che il materiale probatorio versato in atti dal P.M. - tra cui le dichiarazioni rese alla Guardia di Finanza dai presunti docenti e discendenti del corso - dimostrava inequivocabilmente che i responsabili della Società cooperativa avevano simulato lo svolgimento del corso, inducendo in errore l'organo regionale competente all'erogazione del contributo pubblico, e quindi percependolo indebitamente per un corso in realtà mai svoltosi.

Pertanto, la Società cooperativa e il suo rappresentante legale sono stati condannati a risarcire, con il vincolo della solidarietà, in considerazione dell'accertato comportamento doloso, il danno provocato alla Regione nella misura di € 41.713,20, pari al contributo indebitamente percepito (*Sent. n. 52/2019 della Sez. giur. Basilicata*).

Numerose e degne di essere menzionate sono le pronunce in materia di esperibilità dell'azione risarcitoria.

Al riguardo ai fini dell'esercizio dell'azione revocatoria è stato precisato che il presupposto della domanda non deve necessariamente consistere in un credito definitivo, ma può essere ravvisato anche in una "ragione di credito meramente eventuale", ovvero in un "credito litigioso", a tal fine richiamando la giurisprudenza della Corte di cassazione per cui l'art. 2901 c.c. accoglie una nozione lata di "credito", comprensiva della ragione o aspettativa, con conseguente irrilevanza delle relative fonti di acquisizione, coerentemente con la funzione propria dell'azione, la quale non persegue scopi specificamente restitutori, bensì mira a conservare la garanzia generica sul patrimonio del debitore in favore di tutti i creditori, compresi quelli meramente eventuali (Sez. II, 29 ottobre 1999, n. 121444;

Sez. III, 17 ottobre 2001, n. 12678), come i crediti derivanti da una sentenza di condanna non ancora definitiva (*Cass., Sent. n. 5359/2009*).

Inoltre, circa l'*eventus damni*, che secondo la giurisprudenza civile esso ricorre anche qualora sia ravvisabile, non la totale compromissione della consistenza patrimoniale del debitore, ma anche solo un'alterazione del patrimonio del debitore di tipo qualitativo, tale da rendere più difficoltosa la soddisfazione coattiva del credito (*Cass. civ., Sez. I, n. 6676 del 1998; Sez. III, n. 7262 del 2000*) è stato precisato che l'attore, per provarne la sussistenza, ha l'onere di dimostrare che per effetto dell'atto dispositivo sia divenuta oggettivamente più difficoltosa l'esazione del credito (*Cass. civ. Sez. II, Sent. n. 26331 del 31.10.2008*).

Ne consegue che in presenza di questi presupposti, il debitore, per sottrarsi agli effetti dell'azione revocatoria, deve provare che il suo patrimonio residuo è di dimensioni tali, in rapporto all'entità della complessiva situazione debitoria, da soddisfare ampiamente le ragioni del creditore.

In ordine all'elemento psicologico dell'azione revocatoria, si è rilevato che, per gli atti dispositivi a titolo gratuito, è sufficiente che sussista la c.d. *scientia damni*, ovvero la consapevolezza del debitore di ledere la garanzia patrimoniale del credito, non essendo necessaria la prova della *participatio fraudis* del terzo.

Qualora, però, l'atto dispositivo sia anteriore al sorgere del credito, occorre che esso sia dolosamente preordinato dal debitore a pregiudicare il soddisfacimento delle ragioni del creditore (art. 2901, comma 1 n. 1, del codice civile); è necessario, in altri termini, che "l'autore dell'atto, alla data della sua stipulazione", "fosse consapevole del sorgere della futura obbligazione" e che abbia compiuto l'atto dispositivo "appunto in funzione del sorgere dell'obbligazione, per porsi in una situazione di totale o parziale impossidenza, in modo da precludere o rendere difficile al creditore l'attuazione coattiva del suo diritto" (*Cass., Sent. n. 1716/1985; Sent. n. 13446/2013*). La prova della consapevolezza del debitore può essere desunta anche in via presuntiva (*Cass. civ., Sez. I, 18 febbraio 2000, n. 1904*) (*Sent. n. 356/2019 della sez. giur. Calabria*).

Sempre in materia di azione revocatoria ex art. 2901 c.c. è stato affermato il principio secondo cui la circostanza che un credito erariale dipenda dall'esito di un giudizio per responsabilità amministrativa non ancora avviato al momento della proposizione della domanda revocatoria non rileva ai fini dell'ammissibilità dell'azione stessa, essendo essa esperibile anche in base ad una semplice aspettativa di credito che non si riveli *prima facie* pretestuosa e che possa valutarsi come probabile, anche se non definitivamente accertata.

Si è privilegiata una nozione allargata di credito che non rappresenta una minor tutela per il debitore soggetto alla revocatoria, giacché la sentenza dichiarativa dell'inefficacia dell'atto dispositivo nei confronti del creditore, a seguito dell'accoglimento della domanda ex art. 2901 c.c., non costituisce titolo sufficiente per procedere ad esecuzione nei confronti del terzo acquirente, essendo a tal fine necessario che il creditore disponga anche di un titolo sull'esistenza del credito, che può procurarsi soltanto nella causa relativa al credito e non anche in quella concernente esclusivamente la domanda revocatoria, nella quale la cognizione del giudice sul credito è meramente incidentale (*Sent. n. 324/2019 della Sez. giur. Puglia*).

Per completezza va ricordato anche il rigetto della richiesta di revocazione di un atto di disposizione con il quale un pubblico dipendente – nei cui confronti veniva parallelamente esercitata l'azione di responsabilità amministrativa – aveva rinunciato, in favore della figlia nuda proprietaria, al diritto di usufrutto su due cespiti immobiliari.

Invero la domanda non è stata accolta poiché il complesso fattuale risultante dagli atti di causa ha fatto emergere che l'atto dispositivo controverso era stato posto in essere nel medesimo contesto temporale in cui il dipendente si stava concretamente adoperando per ripianare il debito principale che le veniva contestato in via amministrativa.

Il Collegio ha pertanto ritenuto – proprio per la destinazione dell'atto controverso a ripianare il più complesso assetto debitorio – che l'amministrazione non abbia subito un pregiudizio tangibile (*Sent. n. 281/2019 Sezione giur. Lombardia*).

In materia di responsabilità erariale per danno all'immagine è stato valutato l'idoneità del decreto penale di condanna, emesso ai sensi dell'art. 459 c.p.p., a costituire idoneo presupposto di proponibilità dell'azione per danno all'immagine, evidenziando il completo profilo "accertativo" della condotta illecita oggetto di giudizio ex art. 459 c.p.p., non caratterizzato da un grado di minore approfondimento, invece "tipico" della sommaria *cognitio* propria della fase cautelare. Invero detto profilo accertativo non è inficiato da un deficit di contraddittorio nella fase procedurale culminante nell'emanazione del decreto, peraltro emendabile con i pur previsti mezzi di gravame; conseguentemente l'eccezione difensiva di nullità della citazione ex art. 51 comma 6 c.g.c. è stata respinta.

Nel merito il Collegio ha rilevato che dagli atti acquisiti al fascicolo di causa non emergeva alcuna prova circa la divulgazione esterna del fatto illecito accaduto (c.d. *clamor fori*), né in termini giornalistici (articoli di stampa, servizi televisivi etc.) né in termini di "diffuso discredito interno", circoscritto, cioè, agli ambienti di lavoro e di relazione ai quali usualmente trovano accesso i dipendenti convenuti.

Pertanto, in assenza di una concreta ed effettiva lesione del "bene-valore" oggetto della specifica e piena tutela dell'azione per danno all'immagine – ma priva di alcuna valenza "para-sanzionatoria" – i convenuti sono stati mandati assolti (*Sent. n. 33/2019 della Sez. giur. Basilicata*).

Di particolare interesse è una sentenza in materia di danno indiretto (soccombenza del comune di Avigliano in un giudizio innanzi al TAR, promosso da un cittadino che lamentava il lungo protrarsi dell'inerzia dell'amministrazione nel provvedere al pagamento di un contributo dovuto ai sensi della l. n. 219/1981, per la ricostruzione di un'abitazione danneggiata dal sisma del 1980) ed applicazione del principio di corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato.

Il Collegio ha accertato che la prospettazione accusatoria (comportamento gravemente colposo del Sindaco e del Dirigente dell'ufficio competente) era smentita dagli atti acquisiti al fascicolo di causa che deponevano nel senso della sussistenza delle risorse economiche per il pagamento del contributo al momento della sua

concessione, atteso l'esplicito richiamo all'impegno di spesa n. 17 relativo all'esercizio 1991 (capitolo 04005).

Pertanto, dopo aver richiamato il principio di corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, posto dall'art. 112 c.p.c., e ribadito dall'art. 101 comma 3 del codice di giustizia contabile, che impone di mantenere la decisione nei limiti tracciati dalla domanda attorea, non essendo consentito al Giudice mutare la *causa petendi* dedotta in giudizio, i convenuti sono stati mandati assolti (*Sent. n. 33/2019 della Sez. giur. Basilicata*).

Degna di menzione è la decisione con cui è stata respinta l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per la mancata, specifica, quantificazione della quota di danno addebitata ad ogni convenuto, rilevandosi che "la pacifica giurisprudenza non ritiene condizione di validità o ammissibilità della domanda l'individuazione della quota di danno da addebitare con riferimento all'apporto o contributo causale offerto dai singoli nella determinazione del pregiudizio e, addirittura, l'omessa chiamata in giudizio di altri soggetti nei cui confronti sia possibile ravvisare una responsabilità concorrente, sulla scorta del principio di parziarietà delle responsabilità amministrativo-contabile [...]. Giova ricordare che la determinazione della quota di danno imputabile deve intendersi demandata integralmente alla valutazione del Giudice [...] incombendo, sulla Procura contabile, l'onere di richiedere la rifusione del danno in termini complessivi, ovvero indicandone i criteri, spettando al Giudice effettuare la valutazione circa le singole quote da addebitare ai convenuti".

Il Collegio ha ritenuto di giungere "ad un giudizio di manifesta contrarietà della condotta osservata dai convenuti sigg.ri P. e P. rispetto alle disposizioni di legge disciplinanti gli incarichi di collaborazione esterna conferiti in regime di proroga", condannandoli al rimborso dei relativi emolumenti. Tuttavia, valutate positivamente le circostanze attenuanti, è stato fatto esercizio del potere riduttivo dell'addebito (*Sent. n.9/2019 Sez. giur. Marche*).

Diverse pronunce hanno confermato il consolidato orientamento giurisprudenziale per gli aspetti di seguito indicati:

l'insindacabilità nel merito, nel giudizio di responsabilità amministrativa, delle scelte discrezionali di amministratori pubblici, non priva il giudice contabile della possibilità di verificare la ragionevolezza della scelta dei mezzi rispetto agli obiettivi perseguiti dall'ente, dal momento che tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità (nella specie, gli amministratori di una società in house di trasporti non avevano adottato misure di protezione del patrimonio mobiliare e avevano stipulato transazioni "non convenienti" con la ditta fornitrice degli stessi automezzi) (*Sent. n. 135/19 Sez. giur. Lazio*).

non rispondono di danno erariale nei confronti dell'ente appaltante, i componenti di una commissione di gara che abbia proceduto all'affidamento di un servizio pubblico comunale (nella specie, il servizio di mensa scolastica), nel caso in cui gli stessi abbiano acquisito tutta la documentazione ed effettuato, con esito positivo, tutti i controlli previsti dalla normativa in materia di appalti (in

motivazione, si precisa che non sussiste nesso causale tra l'operato della commissione aggiudicatrice con la mancata esclusione della ditta illecitamente aggiudicataria, né con l'omessa aggiudicazione alla ditta seconda classificata, resa possibile solo con sentenza del Tar dopo l'annullamento degli atti di gara e la riconvocazione della commissione) (*Sent. n. 138/19 Sez. giur. Lazio*).

in sede di quantificazione del danno proveniente dall'illecito erariale, il risarcimento dovuto dal danneggiante va ridotto in funzione dell'incidenza causale della condotta colposa dell'amministrazione danneggiata rispetto alla verifica dell'evento lesivo nonché in ragione dei danni che la stessa avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza. L'art. 1, c. 1-quinquies, l. n. 20/1994, non impone – nelle situazioni connotate da dolo in capo a più parti e con differenti contributi eziologici dei coautori dell'evento lesivo – l'indifferenziata condanna in solido di questi ultimi, dovendosi procedere alla determinazione del danno a ciascuno imputabile in ragione del rispettivo apporto causale nel compimento dell'illecito, che costituisce, in sede esecutiva, il limite per la suddetta solidarietà (*Sent. n. 186/19 Sez. giur. Lazio*).

Infine va ricordata la pronuncia con cui la Sezione ha rigettato l'eccezione di inammissibilità o nullità dell'atto di citazione, basata sulla considerazione secondo cui l'azione per danno all'immagine sarebbe stata esercitata fuori dei limiti fissati dalla legge in quanto il relativo procedimento ha tratto origine da un articolo di stampa anziché dalla comunicazione della sentenza penale irrevocabile di condanna, come previsto sia dall'abrogato articolo 7 della legge n. 97 del 2001, sia dal vigente articolo 51, comma 7 c.g.c.. (*Sent. n. 40/2019 Sez. giur. regione Sicilia*).

Il rito abbreviato

Tale rito alternativo a quello ordinario è stato usato per definire i giudizi instaurati per indebiti rimborsi spese dei gruppi consiliari

Al riguardo, come da conforme giurisprudenza, è stata rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata nel corso del giudizio sugli indebiti rimborsi spese dei gruppi consiliari perché il sindacato della Corte non coinvolge l'attività politica dei consiglieri regionali o le scelte discrezionali loro o del Consiglio regionale, ma investe l'attività di spesa in senso stretto, l'assenza di documenti giustificativi della spesa e, comunque, la sua non coerenza con le finalità istituzionali per le quali sono stati assegnati i fondi (sentenza n.134/2019 sezione giur. regione Calabria).

Invero in materia di responsabilità erariale per danno da illecita gestione dei fondi regionali da parte dei consiglieri regionali iscritti ai gruppi consiliari è stato condiviso il principio elaborato dalla giurisprudenza contabile in base al quale nel caso di somme soggette a rendicontazione, il relativo termine prescrizione comincia a decorrere dalla presentazione del rendiconto.

Pertanto è stato escluso, ai fini della decorrenza del termine prescrizione, la configurabilità del dolo e dell'occultamento doloso del danno in tema di rendicontazione annuale delle spese dei gruppi consiliari, atteso che la disciplina recata dalla normativa della Regione Calabria, applicabile *ratione temporis*, prevedeva la presentazione di una generica nota riepilogativa delle spese rimborsate, e dalla data di deposito della predetta nota il Consiglio regionale era

nella condizione di attivare i propri poteri ispettivi e di controllo per la verifica della inerenza delle spese rimborsate.

In conformità alla giurisprudenza che si è formata a livello nazionale, è stata ritenuta non idonea la mera documentazione contabile (scontrini, ricevute ecc) in quanto non consente al giudice di accertare il fine istituzionale della spesa. Così come è stata esclusa la natura di rappresentanza per le spese di ristorazione, ove non emerga dalla documentazione la finalità istituzionale e di rappresentanza delle persone a favore delle quali è stata sostenuta la spesa. (sentenze nn. 134/ 2019, 318/2019, 319/2019, 411/2019 Sez. giur. regione Calabria).

Va rimarcato che nell'ambito di questi giudizi, alcune posizioni sono state definite ai sensi dell'art. 130 del c.g.c..

I giudizi di responsabilità sanzionatoria

Di particolare interessa è la pronuncia della Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo in cui il Collegio ha ritenuto che la fattispecie delineata dall'art 248, comma 5 (e analogamente 5 bis) TUEL sia una fattispecie tipizzata di responsabilità, per i soggetti "responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive al verificarsi del dissesto finanziario", da considerarsi autonoma rispetto ad una eventuale fattispecie risarcitoria che può con essa coesistere e da inquadrare fra le ipotesi in cui il legislatore tipizza attività amministrative in funzione puramente sanzionatoria; in altri termini individua un determinato comportamento come illecito e ne fa derivare una sanzione finanziaria.

È, stato dunque riconosciuto che il momento di "riconoscimento" della responsabilità del dissesto (I parte art 248) con quello dell' "applicazione" della relativa sanzione (ultima parte della disposizione) è unificato.

Questa interpretazione è l'unica possibile ed è conforme teleologicamente al dato normativo in quanto è di palese evidenza che, per il principio di concentrazione (art 3 c.g.c.) il riconoscimento (di una responsabilità sanzionatoria) e l'applicazione della sanzione non può che operarsi nell'ambito dello stesso procedimento (sanzionatorio), non essendo ipotizzabile che un accertamento di responsabilità possa avvenire in altra sede o con un rito diverso solo per attivare il susseguente rito sanzionatorio.

È stato affermato che alla fattispecie così delineata si applica il rito sanzionatorio.

Tale speciale procedimento, previsto dal codice di giustizia contabile nell'art. 133 e seguenti, denominato "rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria", è stato destinato ai casi di illeciti amministrativi contabili tipizzati dal legislatore con la previsione di una sanzione pecuniaria a carico del soggetto responsabile.

La sentenza si sofferma sulle differenze fra i due riti ordinario e sanzionatorio. Afferma la piena cognizione del giudice di opposizione a conoscere del giudizio principale, avendo il PM reiterato le sue richieste e i convenuti hanno dato ampie controdeduzioni anche nel merito (*Sent. n. 97/2019 Sez. giur. regione Abruzzo*).

Altra applicazione della responsabilità sanzionatoria riguarda gli incarichi extra lavorativi svolti in assenza di autorizzazione.

Il giudice delle sanzioni pecuniarie, a seguito di istanza di parte per la definizione agevolata del giudizio ai sensi dell'art. 130 Cgc, ha esaminato un'ipotesi

di illecito svolgimento ad opera di un medico dipendente della CRI di attività extralavorativa priva della prescritta autorizzazione ex art. 53 co 7 d.lgs. n. 165/01, presso un'onlus durante diversi anni.

Orbene è stato affermato che, non essendo prevista per legge l'impugnabilità dell'ordinanza collegiale di trasmissione agli atti al giudice monocratico delle sanzioni, debba desumersi che sia quest'ultimo l'unico ad assumere la decisione circa la competenza funzionale, ferma restando la successiva impugnazione al decreto tramite opposizione.

È stato anche rilevato che un'ulteriore valutazione della fattispecie in termini di competenza potrebbe essere rinviata alle SSRR della Corte in caso di contrasto tra il collegio remittente ed il giudice designato; ma quest'eventualità non è riscontrabile nel caso di specie, in cui il rinvio al giudice monocratico è stato chiesto in udienza dalla procura e confermato con ordinanza dal collegio.

Il co. 7 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/01 qualifica un'ipotesi di responsabilità sanzionatoria ex art. 133 e segg. Cgc., in quanto in base alla norma richiamata, sussiste una violazione di legge (la mancata richiesta di autorizzazione) ed una indifferenza, del legislatore, all'effettivo danno procurato, fermo restando che vi potrebbe essere un danno ulteriore da disservizio (elemento non escluso dalla norma stessa).

La norma sulla riduzione del dovuto ex art. 133 e segg. Cgc (sanzione in misura ridotta al 30% dell'importo entro 30 gg. dal deposito del decreto) è una norma processuale che riguarda non già la quantificazione del danno stabilita oggettivamente dal legislatore, bensì la possibilità che il condannato valuti la convenienza ad un pagamento immediato.

Il giudice delle sanzioni ha ritenuto che la sanzione consistente nel "riversamento del compenso" posto a carico del percettore ex art. 53 d.lgs. n. 165/01 debba tenere conto delle imposte versate dal convenuto sull'illecito fatturato, benché ciò non sia espressamente previsto dalla norma. Nel caso di specie, il giudicante, in mancanza di una quantificazione delle imposte pagate e delle dichiarazioni dei redditi fornite dalla convenuta, ha stabilito una riduzione equitativa in ragione del 20% a titolo di imposte presumibilmente versate sui compensi.

Quanto agli aspetti della rivalutazione e degli interessi si è ritenuto, che gli interessi vadano computati. Infatti, la norma parla di "riversamento del compenso ricevuto": tale riversamento è qualificabile come debito di valuta e su di esso maturano gli interessi e non va calcolata la rivalutazione (*Decreto n. 2 del 14/02/2019 Sezione giur. regione Lazio*).

Nel solco degli approdi ermeneutici e giurisprudenziali, la Sezione ha rammentato che anche le fattispecie sanzionatorie soggiacciono ai principi di colpevolezza, tipicità e determinatezza quali si ricavano dal sistema costituzionale delle garanzie (articoli 25 e 111 della Costituzione) e che, se da un lato "la colpevolezza assurge a cardine del sistema sanzionatorio nel suo complesso", dall'altro, non è "sufficiente un qualunque grado di colpevolezza, in quanto anche in relazione alle responsabilità sanzionatorie (come per quelle risarcitorie), l'elemento soggettivo deve attestarsi sulla soglia della colpa grave, avuto riguardo alla generale previsione contenuta nell'articolo 1, comma 1, prima parte, della legge

n. 20 del 1994, applicabile a tutte le ipotesi di responsabilità e riferibile a tutti coloro che sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti, alla stregua del tenore letterale della disposizione stessa”.

“Unica peculiarità consiste, appunto, nella circostanza che la previsione di tale astratta ipotesi di responsabilità, sotto il profilo dell’esistenza di un illecito, è operata direttamente dal Legislatore, e dunque non v’è bisogno, per l’interprete, di verificare l’esistenza o meno di tale profilo nel caso di specie: ferma però restando, senza dubbio, la necessità di dimostrare che ricorrono, nel concreto, tutti gli elementi essenziali indicati in via generale dalle norme appena ricordate per l’addebito di un danno erariale al soggetto agente (ossia vi sia stato quel comportamento che il Legislatore ha qualificato come illecito e sussistano altresì la colpa grave, come pure un conseguente danno erariale ingiusto e il nesso di causalità tra azione illecita ed evento dannoso)”.

Conclusivamente, dunque, “la sanzione non può ... essere applicata a titolo di responsabilità oggettiva, in contrasto con i principi del giusto processo, applicabili a qualsiasi tipologia di giudizio, ivi compresa quella sanzionatoria”; “(...) anche per le responsabilità c.d. sanzionatorie occorre la sussistenza degli elementi propri della responsabilità amministrativa, compreso l’elemento psicologico del dolo o della colpa grave, in quanto non sono ipotesi di responsabilità formale” (*Sent. n.349/2019 Sez. giur. Campania*).

4. I giudizi di responsabilità questioni sostanziali

Nell’anno 2019 sono state affrontate ed elaborati importanti principi nelle diverse ad articolate configurazione di danno all’erario anche con interessanti aspetti innovativi volti ad ampliare la tradizionale casistica in materia di responsabilità erariale.

Si riporta di seguito la casistica affrontata dagli organi giurisdizionali di primo grado in cui sono stati confermati gli orientamenti della giurisprudenza in materia.

Indebito utilizzo risorse pubbliche - indebiti pagamenti

E’ stata pronunciata condanna di un dirigente scolastico a fronte di alcune irregolarità amministrativo-contabili e segnatamente: l’aver fatto uso diretto dell’auto di servizio, senza documentare gli spostamenti di servizio effettuati (relativi anche a tratte autostradali difficilmente abbinabili con impegni istituzionali) e facendo anzi registrare il raddoppio delle percorrenze e dei consumi di carburante rispetto a quelli precedenti; aver aderito per due anni consecutivi ad una “vacanza studio” che si risolveva in un soggiorno estivo a spese dell’amministrazione scolastica, organizzato da soggetti giuridici collegati al dirigente medesimo; aver retribuito due docenti per coprire, in gran parte, uno stesso orario; aver realizzato progetti di alternanza scuola-lavoro presso villaggi vacanze privi di valenza didattica e con ingiustificati oneri finanziari a carico dell’amministrazione. (*Sent. n.1/2019 Sez. giur. Abruzzo*)

Degna di menzione è la pronuncia con cui è stato accertato un danno alle finanze comunali di € 1.431.201,77 per indebiti pagamenti nella gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani con condanna di alcuni Dirigenti ed Amministratori del Comune, ritenendo che l’avvenuta corresponsione di somme al CNS, a titolo di

ulteriore corrispettivo rispetto all'offerta economica dallo stesso presentata nella gara, costituisse pagamento indebito e dannoso, poiché il subentrante CNS avrebbe dovuto svolgere il servizio secondo le modalità con il corrispettivo dallo stesso offerto nella gara originaria, senza aver diritto al riconoscimento di ulteriori somme.

In particolare, è stata disattesa la richiesta difensiva di applicazione nei confronti degli amministratori della c.d. "esimente politica" disciplinata dall'art. 1, c. 1 ter, della l.n. 20/1994, poiché, nell'occasione, la Giunta ha esercitato un'"attribuzione propria" - ai sensi dell'art. 48 TUEL e degli artt. 31 e 45 dello Statuto comunale - emanando direttive e criteri per orientare l'azione degli apparati amministrativi, e non si è invece limitata a prendere atto di un atto di esclusiva competenza della dirigenza. Conseguentemente i componenti della Giunta sono stati condannati al pagamento del 40% del danno.

Ulteriore 40% del danno è stato ascritto alla corresponsabilità del Dirigente che, subentrato nella direzione del competente Settore a decorrere dal 2012, ha tollerato per oltre un anno e mezzo l'esecuzione del servizio da parte del CNS secondo modalità diverse da quelle del proprio progetto presentato alla gara, predisponendo poi la relazione ricognitiva contenente, tra l'altro, la proposta alla Giunta di autorizzare gli ulteriori indebiti pagamenti. (*Sent. n. 49/2019 Sez. giur. Basilicata*).

Di contro in un'altra vicenda la Sezione ha assolto due dipendenti di un ente locale dall'ipotizzata responsabilità per illecita utilizzazione di fondi regionali a destinazione vincolata per finanziare spese diverse da quelle di funzionamento: nella specie, ha ritenuto che non possa desumersi alcun elemento probatorio da un elemento extracontabile non sottoscritto, in presenza di disponibilità di cassa ed utilizzo di somme libere.

Parimenti, il Collegio ha ritenuto insussistente il prospettato danno derivante dall'utilizzazione dei suddetti fondi regionali a destinazione vincolata per la progettazione di un'opera non realizzata in quanto, in questo caso, la spesa può essere qualificata come corrente. (*Sent. n. 120/2019 Sez. giur. Lazio*)

E' stata accertata responsabilità per erogazione di compensi ad amministratori pubblici percepiti in violazione della regola della omnicomprensività per violazione dell'art. 1c. 725 della l. 296 del 2006 e ss. modifiche, secondo cui "*Nelle società a totale partecipazione di comuni o province, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore per il presidente al 70 per cento e per i componenti al 60 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia ai sensi dell'articolo 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Resta ferma la possibilità di prevedere indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili e in misura comunque non superiore al doppio del compenso onnicomprensivo di cui al primo periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano anche alle società controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, dalle società indicate nel primo periodo del presente comma*" (disposizione abrogata, successivamente ai fatti di causa, dall'art. 28, c. 1, lett. e) del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175).

Il collegio ha ritenuto illegittimo il compenso erogato dal c.d.a. di società partecipata (GTT) società *in house* all'a.d. a fronte di un incarico professionale annuale di consulenza affermando che: "*Ad avviso del Collegio, sulla scorta*

dell'interpretazione della norma già fornita da questa Corte in sede di controllo (cfr. Sez. Emilia-Romagna n. 11/2012 cit.), la regola dell'onnicomprendività della retribuzione spettante agli amministratori di società partecipate da enti locali non è applicabile solo nel caso di attribuzione a questi ultimi di incarichi specifici e che esulino dal rapporto di amministrazione così come previsto dallo statuto sociale (cfr. questa Sez. n. 57/2018 cit.), pena la sostanziale neutralizzazione del limite di legge e con essa la frustrazione dei sottesi scopi di contenimento della spesa pubblica". Nella specie la Sezione ha escluso che l'incarico professionale genericamente formulato fosse distinguibile dalle normali attribuzioni dell'amministratore delegato. (Sent. n. 316/2019 Sez. giur. Piemonte).

Di particolare rilievo la configurazione di una responsabilità erariale per l'erogazione di somme, da parte dell'Ente Regione ad una Fondazione, Ente ospedaliero accreditato con il Sistema Sanitario Regionale, a titolo di remunerazione delle c.d. "funzioni non tariffabili", in violazione della pertinente normativa di settore e con distrazione dalle finalità pubblicistiche. Nell'ambito di tale fattispecie è stata riconosciuta la responsabilità anche di soggetti formalmente estranei all'apparato amministrativo ma considerati funzionalmente ricollegabili allo stesso, in quanto facenti parte di un sistema corruttivo in grado di piegare le decisioni amministrative a fini di lucro personale, e quindi ritenuti in rapporto di servizio "sostanziale" con l'Amministrazione. (Sent. n.231/2019 Sez. giur. Lombardia).

Indebita percezione ed utilizzo di contributi pubblici da parte di privati

Nel confermare la giurisdizione della Corte dei conti in materia, è stata affermata la responsabilità solidale della Società dell'amministratore legale e dell'amministratore di fatto (ed in un caso anche dell'istitutore), per indebita percezione di contributi pubblici, caratterizzati da uno specifico vincolo di destinazione pubblicistica, finalizzato al perseguimento e alla realizzazione di un programma di intervento pubblico di sviluppo e riconversione economico sociale di zone con difficoltà strutturali.

Da tale vincolo di destinazione sulle risorse economiche erogate è scaturito un vero e proprio obbligo sulle società private percettrici, sufficiente ad integrare i requisiti per la sussistenza di un rapporto di servizio ex art. 1, L. 20/1994, con conseguente radicamento della giurisdizione contabile e la distrazione del finanziamento dallo specifico programma di intervento pubblico.

Inoltre, è stata pronunciata altresì, condanna in via sussidiaria del tecnico con l'asseverazione di perizie con giuramento benché prive di sottoscrizione (Sent. nn. 16 e 17 del 30.04.2019 e nn. 50 e 51 del 24.06.2019, Sez. giur. Abruzzo)

In relazione all'ingiustizia del danno e alla condotta illecita, è stata affermata la sussistenza del danno derivante dalla distrazione di fondi resi disponibili dalle diverse leggi per la Salvaguardia di Venezia, che erano già stati assegnati dalla Regione Veneto agli enti (Comuni della Regione Veneto) per la realizzazione di interventi *lato sensu* riconducibili alla salvaguardia della laguna. In particolare, si è ritenuto che la distrazione dei fondi sarebbe avvenuta non soltanto in violazione delle leggi statali (che individuavano le specifiche competenze della Regione Veneto), ma anche in violazione della legge regionale e dei provvedimenti del Consiglio regionale che avevano già individuato gli interventi da finanziare con le

risorse stanziare. Essendo tali risorse state destinate (in violazione di legge) alla ristrutturazione di un bene immobile di proprietà privata, si è realizzata la violazione di norme di rango costituzionale quali il principio del buon andamento (art 97 Cost.), essendo stato compromesso il conseguimento dei risultati che il legislatore si era proposto.

Tale compromissione si è realizzata anche con la violazione dei principi di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, poiché la normativa in materia prevedeva che, per l'erogazione dei contributi ai privati da parte dei Comuni coinvolti, fosse seguita una specifica procedura (cfr. art. 13, l. n. 171/1973 e successive norme) - (*Sez. Veneto, sentenza n. 181/2019*)

Degna di menzione la pronuncia con cui la Sezione ha condannato a titolo di responsabilità solidale amministratori di associazioni e società private, amministratori regionali e pubblici funzionari, coinvolti in un vasto programma criminoso finalizzato all'appropriazione illecita di finanziamenti regionali destinati alla formazione professionale, mediante la costituzione di associazioni senza scopo di lucro e società commerciali risultate totalmente prive dei requisiti richiesti (strutture, personale ed attrezzature) con fittizio numero di allievi frequentanti, nonché mediante di corsi c.d. voucher (che prevedono l'iscrizione diretta on line degli allievi) con apposizione di firme false (*Sent. n. 613/19 Sez. giur. Lazio*).

In materia di illegittima percezione di contributi pubblici (finanziamenti regionali agevolati per investimenti produttivi ai sensi della l. r. n. 23 del 2004 da parte di società cooperativa, la Sezione ha ribadito in adesione alla giurisprudenza contabile consolidata che è configurabile la responsabilità del precettore del contributo che abbia intenzionalmente occultato le proprie difficoltà finanziarie al fine di impiegare le somme per finalità ordinarie (pagamento di stipendi etc.) e comunque diverse da quelle condizionanti l'erogazione (spese per investimenti e sviluppo della produttività) (*Sent. n.19/2019 Sez. giur. Piemonte*).

Va rimarcata la condanna al risarcimento del danno di oltre 3 milioni di euro di due società di capitali ed i rispettivi legali rappresentanti per l'indebita percezione di contributi pubblici ricevuti a valere su risorse comunitarie per la realizzazione di un villaggio turistico.

Il collegio ha ritenuto sussistenti gli elementi idonei a palesare una irregolare percezione e utilizzazione del contributo, individuandoli in operazioni fraudolente, poste in essere tra le società convenute, strettamente interdipendenti in quanto parti di un unico gruppo imprenditoriale facente capo ad un'unica famiglia, e consistenti in compravendite eseguite in violazione dell'art. 2359 c.c., nell'improprio utilizzo di un contratto di appalto "chiavi in mano" di rilevante valore economico in relazione all'importo del contributo ottenuto, nel ricorso a dichiarazioni non veritiere, rese dai soci e ritenute determinanti ai fini dell'ottenimento delle agevolazioni, nonché in ulteriori irregolarità nell'utilizzo dei finanziamenti conseguiti (*Sent. n. 156/2019 Seg. Giur. regione Siciliana*).

Indebita percezione contributi comunitari

Nel caso di indebita percezione di contributi comunitari all'agricoltura è stata ribadita la giurisdizione della Corte dei conti sul privato percettore del contributo nonché l'irrelevanza ai fini della procedibilità della domanda della eventuale contemporanea pendenza di procedimento di recupero promosso in autotutela dall'Amministrazione)

In base al consolidato indirizzo della Corte di Cassazione concorrendo il soggetto destinatario del contributo alla realizzazione del programma della pubblica amministrazione, fra la stessa e il beneficiario si instaura un rapporto di servizio, utile a radicare la giurisdizione della Corte dei conti (ex plurimis S.U. ord. n. 5019/2010).

Nel merito, è stato accertato che il convenuto aveva inserito nelle domande dirette all'ottenimento del beneficio finanziario, alcuni terreni, dichiarati, attraverso autocertificazione, come posseduti e personalmente condotti a titolo di "comodato verbale", circostanza, quest'ultima, smentita dal fatto che i proprietari indicati nella prefata dichiarazione non corrispondevano a quelli indicati in catasto, ma soprattutto risultavano deceduti in data anteriore a quella di decorrenza della conduzione attestata dal convenuto. Pertanto, in accoglimento della domanda attorea, il convenuto è stato condannato al pagamento della somma di € 36.872,25, incrementata da rivalutazione monetaria ed interessi legali (*Sent. n. 37/2019 Sez. giur. Basilicata*).

Di particolare interesse la condanna al risarcimento del danno di oltre 2,2 milioni di euro il Presidente pro - tempore della Regione Siciliana, l'Assessore regionale al lavoro e alle politiche sociali e il Dirigente generale al ramo, per l'adozione di atti che avevano comportato l'utilizzo di pubbliche risorse in modo difforme ed esorbitante rispetto alle finalità prefissate; nella fattispecie, l'intervento pubblico, finanziato dall'U.E. e inserito nel Piano di azione e coesione - misure anticicliche, destinato ad assicurare servizi di politica attiva a favore di beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga, veniva invece distorto per la realizzazione di non consentite finalità occupazionali con l'assunzione di personale non avente titolo e comunque numericamente esorbitante rispetto alle esigenze da attuare.

Sono stati, invece, ritenuti esenti da responsabilità i componenti della Giunta, limitatisi ad una mera presa d'atto di una destinazione di risorse ad altri imputabile.

Ai fini della determinazione del *quantum* da risarcire, contestato nel libello introduttivo nella misura di 35 milioni di euro, il Collegio ha ritenuto di ridurre il danno contestato in minima misura, stante l'oggettiva ed obiettiva difficoltà in cui i convenuti si erano trovati ad operare, per avere la vicenda coinvolto problematiche sociali di rilevante interesse, quali, appunto quelle dell'occupazione, notoriamente attenzionate da tutte le forze sociali e per avere l'amministrazione coinvolta, ereditato una situazione innegabilmente difficile che l'ha portata ad affrontare problematiche risalenti nel tempo e, di fatto, nel tempo, mai risolte (*Sent. n. 204/2019 Sez. giur. regione siciliana*).

Irregolare utilizzo fondi pubblici

In un caso di irregolare utilizzo di fondi pubblici, la domanda di condanna formulata dal Pubblico Ministero è stata respinta essendo emerso che la polizza

fidejussoria che garantiva il finanziamento pubblico era stata già escussa dall'amministrazione con integrale risarcimento del danno in contestazione (*Sent. 92/2019 Sez. giur. Abruzzo*).

Danno all'immagine

Sono stati applicati i principi ormai sedimentati dalla giurisprudenza in materia.

Condanna del dipendente pubblico per danno all'immagine, a fronte del patteggiamento penale per il reato di concussione (*Sent. n.3/2019 Sez. giur. Abruzzo*).

Conferma dei presupposti necessari al riconoscimento del danno all'immagine nei confronti della pubblica amministrazione (sussistenza di un reato contro la pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato), ha ritenuto che la sentenza di estinzione del reato, pronunciata a seguito del positivo superamento dell'istituto della messa in prova, regolato dagli artt. da 168 bis a 168 quater del codice penale, e dagli artt. da 464 bis a 464 novies e 657 bis del c.p.p., debba essere equiparata ad una sentenza penale di accertamento di un reato, passata in giudicato, e possa dunque validamente costituire presupposto per il riconoscimento del danno all'immagine.

Il Collegio ha osservato infatti che, non dissimilmente da quanto già rilevato in tema di prescrizione del reato, la sussistenza dell'illecito penale e la responsabilità dell'imputato sono entrambi elementi ontologicamente presupposti dall'istituto in questione, non potendosi giustificare altrimenti la declaratoria di estinzione del reato, scaturente dall'esito positivo della messa in prova, nonché le stesse dizioni reiteratamente utilizzate dal legislatore che richiede per la concessione del beneficio l'eliminazione o l'attenuazione delle "conseguenze del reato" (art. 168 bis c.p.); la valutazione da parte del giudice dell'improbabilità della commissione di "ulteriori reati" da parte dell'imputato (art. 464-quater c. 3 c.p.p.); la revoca "...in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo ovvero di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede" (art. 168 quater n. 2 c.p.); prevedendo, in via generale, che l'estinzione del reato non comporta l'estinzione delle obbligazioni civili derivanti dallo stesso, e quindi dell'obbligo del responsabile di risarcire il danno patrimoniale o non patrimoniale cagionato (artt. 198 e 185 c.p.).

Anche sotto il profilo della ragionevolezza, l'estinzione del reato si pone infatti come fattore esterno che non comporta il venir meno del disvalore giuridico ed etico delle condotte del dipendente infedele, cui ben può ricollegarsi un detrimento del prestigio, dell'onorabilità e della reputazione pubblica, anche astrattamente maggiore di quello conseguente ai fatti sanzionati con una condanna penale (*Sent. n. 408/2019 Sez. giur. Emilia-Romagna*).

Va menzionata la pronuncia che riguarda l'azione risarcitoria per danno all'immagine, preceduta da misura cautelare, avviata all'esito di un processo penale, dal discreto impatto mediatico, che ha visto definitivamente condannato l'ex sindaco di un comune del foggiano per il reato p. e p. dall'art. 317 c.p., avendo costui, nella suddetta qualità, indotto, abusando dei propri poteri, talune società ad affidare in subappalto ad una ditta di un suo amico, tutti i lavori afferenti ad un erigendo parco

eolico, nonché quelli relativi ad una adiacente struttura industriale che si stava realizzando con pubblici finanziamenti.

Nella sentenza di condanna ad un importo di 50 mila euro viene in particolare evidenziato che il convenuto non si era limitato a fornire un'innocua "segnalazione" alle società appaltatrici circa la ditta cui affidare eventuali subappalti, ma aveva esercitato sulle scelte di tali imprenditori un profondo condizionamento, tradotto in minacce esplicite, certamente non consoni al ruolo istituzionale ricoperto, finalizzato unicamente a favorire direttamente l'impresa del suo amico, sicché l'assenza di procedure di evidenza pubblica su cui esercitare indebite "interferenze" non è apparsa idonea a escludere l'efficacia lesiva della condotta contestata, posto che l'arbitraria modalità stessa con cui l'autorità sindacale aveva, nella specie, esplicato le proprie prerogative doveva ritenersi di per sé idonea ad ingenerare nell'opinione pubblica il detrimento del decoro dell'ente locale (*Sent. n. 485/2019 della Sez. giur. Puglia*).

Degna di nota la vicenda esaminata dal Collegio riferita alla responsabilità erariale del Tenente dell'Esercito per il danno all'immagine causato al Ministero della Difesa in seguito alle condotte delittuose, lesive degli obblighi di servizio, poste in essere nell'autunno del 2010 e per le quali il convenuto è stato definitivamente condannato in sede penale, alla pena di anni uno e mesi quattro di reclusione, oltre al pagamento delle spese processuali, in quanto riconosciuto colpevole del delitto di istigazione alla corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio.

La quantificazione del danno in esame è, pertanto, suscettibile di una valutazione patrimoniale da effettuarsi in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., sulla base dei parametri soggettivo, oggettivo e sociale, così come elaborati dalla giurisprudenza contabile ed indicati dallo stesso P.M. contabile nell'atto introduttivo del giudizio (cfr. Corte conti, Sezione giurisdizionale Liguria n. 1/2013). In applicazione di tali criteri, la valutazione del danno deve tener conto della posizione rivestita dal soggetto agente, dell'oggettiva gravità del fatto, delle modalità di realizzazione dell'illecito, della reiterazione della condotta, dell'entità del discredito dell'Amministrazione proiettato all'esterno per effetto dei mezzi di informazione (cfr. Corte conti, Sezioni Riunite n. 10/Q.M./2003, *id.* Sezione Terza Giurisdizionale d'Appello n. 220/2013; Sezione Prima Giurisdizionale d'Appello n.53/2018).

Infatti, in considerazione del provato *clamor fori* e del tenore dell'unico articolo di stampa, nonché facendo applicazione dei ricordati parametri enucleati dalla giurisprudenza, si valuta equo, ai sensi dell'art. 1226 c.c. di quantificare nell'importo complessivo di euro 10.000,00 il danno arrecato dal convenuto all'Amministrazione di appartenenza (*Sent. n. 4/2019 Sez. Trentino-Alto Adige - Trento*).

E' stata confermato l'orientamento giurisprudenziale per cui la posizione apicale del convenuto, la gravità, il disvalore sociale dell'illecito, le sue modalità di realizzazione e la sua reiterazione sono apparsi particolarmente lesivi dell'immagine della Provincia Autonoma di Trento, mentre la diffusione dei fatti a mezzo stampa, documentata dall'attore tramite l'allegazione dei menzionati articoli di giornale, si è dimostrata ampiamente idonea a diffondere nella collettività l'impressione di un uso distorto dei pubblici poteri.

Ai fini della liquidazione di questa voce di danno, attesa la gravità degli episodi criminosi sanzionati dal giudice penale e comunque fra loro strettamente collegati, il Collegio ha ritenuto di fare ricorso a criteri valutativi di carattere generale e di ispirazione equitativa, a norma dell'art. 1226 del codice civile e secondo i criteri indicati dalle Sezioni Riunite di questa Corte dei conti con sentenza n. 10/2003/QM; di conseguenza concorrono, fra le altre circostanze, alla determinazione in concreto del danno all'immagine dell'Ente pubblico, l'oggettiva gravità del fatto, le modalità di realizzazione dell'illecito, la reiterazione della condotta, il grado di diffusività dell'episodio nell'ambito della collettività di appartenenza, il ruolo sociale e pubblico del soggetto agente e l'entità del discredito proiettato verso l'esterno per effetto dei mezzi di informazione" (*Sent. n. 6/2019 Sez. Trentino-Alto Adige – Trento*).

Da rimarcare la pronuncia con cui alla luce del vigente quadro normativo (art. 2 delle norme transitorie al c.g.c.; art. 51, co. 7 del c.g.c.), la Sezione ha affermato che - qualora l'attività istruttoria del P.M. si sia conclusa sotto la vigenza del nuovo codice e il giudizio sia stato introdotto dopo l'entrata in vigore del c.g.c. - sussiste la possibilità, grazie alla novella del 2016, di perseguire il danno all'immagine in conseguenza di delitti commessi in danno della P.A. accertati con sentenza penale irrevocabile, senza che debba trovare applicazione la previgente delimitazione (reati contemplati al libro secondo, titolo II, capo I del codice penale). Ciò in quanto, tutti i delitti commessi in danno delle pubbliche amministrazioni da dipendenti pubblici (o da soggetti legati da rapporto di servizio) accertati con sentenza penale irrevocabile sono idonei a configurare - senza più la limitazione di cui all'abrogato art. 7 della legge n. 97 del 2001 - il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine.

Peraltro, la predetta interpretazione della normativa vigente, fatta propria da condivisibile giurisprudenza di questa Corte, si appalesa pienamente coerente con la prospettazione interpretativa sollecitata dalla Corte costituzionale che, nell'Ordinanza n. 145/2017, evidenzia come le modifiche all'art. 17, c. 30-ter, d.l., introdotte dall'art. 4, c. 1, lett. g., c.g.c., "hanno determinato una profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento (soprattutto in considerazione della disposta abrogazione dell'art. 71. n. 97/2001)...". (*Sent. nn.73/2019 e 26/2019 Sez. giur. Veneto*).

Degna di menzione la sentenza con cui è stata accertata la responsabilità amministrativa di un consigliere politico del Ministro dell'Economia e delle Finanze per aver cagionato un pregiudizio erariale, quantificato equitativamente nella somma di euro 1.000.000,00, in conseguenza di una reiterata serie di fatti delittuosi - commessi nell'ambito dell'attività funzionale pubblica esercitata in ragione del ruolo rivestito, così come accertati in sede penale - dai quali sarebbe derivata una ingiusta compromissione del prestigio, dell'onore e del decoro istituzionale dell'amministrazione ministeriale. La sentenza ha in particolare statuito che risulta coerente con la *ratio* dell'assetto ordinamentale un'interpretazione del dato normativo (l'articolato sistema oggi costituito dall'art.17, comma 30 ter, D.L. n. 78/2009 nel suo raccordo con l'art. 51, comma 7, d.lgs. n. 174/2016) che ammetta la perseguibilità del danno all'immagine in tutti i casi in cui l'accertamento penale di

condanna pronunciato in sede di merito processuale venga annullato nel corso del giudizio per la maturazione della prescrizione del reato (*Sent. n. 359/2019 Sez. giur. Lombardia*).

Danno da tangente

In applicazione del consolidato orientamento giurisprudenziale un ex amministratore comunale è stato condannato al pagamento della somma di 770 mila euro, pari alla tangente che aveva intascato quale illecito compenso per aver favorito l'impresa aggiudicataria del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

E' stata ritenuta sussistente la contestata fattispecie di "danno da tangente", secondo cui, dovendosi escludere che gli imprenditori siano dei disinteressati benefattori e che carattere distintivo della loro impresa non sia, dunque, il fine di lucro, bensì, al contrario, la totale anti-economicità, ne consegue che il costo aggiuntivo della "mazzetta" viene indebitamente, quanto necessariamente, scaricato su quello della commessa, attraverso un'indebita lievitazione del suo reale valore; conseguentemente è stata disposta la conversione in pignoramento del sequestro conservativo *ante causam* di un immobile di proprietà dell'interessato. (*Sent. n. 17/2019 Sez. giur. Puglia*).

Danno da disservizio

La Sezione ha condannato al risarcimento del danno di oltre 420 milioni di euro un primario ospedaliero in relazione ad incongrui acquisti di materiale sanitario inutilizzato o lasciato in giacenza sino a divenire inservibile.

Accanto al danno erariale patrimoniale, la Sezione ha accertato la sussistenza di danno da disservizio, che si configura nell'ipotesi di condotte illecite che, per la loro gravità, per l'arco temporale interessato, per il numero di episodi, per l'ingente depauperamento di risorse che ne è derivato, non possono che ripercuotersi sulla valutazione circa l'utilità della prestazione resa dal dipendente a fronte della corrispettiva remunerazione, riscontrandosi una significativa alterazione del sinallagma contrattuale, data dall'impossibilità di ricondurre l'azione posta in essere all'agire istituzionale dell'Ente che, tuttavia, ne ha sostenuto i costi, con speculare danno per l'inutilità della spesa.

Degli illeciti consumati in ambito sanitario, consistenti nella dissipazione di fondi attuata per mezzo di attività fraudolente, devono essere considerate anche le ricadute patite dai cittadini, dal momento che tali condotte, insieme ad altri fenomeni corruttivi, inefficienze e sprechi, hanno contribuito al disavanzo del settore sanitario, determinando la necessità di sottoscrivere il rigoroso Piano di contenimento e di riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale 2007/2009 (c.d. "Piano di rientro"); inoltre, i contribuenti delle regioni che non coprono integralmente i disavanzi registrati a partire dall'anno 2005, per effetto dell'art. 1, comma 174 della L. 311/04 (legge finanziaria 2005), come integrato dalla L. 266/05, subiscono, attraverso un meccanismo di automatismo, l'innalzamento al livello massimo delle aliquote Irpef ed Irap (*Sent. n. 163/2019 Sez. giur. regione Siciliana*).

In materia di assenteismo fraudolento il Collegio ha parzialmente accolto la domanda attorea, disponendo la condanna del convenuto al pagamento complessivo di € 4.023,75, per il danno diretto derivante dalla retribuzione percepita

nel periodo di ingiustificata assenza dal luogo di lavoro (senza false attestazioni di presenza in servizio), e dal danno da disservizio prodotto all'amministrazione, che ha dovuto sottrarre altri dipendenti dalle ordinarie incombenze, sia per lo svolgimento del procedimento disciplinare, sia per espletare compiti che il convenuto si era rifiutato di compiere; ha invece rigettato la domanda risarcitoria relativa al danno all'immagine, poiché, anche alla luce di quanto emerso nel procedimento disciplinare, erano da ritenersi insussistenti i presupposti previsti al riguardo dal più volte richiamato art. 55 quater del d. lgs n. 165/2001 (false attestazioni della presenza in servizio mediante modalità fraudolente) (*Sent. n. 49/2019 Sez. giur. Basilicata*).

Diverse pronunce hanno riguardato ipotesi di danno all'immagine della pubblica amministrazione, sotto il profilo della irrilevanza della diffusione mediatica dei fatti quale elemento costitutivo della fattispecie.

Con indirizzo giurisprudenziale costante, dopo avere esaminato l'evoluzione normativa in materia di danno all'immagine, prevalentemente correlato a casi di assenteismo fraudolento dal posto di lavoro- la Sezione ha affermato il principio secondo cui per la risarcibilità di tale particolare tipologia di danno non è indispensabile che vi sia stata un'ampia risonanza mediatica del fatto illecito, essendo il clamor fori soltanto uno dei parametri utilizzabili per la quantificazione dell'onere risarcitorio da porsi a carico del dipendente pubblico infedele; per quanto riguarda la concreta quantificazione di tale onere risarcitorio, con contestuali ordinanze i giudizi sono stati sospesi, in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale sulle questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Sezione giurisdizionale per l'Umbria con ordinanza n. dalla Sezione giurisdizionale per l'Umbria 76/2018 (*ex plurimis, sent. nn. 5 del 10/1/2019, 53 del 4/6/2019, 119 del 19/12/2019 Sez. giur. d'appello per la regione Siciliana*).

Danno indiretto

È stata configurata una responsabilità per "danno indiretto", conseguente al risarcimento da parte dell'amministrazione dei danni subiti da una paziente vittima di molestie sessuali subite in occasione di esami radiologici. Il tecnico responsabile delle condotte in questione (che aveva definito la propria posizione in sede penale mediante patteggiamento) è stato quindi condannato a rifondere all'amministrazione la somma da essa versata alla paziente (*Sent. n.41/2019 Sez. giur. Abruzzo*).

Assenteismo fraudolento

Varie condanne per "assenteismo" sono state pronunciate nei confronti di un dirigente medico (*Sent. n. 42/2019 Sez. giur. Abruzzo*) e di un impiegato regionale (*Sent. n. 89/2019 Sez. giur. Abruzzo*).

Con riferimento all'assenteismo fraudolento ex art. 55 quinquies d.lgs. n. 165/2001, secondo cui il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è responsabile per i danni patrimoniali e per danno all'immagine della pubblica amministrazione, la ipotesi

prevista dalla legge costituisce una fattispecie già perseguibile, per il danno patrimoniale diretto (derivante dalla violazione del rapporto sinallagmatico e quantificabile nella retribuzione indebitamente percepita a fronte delle ore di lavoro non prestate) ai sensi dei criteri generali di imputazione della responsabilità amministrativa (art. 82 r.d. 2440/1923, art. 52 T.u. 1214/1934, artt. 18 e 19 d.p.r. 3/1957 ed art. 1 legge n. 20/1994). Per il danno all'immagine, di converso, la natura speciale della fattispecie disciplinata dal detto art. 55 quinquies rispetto alla disciplina generale del risarcimento del danno all'immagine contenuta nell'art. 17, comma 30 ter, del d.l. 78/2009 e successive modifiche, non presuppone un giudicato penale di condanna per uno dei delitti contro la P.A., con operatività della normativa in forza delle ordinarie regole dell'applicazione della legge in generale (artt. 10 e ss. preleggi), e quindi a partire dal 15 novembre 2009 (entrata in vigore dell'art. 69 del d.lgs. 150/2009 (*Sent. n. 313/2019 Sez. giur. Toscana*)).

Numerose pronunce si sono occupate dell'"*assenteismo fraudolento*", previsto dall'art. 55-quinquies, comma 2, del d.lgs. 30 maggio 2001, n. 165, e dall'art. 69 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. I giudizi hanno riguardato alcuni dipendenti di due comuni e di una ASL della regione, i quali avevano falsamente attestato o fatto attestare da altri la loro presenza in ufficio, dal quale si erano ripetutamente allontanati in modo arbitrario e per motivi personali, condotta prevista e punita dall'art. 55-quinquies del d.lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 640 c.p.

La Sezione, oltre a condannare i convenuti al risarcimento del danno patrimoniale, quantificato in misura pari alle retribuzioni corrisposte dalle Amministrazioni nei periodi per i quali è stata accertata la mancata prestazione lavorativa, li ha anche condannati a rifondere il danno all'immagine, ai sensi dell'art. 55-quinquies, comma 2, del citato d.lgs. n. 165/2001, inserito dall'art. 69, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, secondo cui, nei casi di "*assenteismo fraudolento*", realizzato con false attestazioni della propria presenza in servizio, "*il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni è obbligato a risarcire il danno patrimoniale [omissis] nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione*" (*Sent. n. 90/2019, n. 91/2019 e n. 195/2019 Sezione giur. Liguria*).

Degna di menzione la pronuncia con cui il Collegio ha parzialmente accolto la domanda attorea, disponendo la condanna del convenuto al pagamento complessivo di € 4.023,75, per il danno diretto derivante dalla retribuzione percepita nel periodo di ingiustificata assenza dal luogo di lavoro (senza false attestazioni di presenza in servizio), e dal danno da disservizio prodotto all'amministrazione, che ha dovuto sottrarre altri dipendenti dalle ordinarie incombenze, sia per lo svolgimento del procedimento disciplinare, sia per espletare compiti che il convenuto si era rifiutato di compiere; ha invece rigettato la domanda risarcitoria relativa al danno all'immagine, poiché, anche alla luce di quanto emerso nel procedimento disciplinare, erano da ritenersi insussistenti i presupposti previsti al riguardo dal più volte richiamato art. 55 quater del d. lgs n. 165/2001 (false attestazioni della presenza in servizio mediante modalità fraudolente). (*Sent. n.18/2019 Sezione giur. Basilicata*).

Attività extralavorativa non autorizzata

Numerose sono le sentenze di condanna per attività lavorativa non autorizzata.

È stata pronunciata la condanna di un dipendente medico di un'Azienda Sanitaria Locale al versamento del compenso percepito a fronte di attività lavorativa non autorizzata, usufruendo, sebbene in regime di tempo pieno, di aspettativa per motivi familiari, istituto della malattia del figlio entro 3 anni e congedo parentale, configurandosi la responsabilità erariale di cui all'articolo 53 Commi 7 e 7-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165. In particolare, relativamente a un rapporto di lavoro autonomo libero professionale con una struttura privata accreditata e convenzionata con il SSN, è stata riconosciuta l'antidoverosità della condotta - configurata come incompatibilità - dalla condizione del soggetto versante in aspettativa per motivi personali, ravvisandosi in tale istituto una causa di sospensione del rapporto di lavoro, con temporaneo venir meno delle reciproche obbligazioni delle parti nell'ambito del lavoro (prestazione lavorativa e trattamento economico) ma non esonerante il dipendente dagli stessi vincoli dettati per il personale in servizio che, dunque, non può svolgere un'ulteriore attività lavorativa se non propriamente autorizzato. Nell'occasione è stato precisato come la responsabilità erariale tipizzata di cui ai commi 7 e 7 bis citati è testualmente riferita alla omissione del versamento del compenso (*Sent. n. 5/2019 Sez. giur. Abruzzo*)

Altra condanna si è avuta per l'attività lavorativa non autorizzata di un dipendente, con percezione di compensi che vanno riversati all'ente di appartenenza. Nel caso di specie, l'antidoverosità della condotta del convenuto afferisce alla violazione della specifica incompatibilità introdotta per i pubblici dipendenti dall'art 67 quater del decreto-legge 12.06.2012 n 83, convertito con modificazioni dalla legge 07.08.2012 n.134, in materia di ricostruzione post sisma 2009.

È stata ritenuta infondata l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal convenuto che lamentava l'insussistenza della giurisdizione di questa Corte per via della ingiunzione di pagamento emessa dalla Regione Abruzzo, dopo la notifica della citazione del PM, e la mancata contestazione da parte di quest'ultimo di ulteriori profili di danno. Il Collegio si è conformato all'orientamento, secondo cui la Corte di Cassazione anche nelle ordinanze più recenti (20533/2018 e 1415/2018) trattando casi non riconducibili alla giurisdizione della Corte dei conti, non ha escluso la giurisdizione contabile a fronte di azione di danno esercitata dalla Procura contabile ex art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001; giurisdizione, questa, da sempre riconosciuta dalla stessa Corte di Cassazione e recepita dal legislatore nell'art. 53 comma 7 bis, con norma di carattere ricognitorio dell'assetto giurisprudenziale già esistente (sulla concezione meramente ricognitiva della norma cfr: Prima Sezione di Appello n. 97/2018; Seconda Sezione di appello n.277/2018, n. 291/2018 e n. 587/2018).

Il Collegio ha poi ritenuto che posto che il presupposto dell'utilizzabilità dello strumento delle azioni esecutive direttamente azionabili dall'Amministrazione è che il credito vantato sia certo, liquido ed esigibile, riconoscendosi all'Amministrazione un mero potere di accertamento dei detti elementi ai fini della formazione del titolo esecutivo (Cass. Sez. I, sent. n. 16855 del 25.8.2004") (Prima di Appello sent.

n.255/2018), lo stesso non si ravvisa nel caso dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, nel quale certezza, liquidità ed esigibilità del credito sono preclusi dall'esclusività delle attribuzioni del Pubblico Ministero erariale in ordine all'avvio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile a carico del dipendente, intesa ad accertare, nella fase giudiziaria, innanzitutto, se l'attività extra-istituzionale sia stata effettivamente svolta dal dipendente; se la stessa rientri nel novero delle attività per le quali è necessario acquisire la previa autorizzazione; se la eventuale illegittima condotta del dipendente sia connotata almeno da colpa grave. Nel caso in questione, in presenza dell'avvenuta attivazione della giurisdizione erariale a seguito dall'azione di risarcimento del danno di cui in citazione ed un'azione di accertamento direttamente attivata dall'Amministrazione, non pertinente è apparsa la questione di giurisdizione.

Anche per tale fattispecie è stato ribadito che la responsabilità erariale tipizzata dai citati commi 7 e 7bis, è testualmente e chiaramente riferita, per gli incarichi in premessa alla *"omissione del versamento del compenso"* (Sent. n.18/2019 Sez. giur. regione Abruzzo).

Degna di nota è la sentenza di condanna si è avuta per un docente universitario in regime di tempo pieno per indebito esercizio di attività extra lavorativa non autorizzata, agli effetti di cui all'art. 53 commi 7 e 7bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165 con percezione di compensi che vanno riversati all'ente di appartenenza. È stata riconosciuta l'antidoverosità della condotta relativamente all'attività extraistituzionale prestata in regime di tempo pieno a favore di terzi, nell'ambito dei processi ricostruttivi post sisma, che, tuttavia, altro non sono che prestazioni professionali riconducibili ad attività di progettazione o preliminari alla progettazione, oltreché *"richieste dalle norme disciplinanti l'attività di ricostruzione del territorio aquilano"*.

E' stato precisato che la configurazione data agli incarichi dalla convenuta di *"consulenze scientifiche"* non muta la natura dei compiti a lei richiesti, che rimangono espressivi di attività tecnico-professionali di carattere privato inerenti alla progettazione, espletate nell'ambito della ricostruzione post sisma, per opere varie e, pertanto, rientranti nell'alveo dell'attività libero professionale, assolutamente non permessi, nel senso evocato dalla Procura.

E' stato ritenuto che l'attività di consulenza va tenuta separata dall'attività libero professionale, non ritenendosi in via assoluta praticabile un'eventuale assimilazione dell'una all'altra, perché ciò vanificherebbe, rendendole prive di senso, sia la norma di cui al comma 9 dell'art 6 della legge Gelmini, sia la differenza tra il regime del tempo pieno e del tempo definito, perché l'attività di consulenza, (e di fatto l'attività libero professionale), intesa come scientifica, diventerebbe liberamente praticabile anche da professori a tempo pieno, così come espressamente previsto per tutte le altre attività compatibili citate nel comma.

Il Collegio ha ritenuto non praticabile l'interpretazione che la legge Gemini avrebbe superato il regime autorizzatorio, potendo dunque il docente a tempo pieno svolgere qualsiasi attività in veste di consulente. Tale assunto non è percorribile: il comma 10 detta una serie di attività che devono essere lette come deroghe alla regola della unicità del rapporto di lavoro che permea tutto il pubblico impiego, non

potendosi condividere il preteso ribaltamento dei termini della questione che conduca al sostanziale assorbimento nella voce della consulenza (scientifica), liberamente espletabile, di qualsiasi attività resa *extra-officio*.

Dalla lettura organica del combinato disposto del comma 9 con il comma 10 e il comma 12, unica interpretazione possibile è che lo svolgimento di qualsiasi attività di consulenza, riconducibile anche solo in astratto ad esercizio libero professionale rimane in assoluto incompatibile con il regime a tempo pieno". Il divieto di esercizio della professione per coloro che abbiano optato per il regime a tempo pieno, così come espressamente richiamato nella normativa de qua, deve intendersi riferito a tutte le professioni, comprese quelle che possono essere svolte soltanto dai soggetti iscritti agli Albi professionali. A tal proposito, è sufficiente ricordare che i nominativi dei professori a tempo pieno, vengono comunicati all'ordine professionale al cui albo i professori risultano iscritti al fine della loro inclusione in un elenco speciale (*Sent. n. 49 del 24.06.2019 Sez. giur. Abruzzo*).

Analoga sentenza di condanna è stata emessa a carico di un docente universitario in regime di tempo pieno per indebito esercizio di attività extra lavorativa non autorizzata, agli effetti di cui all'art. 53 commi 7 e 7bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 con percezione di compensi che vanno riversati all'ente di appartenenza.

L'antidoverosità della condotta attiene ad una attività extraistituzionale prestata in regime di tempo pieno, a favore di soggetti terzi privati, e che non appare condivisibilmente riconducibile ad approcci accademici, ma presenta tutti i caratteri di attività professionale. La configurazione che si vorrebbe dare all'attività in questione, come sostenuto dalla difesa che identifica l'attività professionale solamente in quella esercitabile mediante iscrizione ad albi, non muta la natura dei compiti richiesti al docente.

Per l'attività di valutazione per certificazione, osta a tale ragionamento anche lo svolgimento dell'attività mediante la costituzione di una stabile associazione professionale, la cui forma organizzativa appare non in armonia con la posizione e gli obblighi del docente a tempo pieno.

Anche per la riconduzione di attività lavorativa alla categoria della *valutazione e referaggio* occorrono elementi qualificanti e distintivi riconducibili alla funzione universitaria, che non sono stati riscontrati nel caso di attività di attestazione certificativa, in virtù di qualifiche professionali di certificatore quale "Responsabile del gruppo di Audit ETS" e "Auditor di sistemi di Gestione ambientale".

Non riconducibili ad attività liberamente espletabile da parte del professore universitario neanche le prestazioni consistenti in consulenze tecniche relative a procedimenti giudiziari rese in favore di società private, e dunque attività libero-professionale resa ad una parte del processo posto che la dizione letterale dell'art 4 del Regolamento di Ateneo fa salve dalla preventiva autorizzazione le sole perizie "affidate dall'autorità giudiziaria". (*Sent. n. 96 del 9.07.2019 Sez. giur. Abruzzo*)

È stato precisato che in caso di assenza delle autorizzazioni dell'amministrazione di appartenenza prescritte dall'art 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001 e dall'art 6, comma 10, della I. IL 240/2010, il comportamento del docente

universitario che ha svolto attività esterne va ritenuto esente da dolo o colpa grave ove ricorrano la notorietà dell'organismo esterno, il coinvolgimento dell'Ateneo di appartenenza, la presenza del nome del docente nelle pubblicazioni a stampa e la palese spendita del nome (*Sent. 111/2019 del 16.5.2019 Sez. Marche*).

In merito alla restituzione di somme per incarichi non autorizzati dall'Amministrazione è stato affermato il principio della restituzione al netto delle tasse versate sulla base della specifica disciplina prevista nel giudizio contabile dall'art 1, co. 1 bis, della l. 20/1994, come modificato dall'art 3, d.L 23 ottobre 1996, n. 543. L'interpretazione testuale e logica del disposto normativo induce ad optare per la piena compensabilità tra danni e vantaggi arrecati anche tra soggetti pubblici distinti, specularmente a quanto avviene per i danni arrecati da un pubblico dipendente ad amministrazione diversa da quella di appartenenza, ai sensi dell'art 1, comma 4,1. n. 20 del 1994. Il danno al settore pubblico non può essere maggiore nel caso in cui la restituzione avvenga prima del pagamento degli oneri locali, rispetto all'ipotesi in cui la richiesta sia successiva al pagamento delle tasse e delle imposte, diversamente determinandosi un'irragionevole disparità di trattamento nei confronti del lavoratore. La stessa disparità, del resto, si verificherebbe in maniera evidente -laddove si optasse per una diversa interpretazione- anche rispetto alla ben più grave ipotesi in cui il prestatore d'opera avesse lavorato in nero senza versare le imposte dovute.

Pertanto, l'Iva, così come i contributi previdenziali, costituiscono un corrispettivo della prestazione, ma non coincidono con il concetto di "compenso" del professionista, richiamato dall'art 53 del d.lgs. 165/2001, risultandone meri oneri accessori, come prevede chiaramente il d.m. 17 giugno 2016 relativo alle parcelle di architetti e ingegneri, che all'interno del corrispettivo distingue tra compenso, spese generali e oneri accessori.

Pertanto, si è ritenuto che sia l'Iva che gli oneri previdenziali non possano essere ricondotti al concetto di compenso cui fa riferimento l'art 53 del d.lgs. 165/2001, anche se dovuti da chi conferisce l'incarico. Trattandosi di norma sanzionatoria, ai sensi dell'articolo 14 delle preleggi, si è ritenuta preferibile un'interpretazione non estensiva dell'espressione utilizzata a fronte della chiara definizione regolamentare del termine "compenso" (*Sent. n. 112/2019 del 16.5.2019 Sez. Marche*)

La tipizzazione e definizione del danno nella fattispecie prevista dalla norma ex art. 53, co. 7 bis d.lgs. n. 165/2001 (riversamento, a carico del percettore, del compenso percepito) deriva dalla difficoltà di dimostrare l'esatta quantificazione del danno subito dall'Amministrazione.

Non può ritenersi dirimente la dimostrazione, fornita dalla parte, del puntuale e completo svolgimento dell'attività didattica negli anni in cui si sono svolte anche le attività extra-lavorative. Ciò che rileva non è, infatti, se l'attività sia stata "a posteriori" compatibile con l'attività didattica, bensì la mancata possibilità per l'Ateneo di esprimersi "a priori" tramite l'autorizzazione prevista. L'autorizzazione andava chiesta, a prescindere dal fatto che l'attività si sia dimostrata, nei fatti, compatibile con lo svolgimento della didattica. Invero, l'Ateneo nell'autorizzazione valuta anche ulteriori aspetti quali l'eventuale conflitto di interesse o la necessità di

procedere ad interventi organizzativi. La mancata richiesta di autorizzazione qualifica, perciò, un illecito a prescindere dalla successiva valutazione della diligenza professionale (*Decr. N. 6/2019 Sez. giur. Lazio*).

Conferimenti incarichi esterni

In materia di conferimento di incarichi ad esterni all'amministrazione è stata parzialmente accolta la domanda attorea, ritenendo che le effettive e documentate carenze nell'organico del Comune negli anni 2012 e 2013, giustificassero il conferimento degli incarichi, mentre la spesa sostenuta nell'anno 2014 doveva considerarsi inutile e dannosa, in considerazione dell'avvenuta assunzione di due nuovi funzionari alla fine dell'anno 2013, dopo l'espletamento delle relative procedure concorsuali, con la conseguente possibilità per l'Ente, tra l'altro di ridotte dimensioni demografiche, di espletare con il personale interno le funzioni invece esternalizzate.

Pertanto, i convenuti sono stati condannati a risarcire il danno prodotto alle finanze comunali nella misura complessiva di € 22.086,94 (*Sent. n. 21/2019 Sez. giur. Basilicata*).

Appropriazione e mancato riversamento entrate erariali

Va ricordata la pronuncia in cui è stato affermato che costituisce danno erariale la dolosa appropriazione e mancato riversamento dell'imposta provinciale per il trasferimento della proprietà di autovetture da parte il titolare di un'agenzia automobilistica ed un funzionario in servizio presso l'Ufficio prov.le ACI / P.R.A. di Potenza.

La sentenza ha accertato che il titolare dell'Agenzia automobilistica - abusando della sua funzione di soggetto riscuotitore di risorse pubbliche, sub specie di imposte provinciali - anche avvalendosi della complicità del funzionario dell'ACI, avesse, nel corso degli anni, omesso di versare all'erario le somme dovute - totalmente o parzialmente - grazie ad artifici e raggiri consistenti nella falsificazione della procedura di trasferimento, ovvero nell'alterazione e manomissione dei dati di potenza fiscale presupposti per la corretta determinazione dell'imposta dovuta.

Tale ultimo espediente, peraltro, si realizzava attraverso il concorso del funzionario dell'ACI, in quanto abilitato all'accesso al relativo sistema informatico che tale alterazione consentiva.

In tal modo, il titolare dell'Agenzia si appropriava o della intera somma conseguita dal proprietario - e non versata - ovvero della differenza risultante tra l'imposta dovuta per legge - e per intero conseguita dal proprietario della vettura - e quella effettivamente versata all'erario a seguito della artefatta modificazione dei dati.

In conseguenza dell'accertato comportamento doloso di entrambi i convenuti, il titolare dell'Agenzia è stato condannato a risarcire le Amministrazioni provinciali nella misura di € 20.036,97, mentre il funzionario dell'ACI è stato condannato a risarcire il danno, in via solidale, e fino alla concorrenza di € 12.794,97, in considerazione del suo effettivo concorso soltanto ad alcune operazioni rivelatesi fonte di danno (*Sent. n. 24/2019 Sez. giur. Basilicata*).

In analogia vicenda è stato affermato che, in presenza di riscossione, da parte del titolare della ricevitoria, della tassa automobilistica per conto dell'Amministrazione con obbligo di riversamento periodico degli importi nelle casse dell'Ente, si instaura, tra il gestore stesso e l'Amministrazione, un rapporto di servizio connotato da spiccati profili contabili, in seno al quale il primo assume la qualifica di agente contabile con correlata responsabilità.

La Sezione ha rammentato il consolidato orientamento delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione, per cui il presupposto per la responsabilità amministrativa si sostanzia nell'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito e l'ente pubblico danneggiato, configurabile non solo in presenza di un rapporto organico, ma anche quando sia ravvisabile un rapporto di servizio in senso lato (cfr., ad es., Cass. S.U. n. 11229 del 21.5.2014).

“Elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile (...) sono soltanto il carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e del denaro o del bene oggetto della sua gestione, mentre resta irrilevante (...) il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte...”.

Nello specifico ha evidenziato:

la compartecipazione, del soggetto che esercitava l'attività di ricevitoria autorizzata, all'attività amministrativa dell'Ente impositore, nei cui confronti il primo era soggetto a specifici obblighi di contabilizzazione e di riversamento delle somme riscosse;

la sussistenza del dolo nella condotta della parte convenuta, consapevole degli obblighi legislativi e contrattuali di riversamento ad essa intestati;

la reiterata inottemperanza alle diffide e all'ordinanza/ingiunzione legittimamente notificate dall'Ente impositore.

La decisione ha rimarcato che l'azione risarcitoria pubblicistica attivata dalla Procura contabile regionale è equiparabile all'illecito civile, dando luogo a un debito di valore e non di valuta, con la necessità di seguire le tecniche liquidative pacificamente utilizzate da oltre venti anni dalla giurisprudenza di legittimità civile.

Onde evitare, poi, i cd. “cumuli moltiplicativi” tali da causare ingiustificata locupletazione del creditore, gli interessi non devono essere computati sulla somma definitivamente rivalutata, bensì sulla somma rivalutata a scadenze fisse e predeterminate che il Giudice stabilisce nel caso concreto (nella specie, il Collegio ha ritenuto di seguire la prassi diffusa che segue cadenze annuali e di individuare il *dies a quo* della liquidazione nelle date di scadenza dei singoli ratei dei riversamenti omessi; il *dies ad quem* nella data di pubblicazione della medesima sentenza) (*Sent. n. 226/2019 Sez. giur. Campania*)

Di contro chiamata a pronunciarsi la Sezione ha rigettato la domanda risarcitoria avanzata dal Requirente con riguardo ai mancati introiti derivati dall'omessa riscossione di canoni di locazione/occupazione nonché delle imposte IMU e TASI, relativamente ad un immobile comunale per il quale il competente TAR

aveva affermato l'illegittimità del rilascio alla proprietaria della concessione edilizia in sanatoria per non essere state le opere ultimate entro il termine di legge, così "aprendo la strada" all'applicazione dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo Unico Edilizia). Quest'ultimo prevede quale sanzione accessoria in caso di accertamento di abusività dell'opera, l'abbattimento o, in mancanza di esecuzione, l'acquisizione d'ufficio al patrimonio dell'Ente.

Il pregiudizio patrimoniale contestato era stato quantificato assumendo quale riferimento il dato dell'osservatorio del mercato mobiliare per un edificio nella zona interessata, moltiplicato per il periodo d'inerzia, ai fini della determinazione dell'ammontare dei canoni locatizi percepibili, tenuto conto altresì della rendita catastale come calcolata sul sito dell'Agenzia delle Entrate per la quantificazione di IMU e TASI introitabili.

Il Collegio ha rilevato dagli atti di causa che la vicenda - da cui, secondo il Requirente, sarebbe derivato a carico dell'Ente il pregiudizio economico - era ancora *sub judice*, nonché in fase istruttoria in sede amministrativa.

Di conseguenza non ha ravvisato l'attualità del nocumento, posto che l'ipotesi di causa, che configurava un tipico danno da mancata entrata, comportava che lo stesso si sarebbe attualizzato nel momento in cui sarebbe diventato inesigibile il credito integrante in concreto la "*deminutio patrimonii*" essenza del danno patrimoniale.

Ed invero, l'attualità del pregiudizio sarebbe stata conseguita solo alla definitiva inesigibilità delle predette entrate, inesigibilità mai verificatasi in concreto per essere in itinere la valutazione della medesima (*Sent. n. 338/2019 Sez. giur. Campania*)

Degna di nota i numerosi giudizi che hanno avuto come oggetto i mancati versamenti degli importi relativi alla imposta di soggiorno di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 23 del 2011,

Tale imposta prevista per i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte è destinata a finanziarie interventi in materia di turismo, inclusi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

In linea con una giurisprudenza consolidata della Sezione, che aveva riconosciuto la qualifica di agenti contabili rivestita dai responsabili delle strutture ricettive, e ritenuto l'ormai univoco orientamento tracciato dalle giurisdizioni in materia (Cass. SS.UU. 19654/2018 (ord), Cass. Pen. 32158/2018, Consiglio di Stato n. 5545/2017 e Corte conti SS.RR. 22/2016 del 22 settembre 2016) si sono accertate le responsabilità derivanti la maggior parte delle volte dall'omesso riversamento dell'agente contabile incaricato. (*Sent. n. 1, 22, 117, 142, 166, 210, 217, 218, 219, 222, 226, 257, 258, 260, 292, 294, 295, 348, 352, 353, 462, 463, 464 Sez. giur. regione Toscana*).

Va rimarcata la pronuncia con cui la Sezione, in un giudizio a carico di amministratori e funzionari comunali in merito al danno per il mancato conseguimento delle indennità di occupazione dovute dai privati occupanti di immobili abusivi in favore dei Comuni, ha affermato che la prospettazione di una possibile responsabilità erariale richiede - oltre ai requisiti oggettivi e soggettivi

generali della responsabilità erariale - la presenza contemporanea dei seguenti presupposti:

- il completamento della procedura prevista dall'art. 31, commi 3 e 4, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, contraddistinta dalla formale emanazione dei provvedimenti di acquisizione dei beni al patrimonio comunale;
- il completamento della procedura prevista da ciascuna legge regionale per la concessione in uso di immobili abusivi a privati (nella fattispecie in esame la disciplina è prevista dall'art. 4 della legge della Regione Siciliana n. 17 del 1994);
- la puntuale dimostrazione dell'idoneità tecnico-strutturale dell'immobile ad essere destinato a civile abitazione, la prova della sua effettiva occupazione (durata e caratteristiche della stessa) e la precisa quantificazione del valore dell'indennità. Un'eventuale responsabilità erariale può anche sussistere laddove i competenti organi comunali omettano di completare una delle summenzionate procedure; in tale ipotesi, però, già in fase preprocessuale va contestata in maniera specifica siffatta omissione". (*Sent. n. 212/2019 Sez. giur. regione Siciliana*).

Danno da liquidazione somme per crediti inesistenti

Di particolare interesse la sentenza con cui è stato accertato il danno cagionato ad un Ente Provinciale attraverso la predisposizione di mandati di pagamento per crediti inesistenti, predisposti dai dipendenti ed eseguiti da compiacenti impiegati dell'Istituto bancario titolare del servizio di tesoreria.

Il Collegio ha ritenuto opportuno sottolineare la diversa regola probatoria sottesa al giudizio contabile rispetto a quella valida in sede penale, significando che la regola probatoria che vige nell'ambito del processo penale si individua nell'espressione "*oltre ogni ragionevole dubbio*" e si giustifica per il valore intrinseco della libertà personale.

Essa differisce dalla regola probatoria del "*più probabile che non*" vigente nei processi a carattere civilistico, quale anche quello di responsabilità amministrativa, per il quale, proprio in ragione del valore tutelato nel giudizio (il patrimonio dell'individuo e non la libertà personale del medesimo) acquistano rilievo tutti gli indizi o elementi di prova acquisiti, che vengono valutati dal giudice in riferimento alle argomentazioni ed eventuali elementi contrari offerti dalle controparti ed acquisiti durante il processo, ivi compresi gli atti del procedimento penale che, benché irrualmente prodotti da parte attrice attraverso il richiamo agli atti depositati in sede di sequestro, possono essere utilizzati ai fini della decisione.

Il Collegio ha quindi accertato la sussistenza di illeciti che – per il principio di immedesimazione organica – fondavano la chiamata in causa dell'Istituto di credito tesoriere [richiamando le affermazioni giurisprudenziali secondo le quali: "*la condotta dell'amministratore produttiva di danno erariale deve, in ogni caso, intendersi riferita alla società in nome e per conto della quale l'amministratore medesimo agisce, anche indipendentemente dalla rilevanza penale della condotta stessa*"; "*la commissione di un illecito da parte del legale rappresentante di un ente non interrompe il rapporto di immedesimazione organica e non esclude, pertanto, che del fatto possa rispondere anche l'ente, su vari piani, compreso quello fiscale, fatta eccezione per la sola responsabilità penale, avente carattere personale*"; "*perché una persona giuridica possa essere chiamata a rispondere di*

danni morali non è necessario che un reato sia stato commesso dal proprio legale rappresentante, essendo invece sufficiente, per il rapporto di immedesimazione organica, che esso sia stato commesso anche solo in parte dal dipendente”] e ha sancito la configurabilità nei medesimi di una evidente violazione degli obblighi di correttezza e buona fede incumbenti sul tesoriere in sede di esecuzione del contratto di tesoreria, atteso che le operazioni bancarie in contestazione non solo non dovevano essere poste in essere, ma comprovavano la piena consapevolezza da parte del personale dell’Istituto della natura altamente sospetta dei mandati di pagamento emessi nei confronti di un soggetto che in realtà non ne era il vero beneficiario (Sent. n. 651/2019 Sez. giur. Campania).

Responsabilità medica

In materia di responsabilità amministrativo - contabile, per *malpractice medica* al criterio della certezza degli effetti della condotta si può sostituire, nella ricerca del nesso di causalità tra la condotta del professionista e l’evento dannoso, quello della probabilità di tali effetti e dell’idoneità della condotta a produrli, sicché *“il rapporto causale sussiste anche quando l’opera del professionista, se correttamente e prontamente svolta, avrebbe avuto non già la certezza, bensì serie ed apprezzabili probabilità di successo”*. In altri termini, *“il rapporto causale può e deve essere riconosciuto anche quando si possa fondatamente ritenere che l’adempimento dell’obbligazione (ad opera del sanitario), ove correttamente e tempestivamente intervenuto, avrebbe influito sulla situazione ... in termini non necessariamente d’assoluta certezza, ma anche solo di ragionevole probabilità”*.

“In particolare e con riguardo alla sussistenza del nesso di causalità fra l’evento dannoso e la condotta colpevole (omissiva o commissiva) del medico, ove il ricorso alle nozioni di patologia medica e medicina legale non possa fornire un grado di certezza assoluta, la ricorrenza del suddetto rapporto di causalità non può essere esclusa in base al mero rilievo di margini di relatività, a fronte di un serio e ragionevole criterio di probabilità scientifica, specie qualora manchi la prova della preesistenza, concomitanza o sopravvenienza di altri fattori determinanti” (Cass., sent. n. 4400 del 4.3.2004; Sez. III, n. 7997 del 18.4.2005, Cass. S.U., n. 576/2008, Cass. n. 975/2009, n. 16123/2010 e n. 6275/2012). Pertanto, un’archiviazione intervenuta in sede penale può non avere alcun rilievo ai fini civili e amministrativo - contabili, attesi i diversi criteri di ricostruzione e di valutazione del nesso di causalità. (Sent. n. 368/2019 Sez. giur. Calabria).

Sempre in tema di colpa medica, effettuando la valutazione della condotta secondo il giudizio del *“più probabile che non”* (giudizio controfattuale), il Collegio ha affermato la responsabilità di due sanitari coinvolti in un infortunio chirurgico poiché, se gli stessi avessero adottato il comportamento alternativo esigibile dalla gravità del caso (condotta doverosa da porre in essere), l’evento dannoso non si sarebbe verificato. Né si è ritenuto di poter invocare, quale scriminante, l’asserita osservanza delle linee guida, in quanto la responsabilità del sanitario non può essere esclusa qualora non abbia adattato la sua condotta alla specificità del caso sottoposto alle sue cure. (Sent. n. 408/2019 Sez. giur. Calabria)

In materia di danno indiretto derivante da errore medico, è stata negata, in dissenso dalle conclusioni formulate dal C.T.U. incaricato dal Giudice civile nonché

da quelle del consulente dell'attore e del consulente tecnico di parte nominato dalla Compagnia di assicurazione dell'Azienda sanitaria, la responsabilità amministrativa dei medici convenuti, in condivisione della giurisprudenza della Cassazione che ha valorizzato la gradualità della colpa in materia di responsabilità medica ed il relativo collegamento con i profili di difficoltà dell'intervento che il medico è chiamato ad effettuare, secondo il dettato dell'art. 2236 c.c. In particolare, benché il nuovo dettato normativo della L. 24/2017 abbia visto del tutto scomparire ogni esplicita menzione della colpa grave, il Collegio ha riconosciuto alla predetta norma civilistica la valenza di principio di razionalità e regola di esperienza cui attenersi nel valutare l'addebito di responsabilità amministrativa facendo applicazione del principio secondo cui la condotta tenuta dal terapeuta non può non essere parametrata alla difficoltà tecnico-scientifica dell'intervento richiesto ed al contesto in cui esso si è svolto. (*Sent. n. 13/2019, Sez. giur. Lombardia*).

In caso di asportazione di una costola diversa da quella che doveva costituire oggetto di indagine istologica, va affermata la responsabilità erariale per danno indiretto dei medici intervenuti, stante l'omesso attento esame, da parte di essi, di tutta la documentazione presente nella cartella clinica che avrebbe, ove effettuato, evitato l'errore. Anche se tale errore è stato indotto dal non corretto operare di altri specialisti nell'attività propedeutica all'intervento, il Collegio ha evidenziato, infatti, come, secondo il condiviso orientamento della Suprema Corte, *"nell'ipotesi di cooperazione multidisciplinare, ancorché non svolta contestualmente, ogni sanitario è tenuto, oltre che al rispetto dei canoni di diligenza e prudenza connessi alle specifiche mansioni svolte all'osservanza degli obblighi derivanti dalla convergenza di tutte le attività verso il fine comune ed unico, con la conseguenza che ogni sanitario non può esimersi dal conoscere e valutare l'attività precedente o contestuale svolta da altro collega, sia pure specialista in altra disciplina, e dal controllarne la correttezza, se del caso ponendo rimedio ad errori altrui che siano evidenti e non settoriali, rilevabili ed emendabili con l'ausilio delle comuni conoscenze scientifiche del professionista medio."* (Cass., sez. IV, n.18780/2016). (*sent. n. 238/2019, Sez. giur. Lombardia*).

Di particolare interesse la pronuncia in cui si configura la responsabilità del medico per incaute dimissioni qualora tale condotta integri un colpevole scostamento dal protocollo da seguire sulla base delle conoscenze scientifiche e delle linee guida che avrebbero dovuto indirizzare le scelte terapeutiche e costituisca l'antecedente causale della morte del paziente.

L'ammontare della condanna va però mitigato, ai sensi del comma 1 *quater* dell'art. 1 della legge 20/1994, in presenza di circostanze concorrenti alla produzione del danno, quali eventuali disfunzioni di apparato e comportamenti di altri soggetti coinvolti nelle cure prestate alle vittime; rileva in particolare l'apporto concausale della disorganizzazione derivante dall'assenza di disposizioni di coordinamento riguardanti la raccolta delle notizie circa il quadro clinico del soggetto soccorso da parte degli operatori del 118 e degli addetti al *triage* e alla puntuale trasmissione dei dati ai medici successivamente incaricati della presa in carico del paziente e l'avvio di un percorso diagnostico e terapeutico differenziato in base alla diversa urgenza delle situazioni; il peso ponderale da riconoscersi agli elementi sopra indicati non può essere calcolato algebricamente; deve quindi necessariamente farsi ricorso a

criterio equitativo di liquidazione ex art.1226 c.c. (Sent. n.92/2019 Sez. giur. regione Siciliana).

Danno da esiti controllo

Degno di menzione la definizione di un giudizio che trae origine dalla nota con cui la Sezione Regionale di controllo aveva trasmesso alla Procura copia della deliberazione adottata in esito al controllo successivo esercitato, ex art. 1, comma 173 della legge n. 266/2005, sugli atti di spesa di importo superiore ai 5.000 euro, concernenti, fra l'altro, gli incarichi di collaborazione, di studio, ricerca e di consulenza, posti in essere dall'Azienda Sanitaria Regionale.

Le irregolarità risiedevano nell'indimostrato accertamento, preliminare al provvedimento di rinnovo, dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili presso l'Ente e nel mancato esperimento di procedure comparative e selettive, in violazione dell'obbligo dettato dall'art. 7, co. 6, lett. b), del d.lgs. n. 165/2001.

Inoltre, gli incarichi erano stati rinnovati senza la precisa determinazione di un compenso, ma indicando genericamente che la prestazione sarebbe stata svolta *“alle medesime condizioni giuridiche ed economiche”* dei precedenti incarichi, senza commisurare il compenso all'utilità effettivamente ricavabile dalle prestazioni in parola.

Infine, l'Azienda aveva proceduto ad una reiterata serie di proroghe e rinnovi, fino a coprire – in alcuni casi – un periodo di circa sei anni, affidando ai soggetti incaricati, secondo la prospettazione attorea, anche attività ordinarie e legate alle funzioni istituzionali dell'Ente, che avrebbero dovuto invece essere ricondotte all'area del normale lavoro subordinato.

Rispetto all'eccepito difetto assoluto di giurisdizione, per essere la scelta contestata da ricondurre all'ambito della discrezionalità amministrativa, il Collegio ha innanzitutto ricordato come *“l'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte [...], con riferimento agli atti discrezionali adottati dalle Amministrazioni Pubbliche e conformemente all'orientamento nomofilattico espresso dalle Sezioni Unite [...], ha avuto modo di affermare che la Corte dei Conti, in qualità di giudice contabile tendenzialmente naturale, ha il diritto-dovere di conoscere tali comportamenti onde verificare la compatibilità, delle scelte amministrative operate, con i fini pubblici dell'ente, all'unico scopo di appurare l'inadeguatezza o l'illiceità delle decisioni adottate, fonte di danno all'erario [...] quando, come nel caso prospettato, la condotta censurata potrebbe rivelarsi contra legem, arg. ex artt. 25 e 103 Cost. [...]. Devono, infatti, escludersi dal sindacato giurisdizionale soltanto quelle aree della discrezionalità amministrativa, “espressamente attribuite dalla legge”, rientranti nella c.d. “riserva di amministrazione,” poiché concernenti una scelta elettiva tra diversi comportamenti, tutti egualmente legittimi [...]”*.

Il Collegio ha ritenuto di giungere *“ad un giudizio di manifesta contrarietà della condotta osservata dai convenuti sigg.ri P. e P. rispetto alle disposizioni di legge disciplinanti gli incarichi di collaborazione esterna conferiti in regime di proroga”*, condannandoli al rimborso dei relativi emolumenti. Tuttavia, valutate positivamente le circostanze attenuanti, è stato fatto esercizio del potere riduttivo dell'addebito. (Sent. n.9/2019 Sez. giur. Marche).

Va ricordato il giudizio in cui - in materia di conferimento e rinnovo di alcuni incarichi di collaborazione in violazione del divieto per gli enti locali (art. 7, comma 2 del D.Lgs. n. 149/2011) di procedere ad assunzioni, di qualsiasi genere e tipologia contrattuale, per mancato conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità per l'anno precedente, il 2011, come certificato nella Deliberazione del 13.11.2014 della Sezione di controllo per il Molise - la Sezione è pervenuta ad una pronuncia di rigetto della domanda attorea, valorizzando il disallineamento temporale fra il provvedimento ritenuto illegittimo, per le motivazioni illustrate, e la pronuncia di accertamento del mancato rispetto del Patto, intervenuta a distanza di circa tre anni dalla condotta contestata.

Il presupposto legale dell'antigiuridicità della condotta sottoposta a censura si era verificato dopo la condotta stessa, impendendo così la piena realizzazione del paradigma legale, soprattutto mancando la prova della previsione (o della prevedibilità) del mancato raggiungimento degli obiettivi fissati dalla normativa sul Patto di Stabilità. (*Sent. n.10/2019 Sez. giur. Marche*).

Giurisdizione Corte dei conti enti previdenziali privatizzati e società in house ed associazioni

Nonostante le oscillanti pronunce della Corte di Cassazione viene riconosciuta ed ampliata la giurisdizione della Corte dei conti.

Ad esempio per l'ente previdenziale che sia pure privatizzato e costituito come fondazione di diritto privato, provvede all'accantonamento del trattamento di fine rapporto e riceve i contributi dei datori di lavoro nella misura fissata dalla legge, attivando poteri sanzionatori in caso di inadempienza, soggiacendo a penetranti poteri di vigilanza da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di altri Ministeri.

Il Collegio ha affermato la giurisdizione contabile sull'ENPAIA, alla luce di quanto espresso dalla Cdc Sez. contr. enti, del. n. 39/17 sul permanere del carattere pubblico degli interessi perseguiti e sulla natura parafiscale delle risorse gestite dalla suddetta fondazione (similmente a quanto espresso dalla Cass. in ordine ad altri enti previdenziali, e non in contrasto con C. cost. Sent. n. 7/2017 sulla legittimità dell'accantonamento della percentuale di spesa pertinente a tutti i soggetti rientranti nel SEC 2010).

E' stato assolto il Presidente dell'Enpaia per mancata prova della sottoscrizione fuori termine della nota di adesione all'offerta di riacquisto di bond che avrebbe permesso all'ente di beneficiare della plusvalenza derivante dall'operazione di cessione. (*Sent. n. 23/2019 Sez. Giur. Lazio*)

I Componenti del cda dell'ISA S.p.A. (Istituto sviluppo agroalimentare), società in house del Min. delle politiche agricole alimentari e forestali sono responsabili, a titolo di colpa grave, del danno derivato all'ISMEA S.p.A. (a quella succeduta) dall'illegittimo affidamento di un incarico consulenziale al vice presidente dello stesso cda.

Nel caso di specie, il Collegio ha rilevato che l'affidamento, oltre a non presentare i requisiti di legge, è stato determinato da una scelta illogica ed inutile giacché avente ad oggetto la costituzione di una SGR: infatti, la gestione del risparmio altrui, seppur possibilità astrattamente prevista dallo statuto, non rientra

tra i fini istituzionali dell'amm.ne conferente (per la medesima ragione è stata esclusa la configurabilità della *compensatio lucri cum damno*). (*Sent. n. 64/2019 Sez. giur. Lazio*)

Il presidente /Ad di Roma metropolitana, società in house del Comune di Roma, deve risarcire alla medesima il danno cagionato dall'illegittimo conferimento di tre incarichi consulenziali (il primo di natura prettamente legale, il secondo per pareri circa gli interventi su varie linee della metropolitana ed il terzo per il rilancio dell'immagine aziendale).

Il collegio, ripercorrendo l'evoluzione della normativa e della giurisprudenza in tema di incarichi, ha ritenuto che le fattispecie in esame siano da inquadrare come prestazioni d'opera intellettuale, e non come appalti di servizi, e pertanto soggetti alla normativa di cui all'art. 7 co. 6 del t.u. sul pubblico impiego. (*Sent. n. 93/2019 Sez. giur Lazio*).

Va comunque rimarcato che in alcuni casi è stato dichiarato il difetto di giurisdizione della Cdc nei confronti dei soci fondatori di un'associazione costituita per sostenere finanziariamente una società editrice, che secondo prospettazione attorea avrebbe illecitamente ottenuto i finanziamenti pubblici per l'editoria ex l. n. 250/1990, in quanto non è configurabile per costoro il rapporto di servizio con la p.a. erogatrice dei contributi medesimi, bensì solo nei confronti dei rappresentanti legali della società editrice.

Nel merito, i legali rappresentanti pro tempore della società editrice sono stati assolti per assenza sia di dolo che del danno, asseritamente derivato (negli anni 2009-2010) da falsa attestazione della reale diffusione del quotidiano, in quanto all'epoca dei fatti contestati la legge non vietava ai fini del computo delle copie distribuite le c.d. "vendite in blocco", oggetto di specifica disposizione ex l. n. 223/2010 applicabile a decorrere dall'esercizio 2011 (*Sent. n. 274/19 Sez. giur. Lazio*).

Gruppi consiliari

Resta confermata la giurisdizione della Corte dei conti in materia di rimborsi spese dei gruppi consiliari.

Degna di nota il rigetto dell'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata nel corso del giudizio sugli indebiti rimborsi spese dei gruppi consiliari perché, ad avviso del collegio, il sindacato della Corte non coinvolge l'attività politica dei consiglieri regionali o le scelte discrezionali loro o del Consiglio regionale, ma investe l'attività di spesa in senso stretto, l'assenza di documenti giustificativi della spesa e, comunque, la sua non coerenza con le finalità istituzionali per le quali sono stati assegnati i fondi (*Sent. n.134/2019 Sezione giur. regione Calabria*).

In materia di responsabilità erariale per danno da illecita gestione dei fondi regionali da parte dei consiglieri regionali iscritti ai gruppi consiliari è stato condiviso il principio elaborato dalla giurisprudenza contabile in base al quale nel caso di somme soggette a rendicontazione, il relativo termine prescrizione comincia a decorrere dalla presentazione del rendiconto.

Il collegio ha escluso, ai fini della decorrenza del termine prescrizione, la configurabilità del dolo e dell'occultamento doloso del danno in tema di rendicontazione annuale delle spese dei gruppi consiliari, atteso che la disciplina

recata dalla normativa della Regione Calabria, applicabile *ratione temporis*, prevedeva la presentazione di una generica nota riepilogativa delle spese rimborsate, e dalla data di deposito della predetta nota il Consiglio regionale era nella condizione di attivare i propri poteri ispettivi e di controllo per la verifica della inerenza delle spese rimborsate.

In conformità alla giurisprudenza che si è formata a livello nazionale, è stata ritenuta non idonea la mera documentazione contabile (scontrini, ricevute ecc) in quanto non consente al giudice di accertare il fine istituzionale della spesa. Così come è stata esclusa la natura di rappresentanza per le spese di ristorazione, ove non emerga dalla documentazione la finalità istituzionale e di rappresentanza delle persone a favore delle quali è stata sostenuta la spesa (*Sent. nn. 134/2019, 318/2019, 319/2019, 411/2019 Sez. giur. regione Calabria*).

Va rimarcato che nell'ambito di questi giudizi, alcune posizioni sono state definite ai sensi dell'art. 130 del c.g.c.

Un numero considerevole di decisioni ha avuto per oggetto fattispecie concernenti l'utilizzo dei contributi erogati dalla Regione Liguria per il funzionamento dei Gruppi consiliari

La Sezione ha pronunciato condanne risarcitorie a carico di numerosi consiglieri regionali per avere gli stessi posto a carico del bilancio dell'Ente pubblico spese giustificate, in sede di rendicontazione, con la produzione di documenti talvolta falsi e in massima parte non idonei o per l'estraneità delle stesse alle funzioni istituzionali dell'organo consiliare o per la genericità della documentazione prodotta (scontrini e ricevute dai quali non era possibile individuare il soggetto che aveva sostenuto la spesa, né il motivo della stessa).

La responsabilità dei convenuti è stata generalmente affermata a titolo di dolo in considerazione del fatto che, oltre ai casi di spese giustificate con documentazione non veritiera, erano state rendicontate spese all'evidenza estranee a qualsiasi finalità pubblica istituzionale del Gruppo o dei singoli consiglieri (spese per gioielli, bigiotteria, abbigliamento, pelletteria, generi alimentari, soggiorni in località turistiche, ristorazione...), implicanti di per sé la consapevolezza della illegittimità delle richieste di rimborso delle spese in questione (*Sent. nn. 21/2019, 40/2019, 55/2019, 60/2019, 70/2019, 105/2019, 124/2019, 136/2019, 141/2019, 144/2019 Sezione giur. regione Liguria*);

È stata, invece, pronunciata condanna per colpa grave, quando le spese rendicontate, pur essendo per la loro tipologia riconducibili in astratto ad attività istituzionali del gruppo, erano state giustificate con documenti fiscali totalmente privi dell'indicazione di chi aveva effettuato la spesa o senza la documentazione dell'evento istituzionale (*Sent. n. 203/2019 Sezione giur. regione Liguria*).

Degna nota la sentenza n. 91/2019 (ric. 12852) con cui la Sezione ha stabilito che i contributi pubblici assegnati dal Consiglio regionale ai gruppi consiliari (come tali gravanti sul bilancio regionale e, quindi, a carico della collettività dei cittadini e delle imprese contribuenti) presentano un vincolo di destinazione e il loro utilizzo deve essere rendicontato, anche per consentire le verifiche del perseguimento delle finalità

pubblicistiche (tra cui le spese di funzionamento del gruppo, anche estese a quelle del necessario personale); con specifico riguardo a queste ultime è stato anche puntualizzato che l'attività del gruppo non dovrebbe essere confusa con la generica attività politica del partito.

Circa il *dies a quo* del termine quinquennale di prescrizione si è precisato che esso corre dal deposito del rendiconto da parte del Presidente del Gruppo consiliare presso gli Uffici della Regione, ben potendo e dovendo, da tale momento, la Regione effettuare tutte le verifiche del caso (*Sent. n. 91/2019 Sez. giur. regione Umbria*).

In tema di spese di rappresentanza dei gruppi consiliari si è statuito, ex art. 66 c.g.c., che:

- l'esordio del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria in tema di illegittimo utilizzo dei fondi consiliari va ricondotto al momento della consegna del pertinente rendiconto agli organi competenti, perché in tale momento si realizza la obiettiva integrale conoscibilità dell'arrecato pregiudizio;
- il giudice contabile nella valutazione del materiale probatorio sotteso alla verifica della inerenza delle spese effettuate dal capogruppo del gruppo consiliare in seno al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, si avvale della regola, desunta dall'ordinamento civilistico, della preponderanza dell'evidenza, fondata sul canone del "più probabile che non", a differenza dell'ambito penalistico in cui prevale il criterio della prova "oltre ogni ragionevole dubbio";
- sussiste la colpa grave nella condotta del consigliere provinciale che, nel delicato esercizio della sua funzione, non faccia uso della elementare accortezza esigibile in relazione all'ufficio pubblico rivestito, non conservando la documentazione giustificativa delle spese (*Sent. 104/2019, Sez. giur. Reg. Trentino Alto - Adige - Bolzano*).

Sussistenza elementi responsabilità erariale

Va ricordata la pronunzia con cui si afferma che non è configurabile, per assenza di nesso eziologico, la responsabilità amministrativa dei funzionari preposti agli uffici interessati per l'intervenuto risarcimento, ai sensi dell'art. 2050 c.c., dei danni scaturiti da esercizio di attività pericolosa (nella specie, utilizzo di decespugliatori a zaino sulle strade pubbliche) qualora l'ente pubblico (Provincia autonoma di Bolzano), comparando differenti interessi ed esigenze, abbia reputato, in base a valutazione prettamente politica (delibera giuntales), di non ricorrere ad una copertura assicurativa e di assumere quindi in proprio i relativi oneri risarcitori verso terzi, di talché la conseguenziale liquidazione dei danni deriva da una serie causale del tutto autonoma rispetto all'operato dei funzionari medesimi tale da fare venire meno il nesso di causalità.

La sentenza in commento affronta il tema della configurabilità del nesso eziologico in capo a funzionari del Servizio Strade della Provincia di Bolzano per il pregiudizio economico asseritamente subito dall'Ente a seguito dell'intervenuto risarcimento in via diretta – stante la decisione della Giunta, di natura politica, di non stipulare un contratto di assicurazione per la responsabilità civile – di una serie di

danni cagionati a terzi nell'esercizio di attività ritenuta dalla stessa Amministrazione come pericolosa ai sensi dell'art. 2050 c.c. (utilizzo di decespugliatori a zaino, fattispecie di cui non risultano precedenti di altre Sezioni territoriali).

Ad avviso del Collegio, tale assunzione in via diretta dell'onere risarcitorio, ponendosi quale apporto causale determinante, conduce ad escludere la responsabilità dei funzionari suddetti. Per un caso analogo v. Corte conti, sez. giu. reg. Trentino Alto - Adige - Bolzano, Sent. 28 marzo 2017, n. 4 (*Sent. n. 7/2019 Sez. giur. Reg. Trentino Alto - Adige - Bolzano*).

5. Giudizi pensionistici

Questioni di diritto processuale

In tema di qualificazione della domanda giudiziale, in occasione dell'individuazione del criterio discrezionale tra istanza di correzione di errore materiale, ex art. 113 c.g.c. e giudizio di interpretazione, ex art. 211 c.g.c., è stato affermato che la dicitura contenuta nel dispositivo <<...ed a far data dalla presentazione della domanda amministrativa...>> non possa essere considerata un mero errore materiale, rilevabile *ictu oculi*, legittimando l'interessato ad avvalersi del secondo strumento e consentendo, parimenti, al giudice monocratico di soprassedere sull'erronea denominazione del relativo atto introduttivo (come "istanza", anziché "ricorso"), laddove esso possieda i requisiti di sostanza e di forma richiesti dal codice per il corretto avvio del procedimento interpretativo (*Sez. Calabria, Sent. n. 391/2019*).

In tema di *potestas iudicandi*, è stata declinata la giurisdizione contabile in favore di quella tributaria relativamente alla domanda di riconoscimento del diritto all'esenzione fiscale dall'IRPEF sul trattamento pensionistico diretto, spettante in qualità di "equiparato a vittima del dovere", evidenziandosi come, nella specie, si trattasse di controversia relativa non al rapporto pensionistico, ma al rapporto d'imposta, di evidente natura tributaria (*Sez. Liguria, Sent. n. 198/2019*).

Sempre sul fronte del riparto di giurisdizione, è stata dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti in ordine all'accertamento del diritto a beneficiare della maggiorazione contributiva prevista dall'articolo 80, comma 3, l. n. 388/2000, mediante accredito di due mesi di contribuzione figurativa per ogni anno di servizio, essendo tale riconoscimento chiesto al fine di determinare la misura della futura pensione, di guisa da rientrare pienamente nel perimetro cognitivo del giudice contabile (*Sez. Veneto, Sent. n. 106/2019*).

In ordine alla c.d. "pregiudiziale amministrativa", di cui all'art. 153 c.g.c., è stato ribadito, con orientamento che si va sempre più consolidando in seno alla giurisprudenza di primo grado, che i giudizi pensionistici, concernenti il futuro riconoscimento del pensione privilegiata ordinaria, proposti da personale ancora in servizio, richiedono comunque, a pena di inammissibilità, la previa proposizione della domanda amministrativa, in assenza della quale l'eventuale statuizione del giudice delle pensioni varrebbe quale sostituzione all'attività provvedimento amministrativa (*Sez. Lombardia, Sent. n. 35/2019*).

In consimile vicenda si è, peraltro, affermato che, in ipotesi di proposizione di una domanda giudiziale volta ad ottenere, in costanza di servizio, il mero accertamento della dipendenza da causa di servizio di un'infermità al dichiarato fine

del futuro conseguimento della pensione privilegiata, il ricorso risulta carente di un interesse concreto ed attuale ad agire, essendo diretto al solo riconoscimento di un elemento frazionario della fattispecie costitutiva del diritto al trattamento di privilegio, che, invece, può essere oggetto di accertamento giudiziale esclusivamente nella sua interezza allorquando sia intervenuto l'altro indefettibile presupposto della cessazione dal servizio (*Sez. Puglia, Sent. n. 595/2019*).

Analoghe considerazioni sono state, peraltro, espresse anche dalla Sezione siciliana della Corte, sempre in composizione monocratica (*Sent. n. 210/2019*).

Questioni di diritto sostanziale

Tra le rubricate questioni merita particolare segnalazione quella che ha riguardato l'art. 1, commi 260-268 della l. n. 145/2018 (recante la legge di bilancio 2019), nelle quali è previsto che la perequazione dei trattamenti pensionistici venga attribuita, per il periodo 2019-2021, solo in misura ridotta, ed è altresì previsto che i trattamenti di pensione i cui importi superino i 100.000 euro lordi su base annua, subiscano, per la durata di cinque anni, una decurtazione netta della parte eccedente tale importo. Investite della questione di costituzionalità delle disposizioni sopracitate, diverse Sezioni, in composizione monocratica, hanno ritenuto la stessa non manifestamente infondata, rimettendo, di volta in volta, gli atti al giudizio della Corte Costituzionale (*es. Sez. Friuli VG, ord. n. 6/2019; Sez. Lazio, ord. n. 308/2019*), ovvero decidendo di attendere – attraverso l'utilizzo della c.d. "sospensione impropria" del processo - l'esito degli incidenti di costituzionalità già avanzati in altra sede.

Il sospetto di incostituzionalità del richiamato quadro normativo è stato incentrato sulla constatata contrazione, per ben un decennio, per effetto di varie norme contenitive della spesa pubblica susseguitesesi nel corso del tempo, dell'adeguamento al costo della vita dei trattamenti pensionistici (in termini, dunque, non più conformi ai parametri di legittimità sanciti, in materia, dalla Corte Costituzionale), ad un tempo, ritenendosi che il prelievo oltre i 100 mila euro presenti una natura sostanzialmente tributaria, quindi confliggente con i principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto destinato ai soli pensionati e non alla generalità dei contribuenti.

In tema di riconoscimento dei diritti delle coppie di fatto, la Corte ha avuto occasione, per la prima volta, di pronunciarsi sulla delicata problematica, coinvolgente le coppie omosessuali, nel periodo antecedente all'entrata in vigore della l. n. 76/2016 (c.d. legge Cirinnà), ad ottenere una tutela parificata alle coppie eterosessuali sposate per quanto concerne il trattamento previdenziale di reversibilità, nell'ambito delle pensioni pubbliche. Nella specie, la *partner* superstite (ed erede universale testamentaria), di una pensionata, con cui asseriva aver intrattenuto uno stabile e risalente rapporto affettivo *more uxorio*, chiedeva accertarsi - previa rimessione alla Corte di Giustizia dell'U.E., ex art. 267 T.U.E.F., della questione pregiudiziale concernente la disparità di trattamento differenziato tra coppie di fatto e di diritto, nel periodo antecedente all'entrata in vigore della l. n. 76/2016 - il diritto a percepire la pensione di reversibilità.

La decisione, pur non pervenendo ad una statuizione su tale punto controverso, definendo la causa sulla scorta della ragione più liquida e assorbente della mancata prova dell'esistenza dell'asserita unione omosessuale di fatto, ha avuto modo di

affermare, *ad colorandum*, mancare *in nuce* la possibilità di ricondurre il richiesto trattamento pensionistico di reversibilità al nucleo fondamentale dei diritti goduti dalle coppie omosessuali ex art. 2 Cost., come peraltro già ritenuto dalla Suprema Corte in affini questioni (*Sez. Puglia, Sent. n. 776/2019*).

In altra occasione, si denegato il riconoscimento del diritto di un ex appartenente al corpo militare dell'ormai disciolto Corpo della Croce Rossa Italiana - ente pubblico trasformato in associazione privata dal d.lgs. n. 178/2012 - ad essere iscritto, ai fini pensionistici, nella gestione INPS-comparto sicurezza difesa e soccorso pubblico, per gli anni di servizio prestato presso il suddetto Corpo, affermandosi che, sebbene la CRI fosse *illo tempore* dotato di un corpo militare ausiliario delle Forze Armate (i cui appartenenti erano da considerarsi, a tutti gli effetti, "militari" ai sensi dell'art. 1653 del codice dell'ordinamento militare approvato con d.lgs. n. 66/2010), tale corpo non rientra, però, ai fini previdenziali, nella nozione di Forza Armata, in tal senso deponendo sia la differenziazione dell'ordinamento disciplinare contenuta nello stesso codice rispetto a quella regolamentante il personale delle Forze Armate, sia le argomentazioni sviluppate dal giudice delle leggi nell'ordinanza n. 273/1999 (*Sez. Puglia, Sent. n. 586/2019*).

La tematica concernente il perimetro applicativo dell'art. 54, primo comma, d.P.R. n. 1092/1973 - se, cioè il beneficio del rendimento ivi previsto possa o meno estendersi anche al personale militare con più di vent'anni di servizio - ha tenuto banco anche lo scorso anno con numerose pronunce delle Sezioni territoriali (*es. Sez. Calabria, Sent. n. 104/2019; Sez. Lazio, Sent. n. 444/2019*), le quali hanno sostanzialmente aderito, anche in relazione all'ormai consolidato orientamento del giudice di appello, all'opzione ermeneutica più favorevole, mentre è stata esclusa per il personale di polizia penitenziaria, in ragione della mancanza dell'appartenenza alle FF.AA.

Numerose pronunce delle Sezioni territoriali hanno, poi, riguardato ancora l'interpretazione dell'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 165/01, circa il beneficio della maggiorazione ivi prevista, oggetto peraltro anche di decisione delle Sezioni Riunite (*Sent. n. 13/QM/2019*). Nella specie, s'è ribadita l'inapplicabilità della norma agli appartenenti al personale militare, laddove impossibilitati ad accedere all'ausiliaria in quanto cessati anticipatamente dal servizio, per infermità, senza raggiungere l'età pensionabile prevista per il grado di appartenenza, ricollegandosi indefettibilmente il beneficio in parola al possesso dei requisiti per l'accesso all'ausiliaria (*Sez. Lazio, n. 409/2019*).

In tema di divorzio, va segnalata la sentenza n. 134/2019 della Sezione lombarda della Corte, che ha affermato la spettanza della pensione di reversibilità alla moglie che maturi il diritto per morte del marito anteriormente al giudicato della sentenza divorzile che non le riconosce il diritto al mantenimento.

Continua, poi, incessante l'opera di affinamento ermeneutico dell'art. 82, d.P.R. n. 1092/73, oggetto di svariate pronunce della Corte anche lo scorso anno, con riguardo ai requisiti per l'ottenimento della pensione di reversibilità in favore di orfano maggiorenne, affermandosi, ad esempio, che deve considerarsi inabile a proficuo lavoro, colui che risulti non idoneo a una collocazione lavorativa che possa concretamente e continuativamente svolgere, moralmente e materialmente proficua,

non sostenuta dalla umana *pietas*, non afflittiva e non usurante le sue residue potenzialità (*Sez. Sicilia, n. 722/2019*).

Non mancano dissonanze interpretative, invece, sul versante del diritto al più favorevole trattamento previdenziale interamente retributivo, ritenendosi da talune Sezioni (*es. Sez. Trentino, Sent. n. 65/2019*), in consapevole contrasto con quanto affermato da altra giurisprudenza, non consentito il ricorso all'interpretazione analogica - in particolare con riguardo all'art. 3, l. n. 274/1991 - volta a riconoscere l'arrotondamento dell'anzianità contributiva dell'ex militare come risultante alla data del 31 dicembre 1995.

6. Giudizi di (e per resa di) conto

Questioni di diritto processuale

Tra le varie decisioni assunte dalle Corti territoriali nel corso del 2019, si segnala, sotto il profilo processuale, una pronuncia della Sezione abruzzese (*Sent. n. 73/2019*), ove si è ritenuto che, in linea di principio, la valutazione sulla sussistenza del debito e la relativa trasmissibilità agli eredi postuli comunque un esame, seppur sommario, circa la regolarità del conto e che, per il richiamato principio della continuità delle gestioni e dell'officiosità del giudizio, la decisione circa l'estinzione o la procedibilità del giudizio stesso nei confronti degli eredi possa essere accompagnata dalla contestuale declaratoria di regolarità o irregolarità della gestione, nella misura in cui essa abbia rilievo ai fini delle rimanenze da riprendersi nei conti successivi, eventualmente integrando il contraddittorio con l'agente contabile subentrante o riunendo i giudizi sui conti dell'agente cessante e subentrante.

In altra articolata decisione, emessa in sede di opposizione contabile, si sono affrontate le questioni concernenti la successione della legge processuale nel tempo e i rapporti tra tale giudizio e quello d'appello, affermandosi, nell'occasione, che l'opposizione contabile è soggetta alla disciplina processuale *ante* codice, ove si tratti di conti giudiziali depositati in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016 e che l'alternatività tra l'appello e l'opposizione, prevista dall'art. 104, reg. proc. C.d.c., deve essere interpretata, nel silenzio della norma, nel senso che, una volta interposto appello, non può incardinarsi l'opposizione (*Sez. Sardegna, Sent. n. 62/2019*).

Si è, poi, ribadito, sul fronte del giudizio di conto in generale, che per i conti presentati in data anteriore all'entrata in vigore del codice, continuano a trovare applicazione le norme previgenti (*Sez. Veneto, Sent. n. 122/2019*).

Con particolare riguardo ai conti giudiziali presentati da Equitalia Servizi di Riscossione S.p.A. e dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione, successivamente al 2015, si è riconosciuta la competenza territoriale della Sezione giurisdizionale regionale nel cui ambito risiede la sede provinciale dell'agente, in virtù dell'autonomia organizzativa e gestionale riconosciuta alle articolazioni provinciali di Equitalia Servizi di Riscossione s.p.a., nonché del carattere del tutto autonomo dell'attività di rendicontazione (*Sez. Calabria, Sent. n. 533/2019*).

In altre decisioni, sempre emesse dalla Corte calabrese (*es., Sent. n. 440/2019*), è stata affrontata la questione dell'improcedibilità del giudizio di conto presentato dall'Agente della riscossione, in presenza di partite inesigibili, statuendosene l'improcedibilità, in relazione all'attuale quadro normativo (vedasi, particolare, l'art.

1, commi 684 e ss., l. n. 190/2014, recentemente novellato), e in consonanza con la recente giurisprudenza d'appello, non essendo attualmente spirati i termini per la presentazione delle dichiarazioni di discarico, e permanendo tuttora la possibilità di riavvio o prosecuzione delle attività esecutive, con le conseguenti ricadute sulle riscossioni.

Questioni di diritto sostanziale

In materia di giudizio sui conti relativi alla gestione delle targhe automobilistiche si è chiarito che: a) le gestioni suddette sono a "a materia", posto che la necessità di documentare il versamento postale correlato all'utilizzo della targa attiene soltanto al profilo cartolare dell'operazione di cessione, non essendo ravvisabile alcun "maneggio" di denaro da parte del consegnatario, il quale non effettua direttamente incassi in contropartita della cessione delle targhe, ma si limita ad acquisire copia della ricevuta di versamento in tesoreria dell'importo previsto per giustificare la cessione stessa; b) i c.d. "sportelli telematici dell'automobilista" non appaiono qualificabili come agenti contabili secondari tenuti in proprio alla resa del conto giudiziale, effettuando le operazioni di rilascio delle targhe e degli altri stampati sotto la supervisione del consegnatario esistente presso la Motorizzazione, il quale ne mantiene il carico e ne resta responsabile ai fini del giudizio di conto (*Sez. Abruzzo, Sent. n. 73/2019*).

In ordine al controllo contabile relativo ad una società di riscossione delle entrate tributarie comunali, si è affermato che i conti giudiziali di tali soggetti concessionari devono sempre riportare il totale dell'incasso e la percentuale dell'aggio, e non la mera differenza tra tali valori, rivelandosi altrimenti vana e ineseguibile la parifica delle contabilità presentate. Ha, poi chiarito la Corte che, indipendentemente dal supporto utilizzato (modello 21 o altro), i conti devono essere compilati in modo da rappresentare la rendicontazione di cassa e il "conto di diritto", fornendo gli opportuni riscontri sul "carico" e sullo "scarico" dei ruoli da esigere e di quelli esaminati: in conseguenza dei rilievi mossi, si è, pertanto, condannata la società al pagamento di oltre 117 mila euro per somme riscosse e non versate, relative agli esercizi 2013 e 2014 (*Sez. Basilicata, n. 13/2019*).

Una intensa attività di verifica circa il pagamento della c.d. imposta comunale di soggiorno, ha caratterizzato l'operato di talune Sezioni territoriali, tra cui si segnala, ad esempio, quella sarda, dove sono stati emessi un centinaio di decreti monocratici, su ricorsi per resa di conto depositati dalla Procura regionale ai sensi dell'art. 141 c.g.c.. e con i quali è stata riconosciuta, peraltro in consonanza con la recente decisione delle Sezioni Riunite (*Sent. n. 22/QM/2016*; vedasi anche *Cass. SS.UU. n. 19654/2018*), la qualifica di agente contabile ai gestori delle strutture ricettive che - in virtù di specifiche regolamentazioni - hanno l'obbligo di provvedere alla riscossione dell'imposta e di effettuare il versamento al comune che l'ha istituita.

In altra occasione, è stata riconosciuta la qualifica di agente contabile ai rivenditori autorizzati dei ticket di parcheggio (bar e tabaccherie), in quanto gli stessi, pur in assenza di un disciplinare d'incarico o di altro atto formale, hanno preso parte alla gestione del servizio di parcheggio pubblico a pagamento comunale, emergendo dall'istruttoria che costoro erano in possesso dei blocchetti contenenti i *tickets* per il parcheggio e avrebbero dovuto versare, dunque, le somme incassate, al netto

dell'aggio, direttamente con bonifico bancario presso la tesoreria comunale (Sez. Sardegna, n. 287/2019).

Sul presupposto, inoltre, che i soggetti che, su autorizzazione della Regione (es. tabaccherie), provvedono alla riscossione della tassa automobilistica assumono la qualifica di agente contabile, tenuto alla resa del conto giudiziale, si è affrontata la problematica concernente il ruolo concreto da essi rivestiti, ossia se debbano essere considerati agenti principali ovvero agenti secondari ai sensi dell'art. 192 reg. cont. St. A tal fine, richiamando i principi generali espressi dalle Sezioni Riunite di questa Corte con la nota sentenza n. 22/2016/QM, si è affermato che al quesito debba darsi risposta avendo riguardo al modello organizzativo in concreto adottato dalla Regione al fine di verificare se possa individuarsi un "contabile principale", interno od esterno all'organizzazione dell'ente, che, oltre i noti soggetti autorizzati alla riscossione, abbia il "maneggio" del pubblico denaro, essendo di tutta evidenza che non potrebbe essere qualificato come agente contabile un soggetto, seppur responsabile della gestione, tra le cui attribuzioni non rientrasse, appunto il maneggio del denaro. (Sez. Veneto, Sent. n. 44/2019).

7. Giudizi a istanza di parte

Questioni di diritto processuale

In ordine alla qualificazione giuridica dell'azione risarcitoria avanzata in sede contabile, si è dichiarata inammissibile, per difetto di legittimazione attiva, la domanda, proposta da un comune, intesa ad accertare la sussistenza di un danno arrecato alle casse comunali per la mancata riscossione di tributi, quale frutto dell'inadempimento contrattuale della società affidataria del servizio di riscossione coattiva, nell'occasione precisandosi che la domanda in questione configura una tipica ipotesi di azione di responsabilità amministrativa per danno all'erario, la cui perseguibilità in giudizio è rimessa alla esclusiva competenza del Procuratore regionale della Corte dei conti. Si è, altresì, chiarito che l'art. 172, lett. d) del codice intende sì tutelare posizioni giuridiche soggettive rientranti nelle tematiche proprie della finanza pubblica, purché queste non siano altrimenti protette da altre disposizioni contenute nell'ordinamento processuale contabile (Sez. Sicilia, sent. n. 410/2019).

Questioni di diritto sostanziale

In tema di fermo amministrativo - provvedimento di autotutela cautelare, di carattere eccezionale, che sospende il pagamento di un debito di un'amministrazione verso un soggetto, a tutela di un credito della stessa o di altra amministrazione, rispetto al medesimo soggetto, con lo scopo di consentirne la compensazione - previsto dall'art. 69 r.d. n. 2440/23, si è ribadito che esso trova applicazione solo fra amministrazioni statali e non può essere, dunque, emesso ed eseguito quando il debito è a carico di amministrazioni diverse (Sez. Sicilia, sent. n. 243/2019).

CAPITOLO III

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali

Nel corso del 2019 hanno trovato conferma l'intensità e l'ampiezza dell'attività svolta dalle Sezioni riunite in sede di controllo, negli ambiti funzionali di rispettiva competenza. Nel difficile contesto economico italiano, caratterizzato dalle incertezze che pesano sul quadro macroeconomico internazionale e dalla dinamica debole delle principali economie europee, il governo dei conti pubblici ha mostrato tratti di particolare complessità, impegnando Governo e Parlamento in un monitoraggio di portata molto vasta, concernente le prospettive della finanza pubblica e il rispetto degli obiettivi programmatici concordati in sede europea.

In questo quadro generale, la Corte dei conti, nella funzione costituzionalmente rafforzata di "custode terzo ed imparziale" degli equilibri di bilancio, è stata chiamata ad esercitare le proprie funzioni di verifica e controllo sull'andamento della finanza pubblica, adeguandone modalità e contenuto alle esigenze del contesto di riferimento.

Alle ordinarie attività di controllo sul ciclo di bilancio, si sono accompagnate, come negli anni scorsi, quelle legate a specifiche esigenze informative del Parlamento, che hanno assunto la forma delle audizioni presso le Commissioni di merito.

Nel 2019, il quadro dei referti e dei rapporti affidati alle Sezioni riunite in sede di controllo si compone:

- della parifica del Rendiconto generale dello Stato e della connessa relazione sui risultati della gestione delle amministrazioni centrali;
- del Rapporto annuale sul coordinamento della finanza pubblica;
- del Referto sul Sistema informatico pubblico;
- delle Relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri;

Oltre a tali attività, vanno richiamate quelle legate alle pronunce di orientamento, vincolanti per tutte le Sezioni del controllo, su temi che richiedono unitarietà di indirizzi per le amministrazioni pubbliche e quelle concernenti la

certificazione delle Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritte dalle parti negoziali.

2. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato

Ai sensi dell'art. 100, secondo comma della Costituzione, la Corte dei conti "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito". Alla luce di tale disposizione il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano gli strumenti mediante i quali si porta a termine il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione alla Corte dei conti e se ne riferiscono gli esiti al Parlamento.

Come lo scorso anno, la Relazione dà conto del contesto macroeconomico di riferimento ed esprime valutazioni d'insieme sulle politiche in materia di entrata e di spesa. Procede poi all'esame delle migliori pratiche e delle criticità che emergono dall'analisi dei risultati della gestione delle Amministrazioni sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riferimento alle "missioni" e ai "programmi". Per le Amministrazioni nelle quali è stata avviata la sperimentazione, l'esame è stato svolto anche con riguardo alle "azioni".

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2018 costituisce il documento più significativo in termini di esposizione dei risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato e tiene conto degli esiti derivanti dal circuito integrato di controlli svolti dalla Corte dei conti. L'impianto della Relazione 2018 si presenta in continuità con l'impostazione dello scorso anno, tenendo anche conto delle nuove disposizioni recate dai decreti legislativi nn. 90 e 93 del 12 maggio 2016, in attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, che hanno trovato diretta applicazione dalla legge di bilancio per il 2017.

La Relazione si articola, come di consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2018 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

Il primo volume contiene, in primo luogo, un raffronto tra i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria e il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC2010), al fine di offrire un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese e del loro andamento rispetto agli obiettivi programmatici previsti per il 2018¹.

Segue, poi, l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2018 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

Il Rendiconto dello Stato viene esaminato con riferimento al quadro generale di finanza pubblica, agli andamenti generali dell'Entrata, anche con riguardo alle principali criticità riscontrate, all'attività di contrasto all'evasione e all'assetto del

¹ I dati del Rendiconto sono stati raccordati con quelli del Conto economico dello Stato, che costituisce una componente essenziale del Conto delle Amministrazioni pubbliche, nel quale confluiscono i conti delle Amministrazioni locali e quelli degli Enti di previdenza e che si pone come quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

prelievo, e alla gestione della Spesa, distinta per voci di classificazione economica e per articolazioni funzionali (“missioni” e “programmi”).

Con riguardo alla spesa, specifici approfondimenti hanno riguardato i tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri, le misure di contenimento e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, la riduzione dei tempi di pagamento, il fenomeno dei debiti fuori bilancio e la spesa per investimenti.

Sotto il profilo dei risultati complessivi del Rendiconto dello Stato relativo al 2018, il valore del saldo netto da finanziare è risultato pari a -19.986 ml per la competenza e a -45.932 ml per la cassa. Quanto al ricorso al mercato, la previsione per il 2018, fissata in -274.000 ml per la competenza e in -32.000 ml per la cassa, si è tradotta a consuntivo rispettivamente in -225.090 ml e -250.999 ml. L’indebitamento netto, che è il saldo al netto delle partite finanziarie e dei rimborsi delle passività, è risultato pari a -18.425 ml nella gestione di competenza e a -43.677 ml in quella di cassa. L’avanzo primario, che è rappresentato dalla differenza tra entrate finali e spese finali, ma al netto delle spese per interessi, e che è un indicatore particolarmente rilevante nella valutazione delle prospettive di contenimento dei livelli del debito pubblico, si è attestato nel 2018 a 49.199 ml in termini di competenza e a 23.250 ml nella cassa. Anche in questo caso il valore di cassa approssima meglio il risultato evidenziato in termini di contabilità nazionale (poco oltre i 20 miliardi).

Una innovazione introdotta quest’anno riguarda, infine, l’“ecorendiconto” che, sulla scorta di una specifica rilevazione da alcuni anni condotta dalla RGS, costituisce una prima ricognizione di tutte le spese che le Amministrazioni statali dedicano alla tutela ambientale. Si tratta di un primo tentativo, da perfezionare, in linea con la puntuale rappresentazione degli obiettivi fissati in materia dalla Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

In linea con il passato, una particolare evidenza è stata rivolta al Conto del patrimonio, nel cui ambito è stata posta specifica attenzione alla gestione di tesoreria e ai più rilevanti fenomeni patrimoniali.

Ai profili contabili e organizzativi sono stati dedicati i capitoli concernenti “L’ordinamento contabile”, relativo al complesso processo di attuazione della legge di contabilità n. 196 del 2009, e “L’organizzazione e il personale”, nel quale sono state analizzate le misure di riassetto organizzativo, anche con riferimento alla pluralità di Enti pubblici e società strumentali delle Amministrazioni statali.

È stato reintrodotta quest’anno il capitolo concernente l’“Attività contrattuale” per poter fornire una panoramica sulle criticità osservate nella normativa di riferimento e sulle problematiche esposte dalle Amministrazioni in sede applicativa. Sono stati, in particolare, presi in esame aspetti relativi al Codice dei contratti pubblici e si è dato conto del contenuto delle recenti disposizioni recate dal decreto-legge “sblocca cantieri”.

Nel capitolo dedicato alle attività di controllo della Corte dei conti sono state sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità, di quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e di quelli sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Ciò al fine di fornire un quadro di insieme sulle tematiche principali che hanno connotato l’attività di controllo della Corte, custode dell’equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Nel capitolo “La revisione straordinaria e la razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dai Ministeri” si è dato conto delle attività svolte dalle Amministrazioni centrali dello Stato ai sensi degli artt. 24 e 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP). Al riguardo, dopo aver definito il perimetro di applicabilità delle suddette norme alle società partecipate dai Ministeri, sono state prese in esame le problematiche relative alle partecipazioni dirette e indirette, alle società quotate, alle società di diritto singolare e ai profili attinenti agli organi competenti all’approvazione dei piani di razionalizzazione. Si è riferito, inoltre, sugli esiti della ricognizione effettuata.

Uno specifico approfondimento è poi dedicato all’analisi finanziaria e gestionale dei Fondi di rotazione e delle gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche, per i quali la Corte riferisce, come da specifica previsione normativa, in apposita sezione della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato.

Il secondo volume è dedicato alla verifica e alla valutazione dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato focalizzata sui risultati ottenuti nella gestione dei principali programmi. Nella Relazione per il 2018 si è scelta una modalità di esposizione delle valutazioni, volta alla valorizzazione degli elementi essenziali relativi alla realizzazione delle misure previste e al coerente impiego delle risorse.

In tale ambito, i dati finanziari ed economici del Rendiconto sono stati analizzati in rapporto alle politiche di bilancio perseguite, avendo riguardo alle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico degli organi di Governo, nella manovra finanziaria o in leggi di settore di cui sono stati valutati gli esiti.

Ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell’esercizio, per ogni Amministrazione, fa seguito l’analisi dei programmi, ritenuti più significativi, dei loro risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle che hanno influito sulla realizzazione dei programmi di spesa. L’esame dell’allocazione delle risorse pubbliche è stato infine arricchito, estendendone la valutazione all’andamento degli stanziamenti nel bilancio per il 2019, al fine di evidenziare eventuali differenze nelle priorità perseguite dalle politiche pubbliche, nel nuovo esercizio finanziario rispetto a quello oggetto di rendicontazione.

Le analisi sono state condotte sulla base di istruttorie sui fenomeni gestionali di maggior rilievo e avvalendosi di un’intensa attività di collaborazione offerta dalle Amministrazioni centrali.

Nella terza parte della Relazione, la verifica dell’affidabilità dei dati del Rendiconto, svolta in riferimento alle entrate finali dello Stato, distinte per titoli e capitoli, ha preso in esame i dati riportati nei “conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni” e ha raffrontato tali dati con il consuntivo dell’Entrata, ciò anche al fine di porre in evidenza anomalie e incoerenze.

Sul versante della spesa, quale strumento per la verifica dell’affidabilità dei dati contabili oggetto del giudizio di parificazione, la Corte dei conti, da alcuni anni, effettua verifiche sugli ordinativi di pagamento emessi nell’esercizio, al fine di accertare la regolarità dei procedimenti di spesa e di constatare la veridicità dei dati contabili esposti nel Conto del bilancio. A tal fine sono adottati metodi di

campionamento in grado di selezionare specifici e più significativi ambiti di spesa sui quali concentrare le analisi.

In via sperimentale, per il Rendiconto 2018, è stata effettuata la verifica, con la medesima metodologia statistica, delle scritture relative ad alcune contabilità speciali.

Sull'esito degli accertamenti le Sezioni Riunite in sede di controllo riferiscono sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni finalizzate a sollecitare l'adozione di correttivi utili al miglioramento dell'azione amministrativa.

3. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

Nel Rapporto 2019, presentato lo scorso 29 maggio, sono analizzate le tendenze dell'economia italiana e dei conti pubblici, guardando agli andamenti recenti e alle dinamiche di più lungo periodo, e ponendole a confronto con gli andamenti dei principali paesi dell'Area euro. Un quadro in cui due elementi appaiono chiari: il primo è che si è di fronte ad una caduta significativa della crescita, con un ulteriore allargamento del divario rispetto al resto dell'Area. Il secondo è che nel 2018 il peggioramento del ciclo si è prodotto dopo una fase che aveva certamente segnato una ripresa, ma di dimensioni inadeguate a fronteggiare i nodi strutturali del mercato del lavoro e a fornire, da sola, una spinta sufficiente alla necessaria riduzione del rapporto debito/Pil.

Oltre a esaminare i risultati registrati nel 2018, il Rapporto ha messo in evidenza gli sviluppi più recenti nei principali settori dell'intervento pubblico e le necessità che si pongono sul fronte sia delle politiche sociali, sia di un adeguato profilo degli investimenti per recuperare tassi di crescita più soddisfacenti.

Il Rapporto si è soffermato, innanzitutto, sul settore previdenziale alla luce delle modifiche introdotte con la legge di bilancio e il successivo d.l. n. 4 del 2019.

Nel 2018 la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro, inclusiva sia dei trattamenti di natura previdenziale che di quelli assistenziali è stata pari a 349 miliardi, in crescita del 2 per cento e di 1 decimo di punto in rapporto al Pil (dal 19,8 al 19,9 per cento). Pensioni e rendite, con 269 miliardi, hanno pesato per il 15,3 per cento del prodotto; tenendo conto delle misure della legge di bilancio e del successivo d.l. n. 4 del 2019, secondo il DEF esse sono previste aumentare al 15,9 nel 2022.

Ciò, in un quadro di medio-lungo periodo, segnato da una bassa crescita dell'economia e dal progressivo invecchiamento della popolazione, che vede un inevitabile aumento delle spese *age related*. Aumento che le riforme succedutesi dal 2004 contribuiscono a contenere e le cui ragioni economiche appaiono tuttora valide. Nel confronto internazionale, l'Italia non appare penalizzata in termini di età "effettiva" di uscita dal mondo del lavoro: 62,1 anni per gli uomini e 61,3 anni per le donne nel 2016 (ultimo dato disponibile), valori che si confrontavano con i 65,1 e 63,6 anni nella media OCSE.

E d'altra parte, dopo il varo della legge 214 del 2011, il complessivo sistema di eccezioni ha consentito di andare in pensione ad un numero molto significativo di persone, che non avrebbero potuto lasciare il lavoro sulla base di un'applicazione rigida delle nuove norme.

Nel Rapporto si rileva che misure di allentamento rivolte a segmenti effettivamente fragili (lavoratori precoci, operanti in particolari settori, ecc.) sono anche sostenibili dal punto di vista della logica attuariale e assicurativa. Per contro, in un sistema che eroga prestazioni con ancora elevate componenti retributive, l'anticipo dell'età di pensionamento rispetto a quella ritenuta congrua con l'equilibrio attuariale e intergenerazionale comporta sia esigenze di cassa (tipiche di un sistema a ripartizione), sia debito implicito, in quanto la componente retributiva del trattamento non viene corretta per tener conto della maggiore durata della prestazione. Pertanto, provvedimenti in materia di previdenza dovrebbero essere ispirati ad un corretto bilanciamento delle esigenze delle generazioni presenti con quelle delle generazioni future.

L'introduzione di Quota 100 ha comunque posto sotto i riflettori una reale esigenza: quella di un maggior grado di flessibilità del requisito anagrafico di pensionamento. Al riguardo, si è osservato nel Rapporto, sarebbe necessaria una soluzione strutturale e permanente, più neutra dal punto di vista dell'equità tra coorti di pensionati e tale da preservare gli equilibri e la sostenibilità di lungo termine del sistema. Inoltre, insieme al tema della flessibilità di uscita e di una sua messa a punto in via generale e non transitoria, sarebbe comunque utile che si aprisse un'attenta riflessione su come tener conto, in prospettiva, delle effettive condizioni di salute della popolazione anziana, sull'adeguatezza dei trattamenti futuri e la possibilità che, in contesti caratterizzati da bassi salari e forte precarizzazione delle carriere lavorative, si determinino elevate quote di pensioni "povere", con implicazioni sulle politiche assistenziali e sulla stessa propensione dei lavoratori a contribuire al sistema di assicurazione generale obbligatoria.

Nel Rapporto ci si è soffermati, poi, sull'altra componente della spesa che ha ricevuto un importante impulso con la manovra di bilancio, l'assistenza, con l'istituzione del Reddito di cittadinanza (RDC). Esso dovrebbe riguardare nelle stime del Governo una platea potenziale di circa 1.250.000 famiglie (circa 3,5 milioni di persone), triplicando quindi la platea dei fruitori rispetto al reddito di inclusione (REI) e per un importo del 70 per cento più elevato.

L'istituzione del RDC ha segnato un rilevante cambiamento e un potenziale progresso nelle politiche di protezione sociale del nostro Paese. Esso ha testimoniato lo sforzo del legislatore, da un lato, di muoversi in continuità con le esperienze più recenti in tema di lotta all'esclusione (sulle quali si dispone di un bagaglio di esperienza e conoscenze da non disperdere), dall'altro, di investire significativamente sul fronte delle politiche attive per il lavoro, sulle quali il ritardo accumulato è notevole. Appare quindi cruciale la distinzione, nell'ambito degli obiettivi complessivamente perseguiti, dei due percorsi.

Nell'ambito delle misure di contrasto alla povertà, un ruolo molto importante deve essere svolto dai servizi sociali dei comuni, che in Italia sono, storicamente, il veicolo tramite cui sono erogati servizi fondamentali. Estremamente diversa, tuttavia, è la capacità di attivazione di spesa. Quanto ai Centri per l'impiego, limitato è stato finora il contributo nella ricerca di un'occupazione. Appare pertanto cruciale il loro rilancio, che richiederà tempi certamente non brevi.

Inoltre, nonostante l'attenzione posta nel disegnare l'impianto del RDC e la previsione di un sistema di vincoli e sanzioni potenzialmente efficace nel contrastare

gli abusi, resta la preoccupazione che in un contesto, come quello italiano, in cui è elevata la quota di economia sommersa e sono bassi i livelli salariali effettivi, il RDC possa scoraggiare e spiazzare l'offerta di lavoro legale. E' comunque importante l'attenzione che si è accesa sul tema della "prova dei mezzi": l'occasione è favorevole per un salto di qualità dell'amministrazione pubblica nelle capacità di verifica e di controllo dell'attendibilità delle dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) e dell'ISEE; quest'ultimo è uno strumento che, pur avendo registrato negli ultimi anni notevoli miglioramenti, resta lontano dal rappresentare l'effettiva situazione economica e patrimoniale di molti dei richiedenti le prestazioni assistenziali.

Il 2018 ha confermato i buoni risultati ottenuti nel controllo della spesa sanitaria: 115,4 miliardi (6,6 per cento del Pil), inferiore di poco meno di 1 miliardo rispetto alle previsioni di settembre. Ancora più di rilievo il risultato se si guarda al DEF 2014, che stimava una spesa in flessione e pari alla fine del quinquennio al 6,8 per cento del prodotto, ma su livelli assoluti più elevati (circa 121,3 miliardi). Si è ridotta l'incidenza sulla spesa primaria, passata dal 14,8 per cento nel 2013 al 14,6 nel 2018. Il profilo in lieve riduzione si conferma nel quadro tendenziale: 6,4 per cento l'incidenza sul PIL a fine periodo e 14,4 per cento sulla spesa.

Una dinamica della spesa inferiore alle entrate e il rinvio di alcune uscite hanno consentito nell'anno di migliorare il contributo del settore agli obiettivi di finanza pubblica. Tali andamenti hanno trovato conferma nei preconsuntivi regionali trasmessi al Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) e oggetto di verifica dei Tavoli tecnici, che hanno evidenziato la ridotta dimensione degli squilibri economico-finanziari.

Il Rapporto si sofferma sui segnali di tensione che sono emersi dal lato della spesa. Si è confermato il superamento dei tetti per i dispositivi medici (per oltre il 24 per cento) e gli acquisti diretti di farmaci che hanno superato il limite per oltre 2,2 miliardi. Maggiori risorse dovranno poi essere reperite sul fronte della spesa per il personale, per lo slittamento al 2019 dei rinnovi contrattuali e per la nuova tornata 2019-2021, ma anche per lo sblocco dei tetti finora vigenti previsto dal recente Accordo tra Ministero della salute, MEF e Regioni. Insieme ad una metodologia condivisa per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del SSN, questo dovrebbe consentire di superare le attuali carenze che, negli anni, hanno portato ad un aggravio di lavoro per gli organici in forza nelle strutture e ad un allungamento delle liste di attesa.

Sul fronte delle entrate, sono cresciute dell'1,1 per cento le compartecipazioni sulle prestazioni sanitarie. Prendendo in considerazione anche i ticket sui farmaci, il contributo complessivo richiesto ai cittadini è cresciuto nel 2018 del 2,6 per cento. E' aumentato, inoltre, in quasi tutte le regioni il contributo alle entrate del *payback* per lo sfondamento dei tetti degli acquisti diretti di farmaci. La piena attuazione delle misure adottate nel corso del 2018, su proposta dal Tavolo di lavoro sulla *governance* dei farmaci e dei dispositivi medici, per superare le attuali criticità, potrebbe agevolare la definitiva conclusione del contenzioso con le aziende farmaceutiche.

Sono emerse, poi, dagli ultimi dati disponibili (relativi al 2017), le difficoltà a garantire in tutto il Paese adeguati livelli di assistenza, soprattutto per l'insufficienza della rete di assistenza domiciliare o di strutture specifiche rivolte ad anziani e disabili, l'eccessivo numero di parti cesarei primari e livelli di prevenzione al di sotto

della soglia critica. Un quadro che il monitoraggio sperimentale sui dati 2016, ai sensi del Nuovo Sistema di Garanzia, non ha fatto che confermare, evidenziando come tali criticità siano presenti in quasi tutte le aree territoriali. Spesso, quindi, si tratta di elementi critici non riconducibili alla sola questione delle risorse finanziarie, ma che hanno le radici in una carente *governance* locale, in difficoltà di programmazione della spesa e in una dotazione infrastrutturale ancora insufficiente. La lieve crescita degli investimenti nell'ultimo anno non ha mutato, infatti, il forte ridimensionamento registrato nel quinquennio.

Difficoltà che preoccupano alla luce delle scelte da assumere nei prossimi anni per affrontare due temi di grande rilievo, entrambi destinati ad accrescere il fabbisogno del settore e a porre sfide importanti al carattere universalistico e solidale del nostro sistema: il progressivo invecchiamento della popolazione e le innovazioni nel campo delle cure.

La crisi economica ha prodotto un consistente impatto sui bilanci degli Stati europei, determinando una contrazione delle risorse dedicate all'istruzione; un profilo, questo, particolarmente sensibile per l'Italia, che ha registrato una percentuale di spesa per l'intero sistema (dalla primaria alla terziaria) pari al 3,8 per cento del PIL a fronte del 4,6 per cento della media europea. Inferiore alla media è risultato anche il livello della spesa per studente; divario che, tuttavia, si rivela più limitato nella scuola primaria ed aumenta con i livelli di istruzione.

La flessione della spesa è da ricondurre alle riforme (d.l. n. 78/2008), solo parzialmente attuate, dirette a razionalizzare il sistema educativo attraverso la revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica ed un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane. A fronte della progressiva entrata in vigore dei nuovi ordinamenti, il ridimensionamento degli organici si è tradotto, sostanzialmente, in una flessione del personale docente di ruolo e in una crescita di quello, meno oneroso, non di ruolo.

Una risposta, sia pure parziale, a tale situazione si è avuta nella legislazione successiva che, oltre ad ampliare l'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e a programmarne le attività con Piani triennali, ha istituito il c.d. organico dell'autonomia e previsto un ulteriore contingente di posti fissato annualmente. Tali misure, insieme ad un piano straordinario di assunzioni, ha consentito una consistente crescita del personale docente di ruolo, malgrado la forte dinamica delle cessazioni. Meno incisivi rispetto alle aspettative sono risultati, invece, gli effetti sul ricorso al personale a tempo determinato e sulle graduatorie ad esaurimento.

Centrali risultano, in ogni caso, le politiche volte ad incentivare la professionalità e il merito. Come sottolineato anche nel *Country Report 2019* della Commissione europea, è necessario attrarre e motivare gli insegnanti non solo migliorando le condizioni economiche (nettamente inferiori agli standard internazionali), ma confermando le modalità di reclutamento (fondate sulle conoscenze e sulla qualità della preparazione piuttosto che sulla mera esperienza didattica) e intervenendo sul percorso di carriera (assai lungo e legato esclusivamente all'anzianità anziché del merito), sul potenziamento delle attività di formazione obbligatoria (cui eventualmente destinare anche le risorse stanziare per finanziare la Carta docente), nonché sui criteri di ripartizione del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (da destinare integralmente alla valorizzazione del merito).

Importanti gli interventi per gli studenti avviati in attuazione della legge n. 107 del 2015, finalizzati a prevenire e contrastare la dispersione scolastica, a garantire il diritto allo studio e alla inclusione degli studenti con disabilità e a rafforzare il collegamento con il mondo del lavoro. Obiettivi che meritano la necessaria attenzione e che richiedono un ulteriore potenziamento, anche sotto il profilo finanziario: nonostante i recenti ed obiettivi miglioramenti nella qualità della istruzione scolastica, persistono infatti forti criticità.

Tra le misure di carattere strutturale dirette all'ammodernamento dell'intero sistema vanno, infine, evidenziati il Piano digitale e gli interventi di edilizia. Temi che hanno trovato conferma nelle priorità politiche del Governo e che si snodano attraverso la programmazione unica triennale, l'implementazione dell'Anagrafe della edilizia scolastica e l'attivazione di numerose linee di finanziamento. Risorse necessarie - e il cui utilizzo dovrà essere attentamente monitorato - se si pensa che solo una piccola parte degli oltre 40.000 edifici censiti, per lo più di piccola dimensione, possiede impianti sportivi o è dotata di accorgimenti per il superamento delle barriere architettoniche. Nell'ambito del Piano sicurezza delle scuole vanno inoltre effettuati i necessari adeguamenti, spesso resi più difficili dal fatto che il 30 per cento scuole risale a prima degli anni '60.

Nel corso degli ultimi anni, il dibattito sulle politiche economiche a sostegno della crescita ha sottolineato il rilievo degli investimenti pubblici per gli effetti positivi, tramite il meccanismo dei moltiplicatori, che essi possono avere, nel breve periodo sull'andamento della domanda e quelli, di carattere strutturale, dal lato dell'offerta. Da qui, l'esigenza di una dotazione adeguata di infrastrutture pubbliche che si pongono come complementari agli investimenti privati, rafforzando i vantaggi competitivi per le imprese che operano nel territorio e contribuendo ad innalzare il prodotto potenziale.

Questo è vero per il settore del trasporto e per lo sviluppo dei servizi a rete, ma anche per le infrastrutture scolastiche, che concorrono ad assecondare i processi formativi e a rafforzare il capitale umano, o per quelle in ambito sanitario, che contribuiscono a migliorare le condizioni di salute della popolazione

Nel Rapporto si sottolinea, quindi, che un'adeguata dotazione infrastrutturale è a pieno titolo fra quei fattori di competitività "di sistema", che svolgono un ruolo determinante nei processi di sviluppo.

E' quindi con preoccupazione che si guarda al fenomeno, in atto ormai da diversi anni in Italia come in molti Paesi dell'Area Euro, di costante contrazione della quota di spesa pubblica destinata agli investimenti. Tendenza accentuatasi sotto la pressione della crisi e dello sforzo richiesto dal consolidamento fiscale.

Questa chiave di lettura naturalmente condiziona la valutazione delle tendenze dei prossimi anni. Considerando che le previsioni di crescita di medio termine dell'economia italiana non prospettano, per ora, spazi di accelerazione significativa delle entrate e che l'evoluzione demografica comporta un aumento dell'età media della popolazione - e quindi anche delle corrispondenti pressioni della domanda sul bilancio pubblico - saranno richiesti maggiori sforzi per trovare risorse adeguate per incrementare in maniera significativa il livello degli investimenti.

Tale andamento può innestare un circolo vizioso per cui, a fronte di una scarsità di risorse indotta (anche) dalla bassa crescita e di spese percepite nell'immediato

come non comprimibili, la continua riduzione degli investimenti pone a sua volta le basi per una minore crescita in futuro.

Il quadro è confermato dal confronto tra alcuni Paesi europei del livello degli investimenti pubblici in percentuale del Pil e dell'ammortamento dello stock esistente: la differenza fra queste due variabili quantifica gli investimenti netti, cioè l'accumulazione annua dello stock di capitale. In tutti i Paesi questa variabile si riduce, ma in Italia e in Spagna assume segno negativo, non essendo il flusso annuo di investimenti neanche sufficiente a compensare il deterioramento della dotazione esistente. Inoltre, mentre in Spagna ciò avviene dopo un periodo di accumulazione sostenuta, in Italia la riduzione è più intensa e per un periodo più prolungato.

Ciò è importante anche dal punto di vista dei rapporti intergenerazionali. Il tema è quello dello stock di capitale trasmesso alle prossime generazioni, a fronte del debito pubblico che queste ricevono. Una tesi tradizionale su questo aspetto è che un deficit di bilancio si può giustificare nella misura in cui comporta anche la trasmissione alle generazioni future di *asset* accumulati nel corso del tempo. E' la logica della cosiddetta "*golden rule*", che giustificerebbe valori negativi dei saldi di bilancio in presenza di un processo di accumulazione, una situazione evidentemente ben diversa da quella che caratterizza economie che stanno distruggendo il loro stock di capitale fisico. Nel complesso, quindi, pur in un contesto in cui anche altri Paesi registrano andamenti moderati degli investimenti, la posizione italiana appare peculiare nel panorama europeo.

In continuità con il passato, anche per la legislatura che si è aperta, il rilancio degli investimenti è rimasto una priorità e così la cassetta degli attrezzi messa a disposizione delle amministrazioni pubbliche si è arricchita di nuovi strumenti.

I pagamenti del 2018 per la spesa di investimento degli enti territoriali (regioni, comuni, unioni, province e città metropolitane) hanno offerto un timido segnale di inversione di tendenza: la spesa in conto capitale è cresciuta del 7,4 per cento; più contenuto l'incremento degli investimenti (+1,3), mentre decisamente significativi sono i contributi agli investimenti (al netto della P.A.) che superano il 22 per cento.

La forte crescita della spesa per "incarichi professionali per la realizzazione di investimenti", poi, sembra confermare l'efficacia delle misure a sostegno della progettazione; ma evidenzia anche la difficoltà di rinvenire figure professionali interne altamente qualificate e specializzate.

I buoni risultati potrebbero riflettere anche la parziale efficacia dello sblocco degli avanzi ai fini dell'equilibrio di finanza pubblica, previsto a partire dal 2019, ma che era stato avviato già nel 2018 consentendo di utilizzare una quota dell'avanzo di amministrazione derivante dagli esercizi precedenti.

I primi dati del monitoraggio 2018 esaminati nel Rapporto hanno mostrato un buon grado di adesione alla modifica di contabilizzazione del saldo anche se introdotta solo nell'ultimo trimestre dell'anno: ne ha beneficiato circa il 58 per cento degli enti osservati (il 74 per cento nel caso delle province e città metropolitane, il 91 per cento nelle grandi città e il 54,8 per cento dei comuni fino a 5.000 abitanti) ed è stato più diffuso nelle aree Nord del Paese.

A livello "macro", gli effetti positivi ascrivibili alla misura, si sono dispersi in un *overshooting* ancora più rilevante degli anni precedenti: l'inclusione dell'avanzo nel

saldo di competenza è risultata superflua a fronte di un volume di impegni ampiamente sostenibile e compatibile con l'obiettivo richiesto.

Ciò confermerebbe ancora una volta che i vincoli di finanza pubblica non costituivano di per sé un ostacolo generalizzato alle politiche di investimento locale; piuttosto hanno generato negli anni criticità e anomalie circoscritte e legate alle specifiche condizioni di salute finanziaria degli enti, per superare le quali il legislatore aveva costruito il meccanismo delle compensazioni delineato nell'art. 10 della legge 243 del 2012.

Nel Rapporto, utilizzando i dati del Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP), si è svolta un'analisi delle opere di amministrazioni territoriali in corso di realizzazione: a fine 2018 risultavano attive oltre 89mila opere, di cui l'87,6 per cento di competenza dei comuni. Più limitati i casi intestati a regioni e province autonome (3,7 per cento) e città metropolitane e province (8,6 per cento).

Tra i progetti comunali, la quota prioritaria (40,2 per cento) era riferibile agli enti di piccola dimensione, anche se il rilievo finanziario complessivo di tali opere eguagliava quello dei progetti, di gran lunga meno numerosi, delle grandi città.

La distribuzione per settore di intervento era molto concentrata nelle infrastrutture sociali (52,8 per cento in termini di numerosità e 40,6 per cento in termini di risorse assegnate), di trasporto (il 27,8 per cento dei progetti totali, pari al 35,8 dei finanziamenti), nelle infrastrutture ambientali e risorse idriche (14 per cento delle opere e 17,7 dei finanziamenti). Residuali gli interventi negli altri settori.

Più del 75 per cento delle opere aveva un finanziamento al di sotto di 500.000 euro, fatta eccezione per le regioni e città metropolitane in cui tale percentuale non raggiungeva il 20 per cento a fronte di un peso crescente di progetti fino a 10 milioni; opere con finanziamenti pari o superiore a tale soglia rappresentano, in termini di numerosità, appena lo 0,6 per cento del totale.

E' cresciuta la numerosità delle opere attivate nell'ultimo triennio: ciò, oltre ad essere conseguenza necessaria dei criteri di analisi selezionati che hanno portato a limitare l'universo osservato ai progetti ancora attivi nel 2018, potrebbe anche riflettere l'esito positivo delle politiche di incentivazione degli investimenti fortemente perseguite nelle ultime due legislature.

Le risorse, pari complessivamente a 67,5 miliardi, sono ripartite con la stessa proporzione tra Nord (37,2 per cento) e Sud (36,8 per cento), a fronte dell'11 per cento al Centro e il 9,4 nelle Isole. Una quota non esigua di progetti tuttavia, pur essendo stati finanziati, non risulterebbe, a tutto il 2018, associata ad alcun pagamento: la percentuale di progetti per i quali risulta erogata la spesa si ferma, infatti, al 61,2 per cento. Le regioni e le province registrano *performance* migliori della media con più del 66 per cento, mentre le città metropolitane e i comuni con più di 250mila abitanti presentano il livello più basso di avanzamento finanziario (51,6 per cento le prime e 50 per cento gli altri). I pagamenti riferiti alla totalità delle opere ammontano, a fine 2018, a 20,8 miliardi, poco più del 30 per cento dei finanziamenti complessivi, percentuale che sale al 50,1 se si considerano le sole opere per la quali sono stati registrati pagamenti; resta comunque elevata - anche se probabilmente sovrastimata a causa del non completo aggiornamento dei dati - la quota di risorse finanziate e ancora non utilizzate al 31 dicembre 2018.

L'approfondimento condotto con il contributo di cinque Sezioni regionali di controllo ha messo in evidenza le principali motivazioni alla base di tali ritardi: risultano prevalenti i limiti di accesso a finanziamenti esterni, a cui si aggiungono difficoltà procedurali e di progettazione.

Il rilievo finanziario delle opere si conferma elemento determinante ai fini di una maggiore dinamica di spesa: così i progetti con finanziamenti al di sotto dei 100mila euro raggiungono un grado di realizzazione superiore al 91 per cento. Cui fa riscontro, peraltro, un peso, sia in termini di risorse attivate che pagate, molto contenuto (i pagamenti rappresentano il 3,8 per cento del totale).

Le opere intermedie, di valore compreso tra 1 e 10 milioni, sono quelle che presentano il rapporto migliore tra rilevanza finanziaria e grado di realizzazione, rappresentando circa il 40 per cento dei pagamenti complessivi e un avanzamento superiore al 51 per cento.

Nel Rapporto si è osservato, infine, che la prevalenza di opere caratterizzate da un quadro economico molto ridotto, se da una parte consente di assicurare tempi più rapidi e certi di realizzazione, con un impatto positivo sul benessere delle comunità amministrative, dall'altra può avere un effetto limitato sul tessuto economico e sulla crescita dei territori e non è in grado di favorire il potenziale sviluppo che deriverebbe da una più elevata e più diffusa dotazione infrastrutturale.

Il ritardo in termini di qualità/efficienza delle infrastrutture si avverte particolarmente nel settore dei trasporti che invece, più di altri, potrebbe aumentare la competitività di tutti i territori e, sicuramente, rendere meno deboli quelli del Sud.

Alle autonomie territoriali, in particolare ai Comuni, viene riconosciuto il ruolo di attore principale e fattore trainante degli investimenti pubblici, ma è importante che sia incentivata una programmazione e una progettualità in grado di determinare effetti sulla crescita e lo sviluppo meno localizzati e di recuperare terreno su quell'obiettivo di perequazione infrastrutturale enunciato con la riforma del federalismo fiscale e poi rimasto inattuato.

Il ricorso crescente a forme di partenariato pubblico privato (PPP) per la realizzazione di infrastrutture e per la fornitura di servizi ha rappresentato, negli ultimi quindici anni, una modalità "alternativa" rispetto all'appalto per le amministrazioni pubbliche, che lo hanno interpretato come una possibile via d'uscita rispetto ai crescenti vincoli di finanza pubblica. E' su tale tema che si sofferma l'ultimo capitolo del Rapporto.

A fronte di un numero elevato di procedimenti avviati (32.000 tra il 2012 e il 2017, per l'importo complessivo di circa 92 miliardi), tuttavia, l'alto grado di mortalità dei progetti nella fase all'aggiudicazione (8.500 le gare aggiudicate, per un importo di circa 70 miliardi), segnala che gli esiti delle scelte contrattuali non sono sempre stati positivi.

E' inoltre nelle fasi successive all'aggiudicazione che i progetti incontrano le difficoltà maggiori: i tempi per il raggiungimento del *closing* finanziario possono essere particolarmente lunghi (tra i 12 e i 32 mesi secondo la Bei) e non sempre, per di più, si concludono con il finanziamento del progetto.

A rendere particolarmente complesse le operazioni di PPP hanno contribuito diversi fattori, tra cui la disciplina del credito che regola l'attività dei finanziatori

diversi dalle banche, il sistema delle responsabilità amministrative, l'interpretazione delle regole Eurostat ai fini della riclassificazione economica.

A questi si aggiunge il tema della capacità tecnica degli enti concedenti, chiamati sia a gestire le operazioni sotto il profilo amministrativo-procedurale, sia ad effettuare specifiche valutazioni della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria di ciascun progetto.

A rilanciare le potenzialità del partenariato, come ulteriore leva per gli investimenti pubblici, sono intervenute in questi anni diverse misure: strumenti finanziari, agevolazioni fiscali, sostegni alla progettazione, incentivi tecnici al personale, con linee guida e prescrizioni di monitoraggio delle operazioni. Una conferma in questa direzione giunge dal DEF 2019, che ha sottolineato come la definizione di un contratto standard PPP è già ad uno stadio avanzato di elaborazione e, unitamente alla matrice dei rischi e al capitolato di gestione, potrà fornire una guida alle pubbliche amministrazioni per la strutturazione delle operazioni e la redazione dei relativi atti e documenti negoziali, limitando il ricorso alle varianti in corso d'opera e favorendo la 'bancabilità' dell'operazione.

La valorizzazione del partenariato è confermata anche dalle misure della legge di bilancio 2019, mirate a stimolare la fase della progettazione, e dalla modifica del Codice dei contratti, introdotta con il d.l. n. 32/2019, che favorisce il contributo degli istituti nazionali di promozione e dei fondi comuni d'investimento immobiliare. Lo stesso provvedimento interviene anche in materia di incentivi per le funzioni tecniche dei dipendenti responsabili nella fase di progettazione, salva restando la necessità di una loro adeguata formazione.

Utilizzando la Banca dati MOP, nel Rapporto si svolge un'analisi con riferimento alle sole iniziative (esclusi i progetti relativi a concessioni stradali e autostradali) promosse da soggetti attuatori pubblici territoriali e finanziate, in via esclusiva, da imprese private tra il 2001 e il 2019.

Ne emerge un fenomeno in crescita, per un importo complessivo di circa 3,6 miliardi. Tra i settori di intervento, quello delle infrastrutture sociali (1,7 miliardi) è il più significativo. Seguono le infrastrutture di trasporto (792 milioni), con pochi grandi progetti di mobilità (soprattutto per metropolitane), caratterizzati da finanziamenti elevati che complessivamente ammontano a oltre 383 milioni di euro. Del tutto opposto il sottosettore delle strade, in cui più di 400 piccoli interventi sono finanziati con circa 289 milioni. Il settore energetico con circa 460 milioni - interventi per la realizzazione di reti di distribuzione di gas, impianti di illuminazione, iniziative mirate all'efficientamento energetico - insieme alle infrastrutture ambientali, con circa 549 milioni (di cui 317 milioni per lo smaltimento rifiuti) ha assorbito, nei quasi venti anni osservati, quasi un terzo delle risorse private disponibili.

4. Le audizioni parlamentari

Anche nel corso del 2019, nella propria funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento, la Corte è stata chiamata ad esprimere, nella forma delle audizioni, le proprie valutazioni su temi di natura economico-finanziaria, istituzionale e organizzativa. Nel complesso, si tratta di nove audizioni, quattro delle quali - tenute presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato - hanno riguardato, come è

consuetudine, l'esame dei documenti programmatici connessi al ciclo di bilancio (DEF, Nota di aggiornamento del DEF, il disegno di legge sul bilancio di previsione dello Stato) e l'efficacia della procedura per la *spending review*. Le altre hanno affrontato temi specifici connessi a proposte di legge o decreti legislativi sottoposti all'esame di altre Commissioni parlamentari di merito.

Nel febbraio scorso la Corte è stata chiamata a riferire nell'ambito dell'attività conoscitiva sui risultati della prima attuazione dell'articolo 22-*bis* della legge n. 196 del 2009, in materia di programmazione finanziaria e accordi tra Ministeri avviata con il dPCM del 28 giugno 2017. Un'indagine volta a valutare i risparmi di spesa effettivamente conseguiti, rispetto a quelli previsti, le criticità eventualmente riscontrate e le prospettive di sviluppo della procedura. L'esame svolto dalla Corte ha evidenziato come la riduzione della spesa abbia trovato nelle scelte assunte esplicitamente nella fase di programmazione dell'anno (e nella risposta data a nuove esigenze) una conferma nella gestione. Il che depone per un buon funzionamento dell'attività di monitoraggio e, in generale, per una buona riuscita di questa prima applicazione.

L'individuazione delle misure di correzione in anticipo rispetto alla sessione di bilancio consente di rendere più intellegibile il processo di revisione della spesa, mettendo in condizione di attuare un costante monitoraggio dei risultati attesi e delle difficoltà di attuazione. Ciò anche se non sempre sono risultate chiare le motivazioni sottostanti alle quantificazioni e agli accordi sottoscritti.

La Corte ha altresì osservato come nella sua traduzione operativa permane, tuttavia, l'impressione che sull'efficacia della procedura incida la mancanza di un collegamento con la programmazione che consenta di affiancare a correzioni al margine una chiara individuazione degli interventi da abbandonare o a cui rinunciare e quelli che, invece, si vuole confermare. Inoltre, il contributo richiesto ai Ministeri per il 2018 ha riflesso una componente non esaustiva della manovra annuale a carico del comparto: nell'ambito della legge di bilancio e poi successivamente in corso di gestione, infatti, sono state proposte ulteriori misure che incidono sugli stanziamenti dei ministeri.

La scelta della fine di maggio come termine per la presentazione del dPCM avrebbe potuto consentire di avere una più chiara consapevolezza di quelli che sono i fabbisogni a cui corrispondere, gli obiettivi che ci si propone con l'attività di governo per il successivo triennio e le spese da rivedere per permettere il raggiungimento degli obiettivi programmatici. L'esplicitazione delle proposte solo in sede di presentazione della legge di bilancio è un elemento che continua a pesare sulla gestione della sessione ed incide negativamente sia sull'operatività delle Amministrazioni che, soprattutto, sulle aspettative degli operatori economici (famiglie e imprese).

Nell'audizione sul Def 2019 la Corte è ritornata sui timori, già espressi in occasione della NadeF 2018 e che hanno trovato conferma nei primi mesi dell'anno, sulla tenuta delle previsioni di crescita e sui conseguenti effetti sulla finanza pubblica. I dubbi sulle prospettive del commercio interno ed internazionale hanno portato ad un rallentamento degli investimenti; le perdite sui portafogli finanziari e le incertezze circa l'assetto della tassazione e del sistema di protezione sociale hanno inciso sulla domanda delle famiglie. Ciò si è tradotto in un nuovo rallentamento

dell'economia che si è riflesso sugli andamenti di finanza pubblica, determinando un peggioramento dei saldi di bilancio, sia in termini nominali che strutturali. Andamenti che, ad avviso della Corte, richiedevano che si ponesse particolare attenzione ai ridotti margini di sicurezza rispetto ad uno scenario di possibile risalita del rapporto debito/Pil, che rappresentava un rischio in sé, al di là del mancato rispetto della regola del *Fiscal Compact*.

A fronte di tali andamenti, nel quadro programmatico contenuto nel DEF 2019 si è scelto di puntare per il mantenimento di condizioni di sicurezza nella gestione della finanza pubblica su misure volte al recupero di tassi di crescita economica più elevati, mentre per il triennio 2020-22 sono mancate indicazioni sulla clausola Iva e sulle voci da sottoporre a revisione, sugli aumenti di entrata e su tagli ulteriori di spesa. Nel condividere l'introduzione di correttivi che ripristinino misure di sostegno ai settori produttivi e alle imprese, la Corte ha sottolineato l'urgenza di misure in grado di riqualificare la spesa pubblica e di liberare risorse per una riduzione dell'onere fiscale. Solo per questa via è possibile sostenere progetti di investimento, sostenendo la ricerca di occupazione dei giovani, puntando al miglioramento dell'efficienza della Pubblica amministrazione e realizzando sistemi e livelli di istruzione e formazione all'altezza dei nostri *partner*. La "revisione della spesa" dovrebbe essere orientata verso un attento *screening* della qualità dei servizi resi e accompagnata da una più penetrante capacità di misurazione dei risultati raggiunti dai diversi programmi, con l'adozione di scelte selettive.

A metà ottobre la Corte ha reso audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF che, come l'anno precedente, ha rappresentato il primo documento programmatico per il 2020 e per gli anni successivi del nuovo Governo.

Nel merito, la Nota ha riflesso l'intenzione di imprimere alla politica economica e alla politica di bilancio un nuovo mutamento, in coerenza con gli orientamenti espressi *in primis* dalla Commissione europea e dalla Banca centrale europea per rispondere in maniera organica e coordinata alle difficoltà poste da un quadro economico internazionale caratterizzato da crescenti margini di incertezza ed evidenti spinte recessive e deflattive. Orientamenti secondo i quali, nell'attuale fase, i Paesi che dispongono di margini di intervento dovrebbero svolgere un'importante funzione di stabilizzazione assumendo politiche di bilancio espansive; mentre quelli con un debito pubblico elevato sarebbero tenuti a perseguire un graduale consolidamento fiscale anche rallentando eventualmente il processo di convergenza all'OMT, ma operando una ricomposizione della spesa che privilegi le misure più in grado di sostenere la crescita, come gli investimenti pubblici e la riduzione del carico fiscale su imprese e lavoro.

In questo quadro è apparsa positiva, per la Corte, l'impostazione del documento per una manovra di bilancio che, al netto della disattivazione della clausola IVA, era prevista di dimensioni limitate e con misure che intervenivano sulle principali criticità del sistema economico e istituzionale attraverso specifici provvedimenti collegati alla legge di bilancio. E ciò in un quadro di previsione macroeconomico sostanzialmente in linea con le valutazioni dei principali previsori interni ed internazionali.

Le scelte adottate con la manovra sono state oggetto dell'audizione del successivo novembre. Nella legge di bilancio, in coerenza con i documenti

programmatici, si è confermato l'obiettivo del consolidamento fiscale, rallentando tuttavia il processo di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (OMT), e di puntare su un insieme di misure redistributive che, a partire dall'annullamento della clausola Iva, siano in grado di intervenire sulle fasce più deboli della popolazione con una riduzione del carico fiscale, di stimolare gli investimenti pubblici e di promuovere le condizioni per una crescita più sostenuta.

Una impostazione che, mantenendo la dimensione della manovra entro margini limitati, come si è già osservato in occasione dell'audizione sulla Nota di aggiornamento al DEF, è apparsa condivisibile.

La Corte ha, tuttavia, sottolineato come la mancanza di un quadro organico delle misure, rinviate a specifici provvedimenti collegati, non consentiva di valutare pienamente come si intendeva intervenire sulle principali criticità del nostro sistema economico e istituzionale.

Sul fronte delle entrate è sicuramente importante lo sforzo operato per il riassorbimento di sacche di evasione ed elusione fiscale, da perseguire anche con un più esteso ricorso a strumenti di emersione spontanea delle basi imponibili e di più accurata misurazione delle capacità contributive dei cittadini e delle imprese.

Il Governo, anche per la difficoltà di procedere ad una ricomposizione della spesa, ha scelto inoltre di ricercare in nuove misure di entrata, per quanto calibrate su obiettivi virtuosi, le risorse per mantenere i saldi programmatici. Una scelta che la Corte ha osservato potrebbe incidere sul percorso necessario per ottenere quei mutamenti radicali richiesti dalle condizioni di tutela ambientale. Ciò specie se tali misure non si collocano in un processo di riforma più complessivo, che risponda a criteri di equità e semplificazione del sistema e che restituisca così un ambiente più favorevole alla crescita e alla tutela delle risorse naturali.

Un severo percorso di contenimento e riqualificazione della spesa rimane indispensabile. A tal fine occorre operare un'attenta selezione delle attività da continuare a finanziare e di quelle da abbandonare; e ciò per rendere compatibili le azioni volte a liberare risorse per una riduzione dell'onere fiscale e a mantenere i conti pubblici su un percorso di riduzione del debito.

Oltre alle audizioni concernenti i documenti che scandiscono il ciclo di bilancio, anche nel 2019 le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti sono state chiamate a svolgere la funzione ausiliaria nei confronti delle Commissioni Parlamentari in merito ad iniziative legislative relative ai settori di attività della Corte stessa o di particolare rilievo per l'ordinamento giuscontabile. In dettaglio, la Corte è stata chiamata ad esprimere il proprio avviso sui seguenti atti legislativi: "Disegno di legge n. 1018 di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" (deliberazione n. 1/2019); sul disegno di legge (A.S. n. 1248) di "Conversione in legge del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici" (deliberazione n. 7/2019); disegno di legge (A.S. n. 1122) "Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione" (deliberazione n. 8/2019).

In altri casi le audizioni richieste alle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti hanno investito l'analisi degli aspetti applicativi di specifici quadri

normativi, all'interno delle indagini conoscitive svolte in sede parlamentare. Rientra in questa tipologia l'audizione sull'applicazione Codice dei contratti pubblici (deliberazione n. 5/2019), nella quale la Corte ha messo in luce le criticità emerse nei primi anni di utilizzo delle nuove disposizioni, anche sulla base delle risultanze delle proprie funzioni di controllo.

5. Le relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa

La Relazione trimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione dei relativi oneri è prevista dall'ordinamento contabile sin dal 1988 (ed è stata confermata dalle successive riforme) per permettere al Parlamento di cogliere con periodicità i più rilevanti aspetti metodologici concernenti le modalità con cui si svolge l'ordinario processo legislativo finanziariamente rilevante, con riguardo alla precipua angolazione delle tecniche utilizzate in ordine alle coperture finanziarie e alle quantificazioni degli oneri. La legge di contabilità assegna, dunque, a questo documento una funzione ben precisa: partendo dall'esame della singola legge, rendere edotto il circuito politico decisionale – in primis il Parlamento – dei problemi metodologici che si evidenziano nel processo deliberativo per gli aspetti finanziariamente rilevanti.

Le Relazioni trimestrali costituiscono, di conseguenza, anche la sede nella quale la Corte svolge riflessioni in ordine alla continua attuazione dell'ordinamento contabile quale è desumibile dalla singola legge ordinaria approvata, ivi compresa la stessa legislazione delegata. La Corte offre, in tal modo, una panoramica, la più completa ed aggiornata possibile, sul diritto contabile vivente, per evidenziare, al contempo, eventuali problematiche che consentano al decisore politico di assumere le determinazioni ritenute più opportune in ordine all'assetto normativo-contabile e alle relative interpretazioni. Si tratta, dunque, di una funzione particolarmente pregnante in una fase, come quella in corso, in cui si assiste ad un rapido mutamento del quadro generale in materia di contabilità pubblica, in virtù dell'operare di vari meccanismi, tra cui, soprattutto, la sempre maggiore connessione tra l'ordinamento interno ed il quadro di regole di matrice eurounitaria.

Ed è in quest'ultima cornice che si situano le modifiche costituzionali in materia di finanza pubblica, rispetto alla cui attuazione vengono svolte, nell'ambito delle Relazioni trimestrali, considerazioni e riflessioni, coerenti con le funzioni di garanzia ed ausilio che spettano alla Corte. Lo stesso si può rilevare per le ancor più recenti modifiche della legge di contabilità, che hanno tra l'altro ridefinito *ex novo* la materia delle clausole di salvaguardia riferite alle leggi ordinarie.

La materia delle coperture finanziarie continua a rappresentare dunque un passaggio cruciale in ordine alla credibilità delle decisioni finanziarie che si vanno ad assumere e su cui il sistema è chiamato ad esprimere un approccio dal livello qualitativo progressivamente superiore. Ciò anche tenendo conto sia dei confronti sempre più impegnativi, sotto questo profilo, con le competenti sedi comunitarie, sia della particolare attenzione richiesta in materia dalla giurisprudenza costituzionale, che, in più occasioni, ha ribadito che la copertura finanziaria, a garanzia del rispetto dell'art. 81 Cost., deve essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale".

Con specifico riguardo all'attività svolta nel corso del 2019, sono state approvate tre Relazioni trimestrali, riferite, la prima, all'ultimo trimestre del 2018, mentre le altre due alle leggi di spesa approvate nel corso dei primi due trimestri dell'anno di riferimento. Si segnala, in riferimento al primo dei tre documenti citati, la previsione di un'Appendice, intesa ad evidenziare gli indirizzi di fondo delle posizioni assunte sui vari problemi metodologici emersi nel corso degli ultimi anni nonché l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia (si veda al riguardo il successivo riquadro).

Numerosi sono i fenomeni rimarcati nelle tre Relazioni trimestrali citate. Se ne citano qui alcuni.

Si è continuato a registrare un diffuso utilizzo dell'istituto della clausola di neutralità, pur mancando, in molti casi, convincenti dimostrazioni in ordine alla relativa sostenibilità. Talvolta sembrerebbe trattarsi piuttosto di una clausola di stile che non l'esito di una adeguata ponderazione delle variabili rilevanti. Ciò, oltre a risultare in contrasto con il dettato della legge di contabilità, rischia di porre le premesse per un'incompleta applicazione della normativa (a meno di non ipotizzare ogni volta improbabili recuperi di produttività). Non va, peraltro, dimenticato che la mancata o inefficace soluzione del problema di una valutazione realistica degli oneri effettivi, può creare le premesse per rendere necessario l'appostamento di nuovi stanziamenti nei bilanci successivi (in special modo, in presenza di oneri inderogabili).

Sono stati conseguentemente anche sottolineati il ricorso per copertura al bilancio a legislazione vigente nonché alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, che continua ormai da lungo tempo ad essere pressoché esclusivo (in questo secondo caso) per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio).

Più in generale, nell'ambito del raccordo tra nuovo quadro di regole, di carattere soprattutto costituzionale, e relative implicazioni anche in materia di assetto delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie, uno dei temi oggetto di valutazione ha riguardato la necessità di disporre anche di un vincolo in termini di equilibrio strutturale, di cui al c. 1 degli artt. 81 e 97 Cost. Ciò attesa la coesistenza di tale principio con quello, più tradizionale, di cui al c. 3 del citato art. 81, riferito all'obbligo di copertura in termini nominali (e sempre senza tener conto delle ulteriori implicazioni circa la estendibilità o meno del sistema delle coperture alla contabilità nazionale, cui fanno riferimento però i richiamati primi commi degli artt. 81 e 97 Cost.).

La Corte ha avuto modo di sottolineare, al riguardo, la profonda connessione – resa ora esplicita – tra obbligo di copertura (che, costituzionalmente, attiene ad un vincolo in termini di flusso) e quadro (ugualmente di natura costituzionale) di obiettivi in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, che, ai sensi dei richiamati artt. 81 e 97 Cost., fanno tra di loro sistema, interagendo ed evolvendo in un tutto unitario. Ciò significa che l'esame dei migliori assetti in materia di coperture finanziarie presenta più evidenti connessioni rispetto al passato, alla luce del nuovo quadro costituzionale e ordinamentale, con le problematiche che attengono agli obiettivi riferiti tanto ai vari saldi di bilancio (inclusa, al loro interno, la regola della spesa) quanto al debito delle pubbliche amministrazioni.

E' infine da segnalare che la Relazione quadrimestrale riferita al periodo settembre-dicembre mette in luce, oltre che le problematiche riferite alle leggi ordinarie approvate nel periodo, anche quelle riguardanti la sessione di bilancio, avuto riguardo al funzionamento degli istituti che concernono non solo la legge di bilancio in senso stretto. Trattandosi dell'atto più rilevante durante l'esercizio sotto il profilo dell'attuazione dell'ordinamento contabile, l'esame della sessione offre l'opportunità dunque di mettere a fuoco l'evoluzione del diritto contabile vivente rispetto alle numerose modifiche subite di recente dall'ordinamento. Per quanto riguarda la legge di bilancio in senso stretto, ne vengono discussi, tra l'altro, i profili problematici riferiti ai vincoli contenutistici in riferimento alla Sezione I, nonché quelli riferiti alla componente a legislazione vigente (Sezione II), in ordine alla quale trova attuazione la gran parte delle rilevanti novelle ordinamentali intervenute nell'ultimo decennio, come, per esempio, in tema di passaggio dalla "competenza giuridica" alla "competenza potenziata" (in riferimento alla spesa).

La giurisprudenza costituzionale in tema di finanza pubblica

Nel corso degli ultimi quattro mesi del 2018 e fino ad agosto del 2019 la Corte costituzionale si è pronunciata con molteplici sentenze di particolare rilievo in riferimento alla tematica della finanza pubblica, evidenziate dalla Corte conti nelle Relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Tra le sentenze maggiormente significative si segnalano le seguenti.

- *La centralità dell'iter di approvazione del disegno di legge di bilancio (ord. n. 17/2019)*

Con l'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato da trentasette senatori in relazione alle modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (A.S. 981), chiedendo alla Corte di ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente garantite e asseritamente violate dal Governo, dal Presidente della Commissione Bilancio, dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari (d'ora in avanti anche Conferenza dei capigruppo), dal Presidente e dall'Assemblea del Senato della Repubblica.

In primo luogo, la Corte ha ritenuto la legittimazione attiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto, in quanto "lo status costituzionale di parlamentare comprende un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come del singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953".

La Corte ha però ritenuto non ammissibile il conflitto poiché non è risultata allegata e comprovata una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente.

In occasione della definizione della questione, la Corte ha svolto considerazioni di rilievo.

La Corte ha rimarcato che la funzione legislativa (artt. 70 e 72 Cost.), nel confronto tra forze politiche di maggioranza e minoranza, va svolta cognita causa, specie in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare. In proposito la Corte costituzionale ha ricordato di avere sottolineato (sia pure in riferimento alle Regioni) che «il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte [...], sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme sentenze n. 247 e n. 80 del 2017). Ciò vale a maggior ragione dopo l'attuazione della riforma costituzionale del 2012 realizzata con la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), che ne ha accentuato la centralità: il «bilancio - nella nuova veste sostanziale - è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche» (sentenza n. 61 del 2018).

Del resto, il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione.

Tanto premesso, la Corte ha però ritenuto che il ricorso non ha rilevato le peculiarità del caso di specie, così come non dà conto del fatto che esse derivano dall'innesto, sulla prassi dei maxi-emendamenti votati con la fiducia, di due fattori concomitanti.

“Da un lato, la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale, confluita nel maxi-emendamento 1.9000”. D'altro lato, ha evidenziato la Corte, “le riforme apportate al regolamento del Senato della Repubblica nel dicembre 2017, applicate al procedimento per l'approvazione del bilancio dello Stato per la prima volta nel caso di specie” possono aver concorso, per gli effetti problematici recati dalle stesse nuove regole procedurali (art. 161, comma 3-ter e comma 3-quater, regol. Senato) a determinare “la breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera, lamentate dai ricorrenti”.

In conclusione, la Corte ha rilevato “che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia; ma neppure può trascurare il fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale. In tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale”.

- *Vulnerazione e necessità del conseguente ripristino, ad opera del legislatore nazionale, dell'autonomia finanziaria di una Regione a Statuto speciale, in ossequio ai principi costituzionali di copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio (sent. n. 6/2019)*

Con la sentenza n. 6 del 2019, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 3, 5 e 116 Cost. nonché 7 e 8 dello «Statuto speciale per la Sardegna», “nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate secondo i criteri di cui in motivazione”.

La Corte ha ritenuto la norma impugnata lesiva delle competenze regionali, poiché - dopo la mancata attuazione (ad oltre tre anni dalla sua pubblicazione) della sentenza n. 77 del 2015 in tema di accantonamenti a carico degli enti territoriali - sottrae alla programmazione triennale della stessa Regione autonoma una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma riconosciuta dalla norma (pari ad euro 15.000.000,00), che, per di più, è riferita al solo esercizio 2019.

È evidente, ha affermato la Corte, “che - proprio in ragione della necessaria proporzione tra risorse e funzioni - le rilevanti modifiche alla parte finanziaria dello statuto speciale intervenute nel 2006, la mancata attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale (e, fra le emergenze con più alta intensità, proprio quella della Regione autonoma Sardegna, come evidenziato dai dati riportati dalla ricorrente), lo stillicidio di norme che, a vario titolo (contributi, accantonamenti, riserve, eccetera), hanno inciso sulle entrate regionali, dovevano essere adeguatamente ponderati nel complesso dell'economia del bilancio regionale, per verificare se il coacervo delle molteplici statuizioni legislative consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni assegnate”.

Quanto al principio dell'equilibrio tendenziale che deve ispirare la disciplina e la gestione del bilancio pubblico, la Corte costituzionale ha ritenuto “che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere - secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. - all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato”.

La Corte ha ricordato “la peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una materia dinamica, in continuo divenire, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell'economia globalizzata, e ha quindi adeguato il proprio sindacato sulle leggi finanziarie a tale incompressibile scenario, in particolare elaborando il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della “bilancia finanziaria” verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese. Armonica simmetria che deve essere perseguita sia in sede legislativa, sia in sede amministrativa, secondo i canoni del nostro ordinamento”.

Nell'occasione, la Corte ha formulato quattro significativi moniti al legislatore, riguardanti:

- a) la sostanziale improrogabilità dell'intervento del legislatore in esito ai pronunciamenti della Corte costituzionale, che ingenerano nei destinatari un obbligo ad ottemperare;
- b) l'urgenza dell'intervento richiesto al legislatore allo scopo di non pregiudicare l'autonomia regionale;
- c) i criteri ai quali dovrà ispirarsi il legislatore nell'introdurre la disciplina sostanziale richiesta dalla Corte costituzionale per colmare il vulnus arrecato all'autonomia regionale violata;
- d) le modalità di esposizione contabile degli interventi ripristinatori dell'autonomia regionale vulnerata, sì da consentire una trasparente leggibilità dei prospetti contabili volti a rappresentare, in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo, le relazioni di dare/avere tra enti pubblici.

- *Disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e rispetto dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria e di responsabilità del mandato elettivo (sent. n. 18/2019)*

Con la sentenza n. 18 del 2019 - in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo - la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

La Corte ha ritenuto lesi i principi di copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio integranti "una clausola generale in grado di operare ogniqualvolta l'antinomia di norme asistematiche (come quella censurata) rispetto a tali principi risulti palese e incontrovertibile. Infatti, «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016)".

La Corte ha anche ravvisato "la lesione al principio della copertura pluriennale è da sottolineare che la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili"; sicché "tale scenario mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione più volte enunciato da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 274 del 2017)".

Infine, la Corte ha ritenuto il contrasto della norma censurata con gli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo dell'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, che "risiede innanzitutto nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro: a) di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto; b) di scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo; c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità - in termini di spesa corrente per l'intero trentennio - derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego contra legem delle anticipazioni di liquidità; d) di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denomina correttamente «canone concreto di controllo»".

- *Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione a parametri competenziali con ridondanza su quelli finanziari (sentt. n. 138 e 146/2019)*

Con le sentenze n. 138 e 146 del 2019, la Corte costituzionale ha confermato l'orientamento già espresso con la sentenza n. 196 del 2018, circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale "non solo in riferimento all'art. 81 Cost., ma anche agli artt. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., la cui violazione comporterebbe l'alterazione del risultato di amministrazione e l'aumento della spesa del personale oltre i limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica".

6. Referto in materia di informatica pubblica

Negli ultimi anni il tema dell'innovazione ha assunto connotati sempre più rilevanti ed il ruolo dell'informatica è progressivamente mutato, passando da semplice strumento di facilitazione per le attività istituzionali delle amministrazioni a leva strategica di cambiamento e sviluppo.

La stessa *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) nel *Multilingual Summaries, Measuring the Digital Economy* ha sottolineato, con carattere di generalità, come i Governi siano sempre più consapevoli delle opportunità e delle sfide che accompagnano la trasformazione digitale che, con la sua capacità di stimolare le economie, è considerata come una delle principali priorità dell'Agenda globale.

Nella consapevolezza del ruolo strategico svolto dall'innovazione digitale e informatica anche nel settore pubblico, in chiave di miglioramento del relativo livello di efficienza ed efficacia, le Sezioni riunite della Corte dei conti sono tornate a predisporre, nel 2019, uno specifico referto sull'informatica nella Pubblica

amministrazione. Il documento è volto ad analizzare lo stato di attuazione degli obiettivi di innovazione delle amministrazioni italiane secondo le esigenze fortemente espresse dall'Unione europea e recepite a livello nazionale, valutando come ed in che misura le risorse allocate per l'innovazione siano state utilizzate e quali siano stati i risultati ad oggi raggiunti da parte delle pubbliche amministrazioni.

Una specifica analisi ha riguardato le risorse stanziare, sia di provenienza nazionale che comunitaria, la spesa sostenuta da parte delle amministrazioni con particolare riferimento alle modalità di acquisizione delle forniture in beni e servizi ICT ed i risultati raggiunti, fornendo un quadro generale del comportamento di acquisto delle Pubbliche amministrazioni e della tendenza ad utilizzare o meno le più moderne tecnologie in funzione dei compiti da soddisfare, sfruttando la competitività del mercato e le potenzialità di risparmio derivanti dagli acquisti di beni e servizi maturi.

Gli approfondimenti svolti restituiscono un quadro non confortante del livello di innovazione nella Pubblica amministrazione italiana.

Tale evidenza viene confermata dal DESI (*Digital Economic and Society Index*) che mostra come l'Italia continui a collocarsi tra gli ultimi Paesi europei riguardo all'innovazione. In particolare, il DESI 2019 vede complessivamente il nostro Paese collocato al 24° posto tra i Paesi europei, in lieve miglioramento rispetto al 2018 in cui l'Italia era al 25°.

Partendo da questa realtà, la Corte dei conti sottolinea come una adeguata ed incisiva *governance* pubblica in ambito ICT può svolgere un ruolo molto importante, trainando lo sviluppo del Paese sia dal punto di vista economico che culturale e garantendo il rispetto dell'azione amministrativa ai canoni di efficienza ed economicità.

In merito alla spesa in ambito ICT l'analisi ha messo in luce la presenza di dati eterogenei e non confrontabili; le istituzioni che li gestiscono, infatti, orientano la raccolta delle informazioni in funzione della specifica attività a ciascuna di esse intestata. Ne consegue l'esigenza di doversi riferire molto spesso a dati stimati piuttosto che a dati effettivi ricavabili dalle varie banche dati del Paese.

Al riguardo, nel Referto i dati stimati da AgID, Consip e Osservatorio Assinform, (complessivamente valutati in circa 5,8 miliardi) sono posti a confronto con quelli effettivi a disposizione nelle diverse banche dati, prima fra tutte quella dei contratti pubblici gestita da ANAC, quella dei pagamenti pubblici (SIOPE), quella del bilancio dello Stato per quanto riguarda i Ministeri (SIRGS) e quella che risulta dall'utilizzo dei fondi comunitari, non dimenticando che una parte consistente dell'informatica pubblica viene gestita attraverso le società in house, che operano sia a livello di amministrazioni centrali che territoriali.

In sintesi, il quadro informativo sulla spesa ICT è evidentemente influenzato dalle differenti tassonomie utilizzate all'interno dalle varie fonti informative (dati statistici e di fonte amministrativa), il che rende i dati non comparabili.

È, quindi, necessario superare la logica del possesso dei dati a fini strettamente connessi alle singole istituzioni per avere una dimensione della spesa che corrisponda all'effettiva quantificazione.

Il Referto affronta anche gli aspetti legati all'utilizzo dei fondi europei destinati a tale finalità. Infatti, nell'ambito della strategia "Europa 2020" particolare rilievo è stato dato alle politiche di innovazione, sviluppo delle tecnologie e miglioramento dell'informazione e comunicazione.

L'accordo di partenariato relativo all'Italia 2014-20, che ha definito le strategie, le priorità di intervento e le modalità di impiego dei fondi strutturali per le Pubbliche amministrazioni italiane nell'ambito della Politica di coesione 2014-2020, ha destinato al nostro Paese importanti risorse comunitarie. Di queste, almeno 6,9 miliardi di euro corrispondono ad obiettivi tematici strettamente collegati all'innovazione. Resta da sottolineare come, rispetto alle risorse programmate sia con fondi comunitari che cofinanziati, gli impegni assunti si attestino ancora al 40 per cento ed i pagamenti a percentuali inferiori (circa 36 per cento).

Nel Referto viene dedicata particolare attenzione al tema dell'affidamento dei contratti ICT, mettendo in luce le criticità legate all'eccessiva frammentazione delle stazioni appaltanti, al limitato ricorso ad accordi quadro o convenzioni, all'elevato utilizzo di procedure negoziate senza bando e di proroghe contrattuali, nonché le carenze nella fase di monitoraggio e controllo dei contratti nella fase esecutiva. Alla luce di ciò, la Corte sottolinea come l'utilizzo delle procedure innovative, dagli appalti pre-commerciali agli altri istituti del Codice dei contratti, come il partenariato per l'innovazione, il dialogo competitivo, la procedura competitiva con negoziazione, permetterebbero alle Pubbliche amministrazioni di cambiare approccio verso il mercato. Questi strumenti favoriscono un dialogo aperto con le imprese e con il mondo della ricerca, permettono procedure di acquisto più flessibili e risparmi di spesa, lasciando agli operatori economici la libertà di proporre risposte multidisciplinari e più efficaci.

Tema cruciale è poi quello delle competenze digitali nella PA, fattore abilitante per qualsiasi corretta e adeguata *governance* dell'innovazione. Investire nel digitale, dove l'Italia ha accumulato da anni ritardi, richiede ovviamente impegno e risorse. A fronte di un quadro non ottimistico del livello di informatizzazione dei dipendenti pubblici in Italia - da esaminare, peraltro, anche alla luce delle numerose esternalizzazioni e affidamenti in società in house registratesi nel corso degli ultimi 20 anni - si rende necessario guardare alla trasformazione digitale come condizione indispensabile per l'efficienza e lo sviluppo del sistema-Paese.

Occorre, in altri termini, una forte consapevolezza di quanto l'impegno nel digitale rappresenti un investimento. La Commissione europea, già dal 2010, sottolineava come le tecnologie ICT, pur impegnando risorse corrispondenti solo al 5 per cento del PIL europeo, contribuiscono alla crescita complessiva della produttività generale in misura notevolmente maggiore.

La accresciuta consapevolezza, da parte delle Istituzioni, degli obiettivi strategici da perseguire nello specifico settore e le conseguenti azioni recentemente attuate possono rappresentare un valido presupposto per addivenire ad un vero e proprio "governo unitario" dell'ICT, supporto essenziale per le riforme strutturali del Paese.

Il Referto in materia di informatica pubblica è stato presentato alla Camera dei deputati il 26 novembre 2019; in tale occasione il Presidente della Corte dei conti e la Ministra per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione hanno siglato un

protocollo d'intesa "Per la promozione e il monitoraggio della trasformazione digitale della Pubblica amministrazione", finalizzato a delineare un percorso di azioni comuni da promuovere, partendo dalla considerazione che la trasformazione digitale costituisce un'importante leva per aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa mediante la realizzazione di servizi più semplici e inclusivi per i cittadini, l'incremento della produttività, l'aumento di trasparenza e controlli sulle attività degli enti pubblici e l'uso di dati condivisi per contrastare i fenomeni corruttivi.

7. Le delibere di orientamento su temi che richiedono unitarietà di indirizzi per le amministrazioni pubbliche.

Nel corso del 2018 le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti sono state chiamate ad esprimersi su questioni di massima di particolare rilevanza fornendo, ai sensi dell'articolo 17, c. 31, d.l. n. 78 del 2009, indirizzi interpretativi vincolanti per le sezioni regionali di controllo.

Con una prima pronuncia (deliberazione 26 febbraio 2019, n. 2) le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno precisato i limiti del controllo sul rendiconto del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, esaminato ai sensi della l. n. 936/1986.

In particolare, secondo quanto precisato dalle stesse Sezioni riunite, anche nei confronti del CNEL il controllo sul rendiconto è svolto dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato; tuttavia, in considerazione del carattere di organo ausiliario e di rilievo costituzionale di tale ente, è escluso che tale controllo possa travalicare quello di carattere meramente finanziario, per spingersi sino a una valutazione dell'efficienza gestionale, tradizionalmente valutata dalla Sezione.

Pertanto, l'esame del rendiconto del CNEL è finalizzato alla verifica di regolarità contabile e finanziaria nella prospettiva del concorso al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i principi stabiliti dall'Unione europea, con esclusione del controllo in termini di efficienza gestionale ex art. 3, c. 4, della legge n. 20/1994.

Con la pronuncia 20 giugno 2019, n. 11, le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti hanno affrontato una complessa questione di massima concernente la qualificazione in termini di "società a controllo pubblico", ai fini dell'applicazione di alcune disposizioni previste dal decreto legislativo n. 175 del 2016, delle società partecipate in misura maggioritaria da enti pubblici, ciascuno dei quali detentore di quote di minoranza. Sul punto, attraverso un'articolata ricostruzione del quadro normativo delle società a partecipazione pubblica e delle finalità perseguite dalla disciplina prevista nel relativo Testo Unico, le Sezioni riunite hanno affermato che deve ritenersi sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle "società a controllo pubblico" (risultante dal combinato disposto delle lett. b) ed m) dell'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016), che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, della maggioranza dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile.

In tale sede, è stato altresì precisato che l'esposto criterio di individuazione, basato sull'applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m)

dell'art. 2 del TUSP, deve essere rivisto quando, in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis cod. civ.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. "gara a doppio oggetto"), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie).

La pronuncia in discorso precisa altresì che, nel caso di società a maggioranza o integralmente pubbliche, gli enti pubblici hanno l'obbligo di attuare, e formalizzare, misure e strumenti coordinati di controllo (mediante stipula di apposti patti parasociali e/o modificando clausole statutarie) atti ad esercitare un'influenza dominante sulla società. Quest'ultimo adempimento è strumentale, per esempio, anche ai fini dell'integrazione del c.d. "controllo analogo congiunto", che consente un nuovo affidamento diretto da parte di un socio di minoranza. In difetto, infatti, alla scadenza del rapporto contrattuale, non potendo procedersi ad un legittimo affidamento diretto, deve essere revocata in dubbio anche la legittimità della detenzione della partecipazione societaria (ai sensi dell'art. 4), potendo quest'ultima non rivelarsi più strettamente inerente alla missione istituzionale degli enti soci, oltre che generatrice di potenziali impropri costi (o rischi, per esempio a titolo di fondo perdite, ex art. 21 TUSP) in costanza, invece, di un servizio da affidare a terzi previa gara o da gestire internamente.

Allo stesso modo, la necessità di adeguate modalità di controllo congiunto formalizzato è strumentale all'effettiva vigilanza sull'attività espletata dalla società, nonché sul rispetto, da parte di quest'ultima, delle norme dettate dal TUSP, che prescrivono l'attribuzione di specifici obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento e del personale, con conseguenti profili di responsabilità in caso di omissione. In maniera similare, l'adozione di effettivi strumenti di controllo da parte dei plurimi enti pubblici soci risulta prodromico all'individuazione di adeguati rimedi ad eventuali crisi aziendali.

Infine, la formalizzazione, da parte degli enti soci, di strumenti di controllo sulle società, anche pluripartecipate, è funzionale, nel caso degli enti locali (che costituiscono la platea numericamente più rilevante, all'interno delle pubbliche amministrazioni, di detentori di partecipazioni societarie), alla strutturazione, ai sensi degli artt. 147 e 147-quater del d.lgs. n. 267 del 2000, delle procedure di controllo interno sulle società (non quotate), prescrizione rafforzata, in caso di verifica di assenza o inadeguatezza, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, da un'ipotesi di responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio (cfr. art. 148, commi 1 e 4, d.lgs. n. 267 del 2000).

Da ultimo, con la pronuncia 17 dicembre 2019, n. 20, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno fornito un'interpretazione dell'attuale quadro normativo in materia di vincoli di bilancio gravanti sugli enti territoriali, a seguito dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018) e della mutazione del quadro normativo in materia di equilibrio di bilancio indotta dall'art. 1, comma 820, l. n. 145 del 2018. In dettaglio, la questione di diritto affrontata nella pronuncia attiene agli effetti dell'introduzione dell'art. 1, comma 821, della legge 30

dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio statale per il 2019), ai sensi del quale gli enti territoriali “si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell’esercizio non negativo”; la novella normativa pone l’interrogativo se si possano ritenere rimossi i limiti previsti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, non solo con riferimento all’utilizzo del risultato di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato ai fini dell’equilibrio di bilancio prescritto dall’art. 9, ma anche con riguardo alle operazioni di indebitamento disciplinate dal successivo art. 10, con conseguente assoggettamento delle operazioni di contrazione di debito unicamente ai limiti di cui ai commi 819 e seg. della legge n. 145 del 2018.

Dopo una completa ricostruzione delle finalità cui è orientato il quadro normativo in materia di equilibrio di bilancio, in particolare nel contesto rinnovato della *governance* economica europea, la pronuncia in discorso afferma che le disposizioni introdotte dalla l. n. 243/2012, tese a garantire che Regioni ed Enti locali concorrano al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica posti in ambito europeo e strutturati secondo le regole comunitarie, coesistono con le norme aventi fonte nell’ordinamento giuridico-contabile degli enti territoriali, per garantire un complessivo equilibrio di tipo finanziario. Pertanto, gli enti territoriali hanno l’obbligo di rispettare l’equilibrio sancito dall’art. 9, commi 1 e 1-bis, della legge n. 243/2012, anche quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento finalizzato a investimenti (art. 10, comma 3, l. n. 243/2012), da interpretare secondo i principi di diritto enucleati dalla Corte costituzionale, fermo rimanendo anche l’obbligo degli stessi enti territoriali di rispetto degli equilibri finanziari complessivi prescritti dall’ordinamento contabile di riferimento e delle altre norme di finanza pubblica che pongono limiti, qualitativi o quantitativi, all’accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento.

8. La certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro

Nel 2019 è proseguita l’attività negoziale tesa al rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore pubblico, riavviata a seguito del superamento del periodo di blocco della contrattazione di parte economica, ad opera della sentenza n. 178 del 2015 della Corte costituzionale. In questo contesto, sono state sottoposte all’esame della Corte dei conti tre ipotesi di Contratto sottoscritte dalle parti negoziali, ai fini della certificazione dell’attendibilità della quantificazione dei costi nonché della verifica di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, sia sotto il profilo finanziario sia sotto il profilo economico.

All’esito dei controlli effettuati, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno rilasciato certificazione positiva, con osservazioni e raccomandazioni, all’Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente dell’area Istruzione e Ricerca per il triennio 2016 – 2018 (deliberazione 16 luglio 2019, n. 13), all’Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto Sanità – Sezione del personale del ruolo della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria – per il triennio 2016-2018 (deliberazione 19 luglio 2019, n. 14) e, infine, all’Ipotesi di Contratto collettivo nazionale quadro di ripartizione dei distacchi e permessi tra le associazioni sindacali rappresentative nei comparti e nelle aree di contrattazione per il triennio 2019-2021, prendendo atto che

la stessa non determina nuovi o maggiori oneri (deliberazione 22 novembre 2019, n. 19).

CAPITOLO IV

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Profili generali

Nel corso del 2019 la Corte dei conti ha dedicato particolare attenzione, in linea di continuità con gli anni passati, ai profili di attività aventi rilievo internazionale, svolgendo specifiche funzioni di *audit* e favorendo la cooperazione con le altre Istituzioni Superiori di controllo (ISC) e con le organizzazioni internazionali da queste ultime costituite, nella consapevolezza che molte tematiche del controllo necessitano anche di un angolo di visuale sovranazionale. In tale contesto si colloca l'azione dell'Ufficio Affari Internazionali e della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, i quali operano in chiave sinergica, nel rispetto delle relative sfere di competenza. Oltre alle funzioni svolte dai richiamati organi istituzionali, la Corte dei conti è impegnata sul piano internazionale anche attraverso la presenza di singoli magistrati negli organi di controllo di organismi sovranazionali a presidio della legalità e del corretto utilizzo delle risorse latamente pubbliche dagli stessi utilizzate.

2. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale

Nel corso del 2019, la Corte dei conti è stata particolarmente attiva a livello internazionale curando i tradizionali settori nei quali esplica la propria collaborazione e introducendone di nuovi: a livello dell'Unione europea e regionale, svolgendo un ruolo di prim'ordine nel Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) degli Stati membri dell'Unione Europea e nell'EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*), a livello internazionale, operando nel contesto dell'INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) e del GALF (*Global Audit Leadership Forum*), nonché partecipando ad alcune iniziative dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, oltre che a livello bilaterale, intrattenendo relazioni con numerose Istituzioni Superiori di Controllo.

Anzitutto, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e i suoi 17 obiettivi (SDGs) sono stati al centro degli impegni assunti e degli interventi svolti dalla Corte dei conti a livello internazionale ed europeo.

Inoltre, durante il 2019, la Corte dei conti ha, per la prima volta, preso parte alla Conferenza degli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite sulla Corruzione ed è entrata a far parte della *Task Force per rafforzare la collaborazione tra Istituzioni Superiori di Controllo e Autorità anticorruzione nella lotta alla corruzione*.

Tali assi hanno orientato sia i contributi forniti dalla Corte dei conti negli eventi internazionali a cui i suoi rappresentanti hanno preso parte, sia le proposte formulate dalla Corte dei conti agli altri partner internazionali per il prosieguo delle attività nell'ambito dei *Working Group, Expert Network* e *Task Force* guidati dalla Corte dei conti o in cui quest'ultima partecipa.

Le attività svolte nel corso del 2019 sono di seguito illustrate, suddividendole in macro-aree tematiche omogenee.

L'analisi e valutazione delle politiche pubbliche

In questo settore la Corte dei conti ha sviluppato importanti sinergie, ponendo particolare attenzione alle politiche pubbliche correlate ad alcuni degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU e alla loro valutazione.

In tale ottica, quale *Chair* dell'*Expert Network on the Independent Assessment of National Public Economic Policies* del Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) dell'Unione Europea, la Corte dei conti ha diffuso dei questionari presso gli altri partecipanti e proposto di introdurre sistematicamente gli SDGs nella programmazione delle attività di controllo sulle politiche pubbliche.

Sempre nell'ambito del Comitato di Contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo dell'Unione Europea, la Corte dei conti ha preso parte al Seminario congiunto dei *Network* su *Fiscal Policy Audit* e su *EU 2020 Strategy Audit* ospitato dalla *State Audit Office* dell'Ungheria, presentando un documento su "*Gli indicatori delle note integrative al bilancio e la misurazione delle politiche pubbliche*". Nel corso del seminario si è trattato del controllo in materia di politica fiscale e *governance* economica europea e della Strategia Europea 2020 per una crescita intelligente, sostenibile, con la condivisione di metodologie e buone pratiche tra le Istituzioni di controllo.

Riguardo, poi, alla scelta e alla qualità degli indicatori nella valutazione delle politiche pubbliche la Corte dei conti ha svolto un ruolo attivo nell'ambito del Gruppo di lavoro dell'INTOSAI sui *Key National Indicators* e ha partecipato al XII incontro ospitato dallo *State Audit Office* della Slovacchia. La Corte dei conti ha contribuito con la presentazione su "*I recenti sviluppi riguardo agli Indicatori nazionali di benessere in Italia*" e partecipato al dibattito per la redazione di Linee guida sull'utilizzo e lo sviluppo degli indicatori nazionali di benessere e sul controllo dell'affidabilità delle previsioni macroeconomiche.

Anche in occasione del VI incontro del GALF (*Global Audit Leadership Forum*), ospitato per il 2019 a Shanghai dal *Chinese National Audit Office*, la Corte dei conti ha avuto modo di sottolineare il collegamento tra gli obiettivi dell'Agenda 2030 e le attività delle sue sezioni di controllo, in particolare riguardo alle tematiche relative alle politiche ambientali e all'uso dei *big data*. La Corte dei conti ha contribuito con la presentazione "*L'esperienza italiana di controllo e giurisdizionale nel settore ambientale*". Il GALF è un evento annuale in cui le Istituzioni Superiori di Controllo di 20 Paesi e la Corte dei conti europea si confrontano su specifici temi di controllo, ritenuti di

attualità a livello globale. L'edizione 2019 del Forum trattava di *"Big data e controllo"* nonché di *"Come accrescere l'accountability pubblica attraverso l'audit ambientale"*.

Rientra nella stessa area tematica la partecipazione della Corte dei conti all'incontro dell'*INTOSAI Working Group on Evaluation of Public Policies and Programs* ospitato a Vilnius dall'Istituzione Superiore di Controllo della Lituania. Il Gruppo di lavoro ha affrontato aspetti metodologici collegati all'attuazione delle Linee guida INTOSAI 9400. In particolare, si sono affrontati i rapporti delle Istituzioni con gli *stakeholder*, la necessità di standardizzazione del controllo sulle politiche pubbliche, la qualità delle valutazioni, la necessità di dotarsi di strumenti di indagine omogenee. Nel corso dell'incontro, le Istituzioni intervenute hanno scambiato le proprie esperienze in merito a specifici casi di studio correlati alla valutazione delle politiche pubbliche nel settore dei programmi abitativi. In tale ambito, la Corte dei conti ha contribuito con una relazione su *"Le politiche pubbliche in materia di edilizia sanitaria"*.

Anche organismi quali l'Iniziativa di Sviluppo dell'INTOSAI (*INTOSAI Development Initiative - IDI*) e il Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite (*United Nations Department of Economic and Social Affairs - UNDESA*) hanno promosso iniziative in questa area e con riferimento agli obiettivi di sviluppo sostenibile, organizzando congiuntamente l'incontro che si è tenuto a New York su *"Supreme Audit Institutions making a difference: auditing the implementation of the sustainable development goals (SDGs)"*.

L'incontro ha evidenziato il ruolo chiave delle Istituzioni Superiori di Controllo nella realizzazione di politiche pubbliche rispondenti agli obiettivi di sviluppo sostenibile e le peculiarità che le attività di controllo dovranno avere, soprattutto attraverso processi di *follow-up* e di revisione delle politiche stesse in seguito ai referti forniti da parte delle predette Istituzioni.

A tal fine, sono state condivise le esperienze tratte dall'attività di controllo che hanno riguardato lo stato della preparazione all'implementazione degli SDGs in oltre 70 Paesi e sono stati ipotizzati percorsi da intraprendere per operare efficaci controlli sull'attuazione di selezionati obiettivi di sviluppo sostenibile.

La Corte ha inoltre partecipato attivamente a tre iniziative ospitate dal *National Audit Office* della Finlandia: l'incontro *Workforce 2030 Parallel Audit*, il *workshop* concernente i *Medium-Term Budgetary Frameworks* e il Seminario su *Building Trust - The Role of Supreme Audit Institutions in Ensuring the Reability of Fiscal Data*.

Nel corso del primo evento sono state analizzate le trasformazioni che investiranno in futuro il mercato del lavoro, in particolare per effetto della diffusione delle nuove tecnologie e della digitalizzazione, nonché il loro impatto sui settori dell'educazione scolastica e della formazione professionale. Nell'occasione le Istituzioni partecipanti hanno deciso di valutare l'avvio di un percorso di *audit* coordinato, avente ad oggetto le strategie definite a livello nazionale in questi settori. La Corte dei conti ha tenuto una presentazione su *"Italy's Labour Market: Main Trends and Challenges"*.

Nel secondo *workshop*, cui hanno partecipato nove Istituzioni Superiori di Controllo, sono stati analizzati i principali problemi legati alla costruzione e implementazione di efficaci quadri regolamentari concernenti la programmazione della finanza pubblica su base pluriennale, con particolare riferimento alla fissazione

di obiettivi di spesa. Sono stati altresì discussi i criteri e le metodologie per valutare l'efficacia di tali quadri regolamentari e l'affidabilità dei dati statistici nonché la sostenibilità delle politiche fiscali, in vista di un percorso di audit coordinato, in linea con quanto proposto nell'ambito del *Fiscal Policy Audit Network*.

La celebrazione del 170° anniversario del *Tribunal de Contas* del Portogallo ha costituito l'occasione per il 1° Seminario EUROSAI-AFROSAI che si è tenuto a Lisbona e che ha avuto ad oggetto la "*Condivisione delle esperienze nell'attività di controllo sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile - Una panoramica nelle differenti aree geografiche*".

Etica e lotta alla corruzione - irregolarità e frodi nell'uso dei fondi UE

In questa area di intervento la Corte dei conti ha un punto di vista privilegiato, presiedendo, nell'ambito del Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) dell'Unione europea, il *Working Group on Preventing and Combatting Irregularities and Frauds*. Inoltre, anche nel 2019, il *Working Group* ha potuto beneficiare della collaborazione con l'OLAF e del *database* dedicato al monitoraggio delle irregolarità e delle frodi. In tale contesto, la Corte dei conti ha diffuso tra le ISC componenti il gruppo di lavoro un questionario sulle strategie nazionali antifrode, secondo quanto stabilito dalla Commissione Europea nel 2013, sulle eventuali peculiarità nazionali rispetto al progetto europeo e il ruolo che le singole Istituzioni si sono ritagliate nell'ambito di tale Strategia, sui rapporti con l'OLAF e su eventuali attività specifiche di controllo sull'utilizzo dei fondi europei. I risultati della *survey* costituiranno oggetto di discussione e ulteriore approfondimento tra i membri del gruppo di lavoro.

In ambito EUROSAI, la Corte dei conti è membro della *Task Force Audit & Ethics*, che è presieduta dal *Tribunal de contas* portoghese e si è riunita, nel 2019, a Bonn. La Corte dei conti ha preso parte a tale riunione presentando il documento "*Deontological Rules in Auditing: the Italian Case*".

Con riguardo alla lotta alla corruzione, la Corte dei conti ha, infine, preso parte ad Abu Dhabi all'incontro "*Strengthening Collaboration between Anti-Corruption Authorities and Supreme Audit Institutions towards Effective Prevention and Detection of Corruption Offences*" al quale hanno partecipato numerose Istituzioni Superiori di Controllo e Autorità Nazionali Anticorruzione. L'incontro è stato organizzato dalla State Audit Institution degli Emirati Arabi Uniti e ha preceduto l'inizio dell'Ottava Sessione della Conferenza degli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite sulla Corruzione (COSP).

L'incontro si è incentrato sull'importanza di una stretta e proficua cooperazione tra le Istituzioni Superiori di Controllo e le Autorità nazionali anticorruzione e sul ruolo fondamentale delle Istituzioni Superiori di Controllo per prevenire e combattere la corruzione, promuovendo la trasparenza, evidenziando le potenziali aree di rischio, svolgendo e monitorando dei controlli interni che siano efficaci ed efficienti. I Paesi partecipanti hanno riflettuto sulle strategie da mettere in campo e sulle attività di valutazione del rischio, affrontando in particolare gli aspetti della prevenzione e della lotta della corruzione nei settori dei contratti pubblici e del pubblico impiego.

La presentazione svolta dalla delegazione italiana ha descritto l'attività diacronica e continua svolta dalla Corte dei conti nella lotta alla corruzione,

attraverso attività preventive e repressive, lo svolgimento delle funzioni di controllo preventivo e di gestione svolte delle Sezioni di controllo centrali e regionali, nonché il ruolo determinante delle pronunce delle Sezioni giurisdizionali e delle attività investigative e requirenti dei suoi Pubblici ministeri. Sono stati mostrati gli effetti sinergici che si generano dalle intersezioni tra le funzioni della Corte dei conti, tali da consentire alla Corte stessa di monitorare l'intero apparato amministrativo e di intervenire a livello centrale, regionale e locale nella lotta alla corruzione.

Area giurisdizionale

La Corte dei conti si sta proponendo, con sempre maggior seguito e attenzione nel panorama internazionale, come modello di Istituzione Superiore di Controllo con funzioni giurisdizionali oltre che di controllo. Così, l'*expertise* della Corte dei conti è stato al centro delle *best practices* scambiate nel corso del Seminario Internazionale organizzato dalla *Contraloria General del Estado* dell'Ecuador, cui hanno preso parte 13 Paesi (Arabia Saudita, Argentina, Brasile, Ecuador, El Salvador, Francia, Honduras, Italia, Messico, Portogallo, Repubblica Dominicana, Spagna, Uruguay), con lo scopo di confrontare le differenti strutture e funzioni delle *Contralorias* e delle Corti dei conti. La delegazione italiana ha presentato i propri contributi nelle Sessioni Tematiche "*Corti dei conti: l'esperienza Europea*" e "*Il controllo pubblico: norme e procedure internazionali*".

Le *best practices* della Corte dei conti in ambito giurisdizionale sono state portate all'attenzione anche delle nuove generazioni di *auditor* che, sotto l'egida di EUROSAI, si sono incontrate nella *IV Young EUROSAI (YES) Conference* svoltasi a Londra a fine 2019. Nel corso della Conferenza, si è dibattuto su come garantire un ruolo di rilievo e al passo con i tempi alle Istituzioni Superiori di Controllo, dovendo esse misurarsi con un contesto in rapida evoluzione. La Corte ha presentato in tale occasione il documento "*SAIs and Jurisdiction: Just a Mediterranean eccentricity?*" sulle Istituzioni Superiori di Controllo dotate di funzioni giurisdizionali e sul loro possibile ruolo in un futuro post-moderno, caratterizzato da un'architettura economica, politica e giuridica complessa.

Inoltre, la Corte dei conti partecipa, sin dagli esordi, al *Forum of Jurisdictional SAIs*, facente capo al *Working Group on Value and Benefits of SAIs* dell'INTOSAI. Il Forum ha tenuto a gennaio 2019 la III riunione cui la Corte dei conti ha partecipato presentando il documento "*Judicial Activity of the Corte dei conti against Fraud and Corruption*". L'incontro è stato inoltre preparatorio in vista di un incontro *a latere* dell'Assemblea Generale di INTOSAI (c.d. INCOSAI), il *Booth of the Forum of Jurisdictional SAIs*.

Nel settembre 2019 si è tenuto il XXIII INCOSAI, ospitato dall'*Accounts Chamber* della Federazione Russa a Mosca.

All'INCOSAI, che costituisce il contesto di maggiore rappresentatività internazionale a livello di attività di controllo, hanno preso parte le delegazioni provenienti da 169 Paesi, rendendolo, in termini di numero di partecipanti, l'Assemblea con il maggior numero di adesioni nella storia dell'INTOSAI.

L'INCOSAI ha avuto a oggetto due tematiche: il Tema I su "*Information Technologies in Development of Public Administration*" e il Tema II su "*The Role of Supreme Audit Institutions in the Achievements of National Priorities and Goals*". La Corte dei conti, che ha rivestito il ruolo di Vice-chair per il Tema II insieme

all'Accounts Chamber della Federazione Russa, ha concluso i lavori del congresso sottolineando come siano attuali le sfide dettate dalle nuove tecnologie e dai big data e di come gli obiettivi di sviluppo sostenibile e le misure sul cambiamento climatico siano da misurare quanto prima, in modo da assicurare l'accountability delle politiche di governo.

Il XXIII INCOSAI si è concluso con la firma della *Moscow Declaration* che riflette i principali risultati dei lavori svolti e gli obiettivi che le Istituzioni si sono poste e hanno condiviso per i prossimi anni.

Area tributaria

Nell'ambito del Comitato di contatto, dal 2015 la Corte dei conti presiede il *Core Group 1* del *VAT Working Group* che si occupa del *Reverse Charge Mechanism* e dello *Split Payment*. Lo *split payment* è stato oggetto di un questionario diffuso da parte della Corte dei conti al fine di orientare i lavori del *working group* per il 2020.

Altre attività di rilievo internazionale

Oltre alle predette aree tematiche, in ambito internazionale l'attenzione della Corte dei conti e delle altre Istituzioni è stata rivolta alle situazioni emergenziali, alla *cybersecurity*, al futuro del ruolo delle Istituzioni Superiori di Controllo e alla professionalizzazione degli *auditors* e ai *big data*. Tali ulteriori tematiche, sono state oggetto di una serie di incontri e di attività svolte da parte dei rappresentanti della Corte dei conti di seguito segnalati.

È questo il caso della *III EUROSAI-ASOSAI Joint Conference* ospitata a Gerusalemme dall'Istituzione Superiore di Controllo dello Stato di Israele e avente a oggetto "*Le questioni emergenti e le situazioni di emergenza*". In tale occasione, si è dibattuto di come affrontare e come gestire i disastri naturali, gli attacchi terroristici e la *cybersecurity*, nonché sono state analizzate le questioni emergenti a livello mondiale, tra cui i fenomeni migratori e la tematica dei rifugiati, l'invecchiamento della popolazione e lo sviluppo sostenibile. Hanno partecipato alla Conferenza i rappresentanti di 43 Istituzioni Superiori di Controllo e del *Board of Auditors* della NATO.

La delegazione italiana ha presentato il proprio contributo riguardante l'esperienza maturata dalla Corte dei conti nel controllo sulla gestione dei fondi stanziati per disastri e catastrofi in Italia e, in particolare, nel caso dei terremoti, nonché sull'attività giurisdizionale sviluppatasi in relazione alle condotte tenute nella gestione delle risorse stanziare post-sisma.

Anche l'incontro annuale del *Capacity Building Committee* dell'INTOSAI e dell'INTOSAI-Donor Cooperation Steering Committee (IDSC) che si è svolto a Tokyo, ospitato dall'Istituzione Superiore di Controllo del Giappone, ha costituito l'occasione per analizzare le criticità e le prospettive per la professionalità delle Istituzioni Superiori di Controllo, ossia l'ambiente di lavoro, gli *audit standards*, la misura della *performance*, le competenze. Al termine dell'incontro è stata ribadita la rilevanza degli *standard* internazionali e della cooperazione fra le Istituzioni Superiori di Controllo.

L'Istituzione Superiore di Controllo cipriota ha organizzato a Larnaca (Cipro), una giornata di studio dedicata all'approfondimento delle modalità di protezione delle persone fisiche nell'ambito del trattamento dei dati personali (GDPR), nella gestione e conservazione dei dati. Particolare rilievo è stato dato alle modalità di

recepimento della disciplina europea da parte delle Istituzioni Superiori di Controllo. La Corte dei conti ha contribuito con la presentazione “*L’esperienza della Corte dei conti nell’attuazione della GDPR*” sotto due differenti prospettive, l’una interna attinente alla conservazione e gestione dei dati da parte della Corte dei conti e l’altra correlata alle implicazioni per i terzi interessati, nonché distinguendo le modalità prescelte nel caso di dati attinenti alle attività giurisdizionali e quelle proprie dei dati ottenuti per svolgere i referti nell’ambito delle attività di controllo.

La Corte dei conti ha, poi, preso parte all’incontro annuale del Gruppo di lavoro dell’INTOSAI sulla modernizzazione e la regolamentazione in materia finanziaria svoltosi a Washington e ospitato dal *Government Accountability Office* degli Stati Uniti d’America. A tale incontro hanno partecipato i rappresentanti delle Istituzioni Superiori di Controllo, del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Mondiale e del *Financial Stability Board*. Durante la riunione i rappresentanti delle Istituzioni Superiori di Controllo sono stati invitati a illustrare l’organizzazione della supervisione finanziaria e degli sforzi di modernizzazione attuati o in corso di attuazione nel proprio Paese. La Corte dei conti ha presentato un documento in cui, dopo una panoramica sulla normativa europea e sulle funzioni della Corte dei conti nell’ordinamento italiano, sono stati spiegati i ruoli di supervisione della Banca d’Italia e della CONSOB, nonché come siano state gestite le crisi delle banche e delle imprese di investimento a livello nazionale nel corso degli ultimi anni.

Da rilevare, anche, che, nell’ambito del Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni di Controllo dell’Unione europea, durante tutto l’anno si esplica l’attività dei gruppi di lavoro e delle iniziative approvate e che essa ha alcuni momenti fondamentali tra cui l’incontro degli Agenti di collegamento e del Comitato di contatto stesso che quest’anno si sono svolti, rispettivamente, a Bucarest e a Varsavia.

Va segnalata, inoltre, l’attività internazionale della Corte sul piano bilaterale che ha visto, nel 2019, la prosecuzione ed il consolidamento di relazioni ed accordi bilaterali già attivati nel corso dell’anno precedente, come quelli con le Istituzioni Superiori di Controllo dell’Ecuador e della Federazione Russa, nonché l’avvio di contatti e preliminari di cooperazione con ISC di altri Paesi, nonché con Organizzazioni regionali e autorità indipendenti.

Infine, l’Ufficio Affari Internazionali della Corte dei conti ha svolto attività di aggiornamento e di formazione a favore di studenti e di altre Istituzioni, tra l’altro ospitando una delegazione di studenti di II livello dell’*Université Paris-Dauphine* e dell’*Ecole Nationale d’Administration* e una delegazione di magistrati della *Cour de Comptes* francese.

3. Relazione annuale 2018 sui rapporti finanziari con l’Unione Europea

La Relazione annuale sui rapporti finanziari dell’Italia con l’Unione Europea è prescritta dall’art. 3 della l. n. 20/1994 e contiene un’analisi di natura finanziaria dei flussi di risorse che alimentano il bilancio europeo e delle assegnazioni di risorse che da quest’ultimo affluiscono al nostro Paese.

Nella Relazione relativa all’anno 2018 (deliberazione n. 16/2019), la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha approfondito ed attualizzato sia il profilo delle fonti di finanziamento del bilancio europeo sia quello delle politiche settoriali di spesa.

L'analisi della spesa è avvenuta con riferimento al ciclo di Programmazione 2014-2020, partito con notevole ritardo a causa di una significativa modificazione della regolamentazione e che, solamente nell'ultimo periodo, ha mostrato progressi.

Va anche precisato che non ancora sono giunte a definizione le operazioni dell'UE in relazione alle "chiusure" della precedente Programmazione 2007-2013. Pertanto, la Sezione dedicherà un'apposita relazione speciale alle "chiusure", anche al fine di verificare l'impatto delle medesime sul bilancio nazionale e su quelli regionali e locali.

Rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea

Nel 2018 l'Italia ha versato all'Unione, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 17 md (+23,1% rispetto all'anno precedente). Ciò porta l'ammontare dei versamenti italiani al secondo valore più alto dal 2012, con una notevole differenza rispetto all'importo registrato nell'anno 2017.

Nell'esercizio in considerazione, anche per l'Italia ha assunto peso prevalente la risorsa basata sul Reddito nazionale lordo (RNL), con 11,9 md di trasferimenti, in aumento di 3,1 md (+35%) rispetto al dato accertato per il 2017; a ciò corrisponde un aumento di 6,4 punti percentuali in termini di incidenza relativa sul totale dei versamenti (da 63,7% a 70,1%).

La risorsa basata sull'IVA è ammontata a 2,3 md, evidenziando un incremento di 0,19 md rispetto al precedente esercizio (+8,9%), che tuttavia non ne ha impedito una minore incidenza sul totale dei versamenti (passata dal 15,4% al 13,6%) a causa della rilevata espansione della risorsa basata sul RNL.

Le risorse proprie tradizionali hanno totalizzato 1,8 md, registrando un decremento dell'1,2% rispetto al valore assoluto del precedente esercizio. L'incidenza sul totale dei versamenti passa dal 13,3% al 10,7%.

Quanto all'onere finanziario sostenuto dall'Italia per contribuire alla correzione degli squilibri di bilancio del Regno Unito, il 2018 ha fatto registrare, rispetto al 2017, una diminuzione sia del valore assoluto (-19,6 ml, pari a -2%), sia dell'incidenza sul totale dei versamenti (dal 7,1% al 5,6%).

In aggiunta alle risorse proprie, nel 2018 l'Italia ha contribuito, per circa 50 ml, al finanziamento del Fondo dei rifugiati per la Turchia, destinato ad affrontare l'emergenza dei profughi siriani riparati in tale Paese.

Sul versante delle risorse destinate all'Italia, l'Unione ha accreditato complessivamente all'Italia nel 2018 la somma di 10,1 md.

Come si vede la forbice tra contributi ed accrediti è significativa (17 md rispetto agli accennati 10,1). Il "saldo netto negativo" si accentua quindi sensibilmente.

Per quanto attiene, infine, alle percentuali di recupero, solo la Slovenia ha recuperato il 100% degli importi complessivi di irregolarità e frodi accertate. L'Italia, con il 35%, presenta una percentuale inferiore alla media europea, che è pari al 55%. Tale percentuale è tuttavia in aumento rispetto ai dati rilevati per lo scorso anno (21% di recuperi a fronte di una media europea del 47% nel 2017).

Complessivamente considerata, l'attività di recupero in rapporto all'accertato manifesta quindi un miglioramento rispetto al precedente esercizio finanziario.

Va peraltro detto che, nonostante le misure adottate per contrastare l'evasione, il gap dell'IVA (che dà la misura dell'imposta perduta per evasione ed elusione) per l'Italia è ancora molto elevato. In valore assoluto, il nostro Paese ha il primato

dell'IVA evasa (33,6 md). Si assiste tuttavia ad una riduzione della propensione all'evasione in rapporto al passato (dal 26,6% al 23,8% del gettito potenziale), a fronte di una media europea attestata su valori molto più contenuti (11%).

La politica di coesione socio-economica

Va evidenziato fin da subito che, dopo un avvio e una prima fase che hanno incontrato molti ritardi e difficoltà, nell'ultimo anno si è osservata una certa accelerazione, sia sul fronte degli impegni che su quello dei pagamenti, che hanno consentito non solo un recupero del grado di attuazione finanziaria, ma anche di uscire quasi indenni dallo scoglio del primo disimpegno automatico della fine del 2018.

In effetti, alla fine del 2018, su un totale programmato di 53,3 md, si registravano impegni per circa 23 md e pagamenti per 10,7 md, con percentuali sul programmato pari, rispettivamente, al 43,3 e al 20,2 per cento. Tali importi, al 31 ottobre 2019, sono diventati 28,9 md (54,3%), per quanto riguarda gli impegni, e 14,3 md (26,9% sul programmato), per quanto riguarda i pagamenti.

Vi è da osservare, tuttavia, che, qualora il trend di crescita restasse nell'ordine degli incrementi percentuali a una cifra, per buona parte dei PON (Programma Operativo Nazionale) e dei POR (Programma Operativo Regionale) potrebbe sussistere il rischio di non riuscire ad assumere tutti gli impegni entro la fine del 2020, termine ultimo utile per impegnare, dopo aver selezionato i progetti, tutti i fondi disponibili per il nostro Paese.

L'ammontare delle procedure attivate nell'ambito dei Programmi FESR e FSE 2014-2020 (con esclusione dei programmi di Cooperazione Territoriale Europea), al 30 giugno 2019, è di 45,64 md, pari all'83,78% delle risorse totali programmate. Rispetto al 31 dicembre 2018, si registra, pertanto, un incremento pari a circa 3,34 md.

Più dettagliatamente, per quanto riguarda i POR FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e FSE (Fondo Sociale Europeo), l'ammontare delle procedure attivate al 30 giugno è di 32,10 md, pari al 90,42% delle risorse programmate, con un incremento, rispetto al 31 dicembre 2018, pari a oltre 2,87 md.

Infine, con riferimento ai PON, l'ammontare delle procedure attivate al 30 giugno 2019 è di 13,53 md, pari al 76,14% delle risorse programmate, con un incremento di 0,47 md rispetto al 2018.

Le procedure di attivazione, peraltro, costituiscono un indicatore relativo alla quantità di risorse attivate sui singoli programmi; è necessario, per la realizzazione degli stessi, che all'attivazione seguano le fasi dell'impegno e del pagamento.

Raffrontando i dati disponibili al 31 ottobre 2019, si può notare un discreto incremento, sia sul fronte degli impegni, sia su quello dei pagamenti, nel secondo semestre 2019, sia rispetto al 31 dicembre 2018 che rispetto al 30 giugno 2019. Ovviamente, tali dati sono ancora soggetti a certificazione. Ciò nonostante, si può registrare una significativa accelerazione, anche se, quasi al termine del sesto anno del periodo, una percentuale media di impegni pari a poco più del 54% e di pagamenti al di sotto del 27% non appare pienamente soddisfacente.

Cooperazione territoriale europea

La scadenza regolamentare del 31 dicembre 2018 (art. 136 del Reg. (UE) 1303/2013) ha rappresentato un importante momento di verifica globale

dell'utilizzo delle risorse dei PO per effetto dell'applicazione del disimpegno automatico relativo all'annualità 2015 (seconda applicazione dell'art. 236 del Regolamento (UE) 1303/2013 concernente il disimpegno automatico delle risorse) e della verifica del target di spesa secondo le modalità di cui all'art. 6, par. 2, del Reg. (UE) 215/2014, a cui è correlata la possibilità di perdita di finanziamenti in caso di mancato raggiungimento del target di spesa intermedio dei fondi europei.

L'Italia, per la partecipazione ai 19 Programmi di cooperazione europea (c.d. INTERREG), dispone di una dotazione finanziaria totale pari a quasi 3 md, di cui l'85% è costituito dall'allocazione comunitaria.

In molti casi le aree geografiche interessate dai Programmi sono cambiate, sia per l'entrata nell'UE di nuovi Stati membri, quali la Croazia, sia per ottimizzare i vari ambiti di intervento rispetto al precedente periodo di Programmazione 2007-2013. Le risorse sono aumentate dell'ordine del 30% rispetto al precedente periodo.

La Programmazione è così suddivisa:

- 8 Programmi di cooperazione transfrontaliera c.d. "frontiere interne" (INTERREG V-A): Italia-Francia Marittimo, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Malta, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Francia-Italia ALCOTRA e Grecia-Italia, cui si aggiungono 3 programmi di cooperazione transfrontaliera esterna: CBC Italia-Tunisia, CBC Mediterranean Sea Basin (entrambi cofinanziati da FESR ed ENI) e CBC Italia-Albania-Montenegro (cofinanziato da FESR ed IPA);

- 4 Programmi di cooperazione transnazionale (INTERREG V-B): Alpine Space, Central Europe, Adrion (Adriatico-Ionio) e MED;

- 4 Programmi di cooperazione interregionale (INTERREG V-C): INTERACT III, INTERREG Europe, URBACT III ed ESPON 2020.

Il processo di designazione delle Autorità dei Programmi, portato avanti con grande difficoltà fin dall'inizio, nel 2018 appare finalmente completato; tale lentezza organizzativa ha certamente influenzato negativamente lo sviluppo di alcuni dei programmi.

La situazione sta infatti migliorando, in modo più significativo su alcuni programmi rispetto ad altri.

I dati esposti mostrano un totale di impegnato a fine 2018 del 57% superiore di circa 20 punti percentuali rispetto al 2017. Ancora molto scarso, anche se in ripresa, il dato dei pagamenti che si attesta appena sopra al 10%; tuttavia, in termini assoluti i pagamenti sono passati da 73 ml di euro a quasi 285 ml di euro.

Tra i Programmi oggetto di analisi gli andamenti peggiori sono da riferirsi ai dati della cooperazione esterna alla UE ed in particolare, ai programmi con Tunisia, Albania e Bacino del Mediterraneo, dove gli impegni arrivano appena a poco più dell'11% e i pagamenti sono prossimi allo zero (0,12%).

La Politica Marittima e per la Pesca

Si confermano anche per l'anno in riferimento i ritardi nell'attuazione della Programmazione, anche se il raggiungimento dei target per evitare il disimpegno automatico dei fondi 2015 rappresenta un elemento confortante riguardo all'innalzarsi della quota di spesa, in termini di impegni nella prima parte del 2018 e in termini di pagamenti nella seconda parte. Ora si dovrà mantenere un'elevata attenzione affinché l'accelerazione non vada a detrimento della qualità delle operazioni. Quello che emerge, sia a livello centrale che periferico, è la carenza del

necessario orientamento al risultato da parte delle Amministrazioni coinvolte, dovuta probabilmente all'inadeguatezza delle strutture preposte con delega alla gestione.

Ciò si riverbera in primo luogo sulla fase della programmazione, poi in ricaduta sulle fasi successive. In particolare, ne è segnale la ricorrenza di bandi per i quali non vi sono state domande o ve ne sono in minima parte, come è accaduto per le Misure per l'acquacoltura, Priorità 2, e poco sono servite, in questa fase del ciclo settennale, le rimodulazioni che sottraggono risorse a tale mal indirizzata priorità, per ridistribuirle sulle altre.

Risulta svantaggioso anche il confronto col precedente Periodo di programmazione (2007-2013) che pur dovendo far ricorso a ripetuti cambiamenti nei Piani finanziari al fine di aggiustare il tiro di una gestione mal programmata e partita con difficoltà, aveva infine raggiunto una quota di spesa vicina al 90%.

Si rammenta, come già nella precedente relazione, che nel procedimento di approvazione del PO FEAMP (Programma Operativo del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) 2014-2020, i valutatori ex ante avevano espresso specifiche raccomandazioni, in base alle quali il Mipaaf (Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo) avrebbe dovuto verificare l'adeguatezza delle strutture di gestione regionali e le misure previste dalle Regioni per migliorare l'implementazione del FEAMP. Di questa verifica e delle misure che l'AdG (Autorità di gestione) avrebbe dovuto adottare a livello centrale per migliorare il coordinamento con le Regioni ancora oggi non si vedono gli effetti.

Particolarmente negativo è infine il giudizio sull'esercizio delle funzioni dell'Autorità di audit di II livello, che, anche nel 2019, si è espressa in termini assolutamente limitati.

La Politica Agricola Comune

La Corte, anche quest'anno, ha individuato residue debolezze nella gestione degli aiuti diretti a valere sul Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), mitigate dall'affermarsi dell'uso di strumenti per la "domanda grafica" e il monitoraggio, con margini di perfezionamento nell'incrocio delle informazioni anagrafiche con quelle censuarie e fiscali. Le irregolarità riscontrate anche nel 2018 producono mancati rimborsi agli Organismi pagatori (OP) per importi non irrilevanti. Si intende mantenere alta l'attenzione sui procedimenti di recupero, fino al completamento degli stessi e relativamente alle loro singole fasi presso le Autorità competenti.

Anche per l'esercizio 2018, come già avvenuto nel 2017, occorre segnalare positivamente il mancato stralcio e il conseguente mancato posticipo della liquidazione dei conti da parte della Commissione UE nei confronti degli OP italiani.

Il dato relativo alle dichiarazioni di pagamento annuali degli OP registra per il 2018 una diminuzione, rispetto al 2017, di 321 ml (-7%) che, unitamente all'aumento degli importi delle rettifiche finanziarie (dichiarati sempre dagli OP) di 80 ml (+70%) sottratti definitivamente alle risorse nazionali, costituiscono un quadro pregiudizievole per le esigenze finanziarie del settore agricolo.

Anche per il 2018 il ricorso alle anticipazioni dei pagamenti FEAGA, autorizzato in via eccezionale dalla Commissione, rappresenta per parte sua una misura da contenersi in un limitato arco temporale e da non ripetere, per non creare

successivamente difficoltà in fase di eventuale recupero a seguito dello svolgimento dei controlli UE.

Quanto alla fase intermedia del ciclo di Programmazione del Fondo per lo Sviluppo rurale 2014-2020, nel corso del 2018 vi è stato un incremento costante dei pagamenti della quota comunitaria che ha consentito di centrare l'obiettivo di spesa prevista, evitando così il rischio di disimpegno automatico. L'ultimo trimestre del 2018 ha presentato un incremento della spesa pari al 91% del trimestre precedente, dovuto soprattutto a Regioni come Veneto, Calabria e Sardegna. Un quadro in linea generale positivo emerge anche dalla verifica del raggiungimento dei target intermedi al 31 dicembre 2018 ed un numero significativo di PSR ha già superato la soglia di disimpegno 2019. Tuttavia, laddove si passi ad esaminare l'avanzamento percentuale della spesa all'interno delle varie Regioni, si evidenziano significative differenze, in termini se non di attivazione delle risorse, quanto meno di attuazione delle misure, confermando il permanere di situazioni di debolezza, in particolare in Abruzzo, Basilicata, Puglia, Liguria.

I dati sull'avanzamento della spesa nella prima parte del 2019 confermano che il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) è, tra i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), quello con la più alta percentuale di avanzamento della spesa, così confermando che, nonostante i ritardi nella fase di avvio delle misure, i settori tradizionalmente qualificanti dell'agricoltura italiana si sono positivamente attivati per usufruire dei sostegni che potranno consentire di attraversare l'accidentato percorso tra crisi dei mercati e nuove esigenze di adeguamento alla sostenibilità e ai metodi biologici.

Grava su questo settore, come su altri, il concreto rischio di non veder partire per tempo la nuova Programmazione 2021-2027 per effetto della connessione con il Quadro finanziario pluriennale, talché si profila l'adozione di misure provvisorie che coprano almeno l'esercizio 2021.

Irregolarità e Frodi a danno del bilancio dell'Unione Europea.

Nelle more della piena attuazione della Direttiva PIF (Direttiva 2017/1371/UE del 5 luglio 2017), recepita con la legge di delegazione europea 4 ottobre 2019, n. 117, sono state fornite indicazioni per la decretazione delegata, che riguarderà anche le questioni connesse all'adesione all'*European Public Prosecutor's Office* (EPPO).

Per quel che riguarda il trend rilevato, esso è positivo, giacché può osservarsi che nel 2018 si è registrato un decremento complessivo delle irregolarità, con un totale di segnalazioni dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) che passa da 1227 a 779. Il dato parziale del 2019 (487) può tuttavia ritenersi ancora più significativo. Il decremento è interamente da attribuirsi alle segnalazioni nell'ambito dei Fondi strutturali, mentre si registra una sostanziale stabilità per il settore dell'agricoltura. Andando a disaggregare il dato delle segnalazioni ed evidenziando quelle chiuse, emerge invece che per i Fondi agricoli sono in netta maggioranza le segnalazioni aperte, mentre per i Fondi strutturali prevalgono quelle chiuse.

Prendendo in considerazione le segnalazioni chiuse (prevalentemente decertificate per i Fondi strutturali) dell'anno di comunicazione 2018 si osserva la buona attività di recupero svolta dalle Autorità di gestione dei Fondi strutturali, pari al 66,6% dell'importo irregolare totale, mentre pari al 100% risultano gli importi recuperati nel settore della Politica agricola.

In considerazione degli importi ancora da recuperare, con riferimento ai casi aperti, il totale dell'anno di comunicazione 2018 è notevolmente diminuito, passando da 143,4 ml del primo semestre a 87,9 ml al 31 dicembre 2018, con un netto calo per il FESR e un valore medio/costante (42 ml) per i due Fondi dell'agricoltura.

La Sezione ha continuato a seguire, in materia di irregolarità e frodi, uno specifico monitoraggio del fenomeno, utilizzando la propria banca dati (SIDIF-ConosCO) che fruisce delle informazioni inserite nella banca dati comunitaria, nella prospettiva di una connessione diretta tra i sistemi attraverso il collegamento B2B (*Business-to-Business*) ed ha parallelamente avviato un partenariato collaborativo con l'apposito Comitato presso la Presidenza del Consiglio (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea) per la realizzazione della Piattaforma integrata antifrode.

Si rinnova il richiamo a prendere piena coscienza dell'importanza del contrasto alle irregolarità e frodi a danno delle risorse dell'Unione e di quelle nazionali concorrenti, sia sul fronte della prevenzione che su quello del contrasto, ad opera di tutti gli organismi interessati, facendo uso dell'analisi dei meccanismi sottostanti le irregolarità, in particolare nei casi gravi.

Si conferma la forte attenzione della Sezione con riferimento alla fase dei recuperi che è stata più diffusamente analizzata e valutata in apposite Relazioni speciali.

Le analisi delle Sezioni regionali di controllo materia di utilizzazione e gestione dei Fondi comunitari

Ai fini di tracciare un quadro più completo del ruolo di controllo svolto dalla Corte dei conti, è stata anche realizzata una sintesi delle analisi e dei dati emersi dalle attività delle Sezioni regionali di controllo, in relazione all'utilizzazione dei Fondi comunitari nelle singole Regioni.

Si avverte, infatti, l'esigenza di rappresentare i livelli di efficienza e di produttività dei Fondi nei territori e il grado di operatività, nella gestione degli stessi, da parte delle istituzioni di governo locale, evidenziando le eventuali criticità tendenziali, come i percorsi più virtuosi.

Con riferimento alla Programmazione 2014-2020, e, in particolare, all'annualità 2018, si segnala che la scelta di inserire nell'attività di controllo delle Sezioni regionali la gestione dei Fondi SIE discende, in molti casi, dalla considerazione della particolare importanza che rivestono le verifiche programmate a chiusura dell'esercizio 2018: per i Fondi SIE, al termine di tale esercizio era infatti prevista la verifica intermedia del periodo di programmazione alla luce del quadro di riferimento dell'attuazione (c.d. *performance framework*), nonché la possibile prima applicazione del disimpegno automatico nel caso di mancanza di prefinanziamento o di richiesta di pagamento alla Commissione ai sensi del combinato disposto degli artt. 86 e 136 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

4. Le Relazioni speciali

Oltre alla Relazione annuale, che costituisce esito obbligato di referto, la Sezione ha pubblicato nel 2019 due relazioni speciali in materia di agricoltura: la Relazione speciale "Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e

all'impresitoria giovanile" (deliberazione n. 13/2018) e la Relazione speciale "Esame delle procedure di recupero avviate dalle Amministrazioni centrali e dagli Organismi Pagatori nell'ambito dei fondi in agricoltura" (deliberazione n. 6/2019). Per la prima delle due si sottolinea che, con lettera del 18 giugno 2019, la Direzione Generale della Commissione UE ha assicurato che le conclusioni espresse dalla Corte dei conti Sezione verranno prese in considerazione in sede di negoziato interistituzionale sul pacchetto di riforma della Politica Agricola UE.

Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'impresitoria giovanile

In un contesto normativo e finanziario con forti limiti e non disegnato nei termini più confacenti alle esigenze dell'Italia, e pur data la limitata possibilità di differenziare e customizzare gli strumenti messi a disposizione nell'ambito della PAC, si è rilevata una apprezzabile capacità, a livello nazionale e presso alcune Regioni, di mirare al soddisfacimento dei bisogni di aiuto concretamente presenti. I sostegni nazionali sono peraltro stati rivolti ad aspetti lasciati scoperti del sostegno europeo, con limitatissime sovrapposizioni.

L'aiuto ai giovani in ambito FEAGA, nel suo limitato impatto, è stato comunque utilizzato, in termini finanziari, con le modalità consentite e, per quanto riguarda il regime di favore per l'accesso alla terra, ha mostrato un cambio di passo solo al seguito del Regolamento Omnibus di fine 2017.

In termini di efficienza, si prende atto della differenziata qualità delle temporizzazioni dei bandi FEASR che nelle singole Regioni sono state adottate, notando la presenza in taluni casi della carenza di domande rispetto alle risorse presenti, ed in altri la rimanenza di numerose domande insoddisfatte.

La contenuta efficacia deve in ogni caso essere posta a confronto con la limitatezza delle risorse finanziarie destinate ai giovani nei PSR, generalmente incrementate nel passaggio dalla Misura 112 della Programmazione 2007-2013 alla Misura 6.1 della Programmazione 2014-2020 (particolarmente in Puglia, Lazio, Campania e Veneto) e, tuttavia, in alcuni casi addirittura ridotte (come appunto nel caso della Sardegna su cui ci si è soffermati, ma anche in Calabria e Sicilia).

Esame delle procedure di recupero avviate dalle Amministrazioni centrali e dagli Organismi Pagatori nell'ambito dei fondi in agricoltura

La Sezione ha constatato un miglioramento rispetto alla precedente Relazione speciale soprattutto in tema di informazioni più accurate e maggiormente dettagliate sui crediti e sui recuperi oltre che in generale sulle informazioni in sede di presentazione dei conti annuali da parte dei singoli Organismi Pagatori.

Anche i tassi di recupero relativi ai crediti vantati negli anni d'indagine sono migliorati, tuttavia, permangono alcune debolezze. Le nuove procedure UE che comportano il rimborso automatico alla Commissione del 50% dell'importo dei crediti non recuperati entro i tempi consentiti, mentre da un lato rafforzano la tutela degli interessi finanziari UE, permettendo un «recupero» tramite semplice trasferimento di fondi dal bilancio dello Stato membro al bilancio dell'Unione europea, dall'altro rischiano di incoraggiare gli Stati membri a cancellare i crediti il più presto possibile oppure, al contrario, a comunicarli il più tardi possibile, per

avere più tempo disponibile per il recupero. In ogni caso entrambi gli atteggiamenti determinano il fatto che alcune somme «sfuggono» alla corretta procedura:

a causa dei differenti criteri e tempi di lavorazione fra i diversi OP, i crediti vengono riconosciuti in momenti diversi e conseguentemente le cifre, a tale scopo comunicate, non possono essere comparabili;

gli interessi sono applicati in maniera non uniforme e il momento in cui i crediti possono essere cancellati può variare significativamente, provocando un impatto finanziario negativo sul bilancio UE e nazionale;

la probabilità di recupero di un pagamento indebito è influenzata da ritardi nell'attivazione dei procedimenti di recupero nei vari OP da carenze nelle azioni di recupero di questi ultimi e dai mezzi limitati di cui dispongono per imporlo, anche coattivamente, al beneficiario.

Per quanto riguarda l'onere sui recuperi, che ricade sul singolo Paese, relativo all'applicazione della regola 50/50 (per i recuperi che infruttuosamente hanno superato i 4 o gli 8 anni previsti) o per quelli in cui lo Stato membro ha mostrato inerzie e inefficienze (a carico al 100%), si raccomanda di prevedere un sistema di gestione dei recuperi che responsabilizzi maggiormente il singolo OP che ha provveduto al pagamento indebito, un sistema premiante/penalizzante all'interno dei rapporti nazionali intercorrenti tra Stato centrale e Regioni/Province.

Si potrebbe ad esempio prevedere una corresponsabilità dell'onere tra bilancio nazionale e bilancio regionale /provinciale, all'interno dei conti dei singoli OP, perpetuando la stessa regola del 50/50 applicata in ambito europeo questa volta riferita ai rapporti tra Stato e Regioni e/o Province.

Si raccomanda ad Agea Coordinamento di intervenire ai fini di un sollecito raggiungimento dell'armonizzazione dei sistemi contabili, relativi ai fondi fuori bilancio (PAC) e dei correlati aiuti nazionali, statali e regionali, prevista specificatamente per gli Organismi Pagatori al comma 9, art. 15, l. n. 154/2016, in applicazione del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91.

Si formulano anche puntuali raccomandazioni al Ministero e all'Agea Coordinamento, mirate a migliorare ulteriormente il modo in cui i crediti sono gestiti e segnalati e di assicurare un trattamento sempre più uniforme dei crediti da parte di tutti gli OP.

Si raccomanda in tal senso di richiedere agli Organismi ed ai loro rappresentanti sul territorio, i Centri di Assistenza Agricola, laddove esistenti, di registrare in generale tutti i crediti e le irregolarità non appena gli importi sono legalmente dovuti, certi, liquidi ed esigibili, vale a dire nel momento in cui viene redatta la prima notifica di riscossione; ciò:

chiarendo, tramite linee guida fornite in modo tempestivo, alcuni concetti chiave di rendicontazione e contabilità che sono stati fino ad ora applicati in maniera non uniforme;

introducendo un limite temporale uniforme fra l'individuazione di una potenziale irregolarità e la notifica dell'ordine di riscossione al debitore, il che rafforzerebbe l'armonizzazione fra gli OP, assicurando una trasmissione più rapida delle informazioni sulle irregolarità alla Commissione;

introducendo regole esplicite relativamente all'applicazione degli interessi;

fornendo ulteriori chiarimenti sulle circostanze nelle quali i crediti possono essere dichiarati irrecuperabili, in particolare riguardo alle norme per la cancellazione del credito in casi di insolvenza;

riesaminando l'applicazione delle nuove regole procedurali di recupero automatico del 50%, per assicurarne l'effettiva applicazione.

Durante il periodo 2012-2016 è risultato che molti degli importi iscritti nei Conti annuali UE come «recuperi di pagamenti indebiti» erano in effetti detrazioni apportate dalla Commissione agli Stati membri e non rappresentavano realmente un recupero presso i beneficiari di aiuti indebitamente versati. Ciò senza dubbio, da un lato, tutela gli interessi finanziari dell'UE, dall'altro, riduce notevolmente l'effetto deterrente di un reale e concreto recupero effettuato presso un beneficiario che aveva ricevuto un pagamento non dovuto.

L'intero sistema nazionale di gestione delle rettifiche dovrebbe dunque individuare metodi che permettano di ridurre la proporzione dei recuperi automatici dal bilancio nazionale a favore di quello UE e di aumentare invece quella dei pagamenti indebiti recuperati presso gli stessi beneficiari che li hanno ricevuti.

Con riferimento alle procedure di riscossione forzosa, la Sezione raccomanda di giungere ad una convenzione unica tra Agenzia delle Entrate-Riscossioni e gli OP che hanno già deciso di affidarsi a questo stesso concessionario, uniformando le azioni, le procedure, gli oneri, anche in corso d'opera, attraverso opportune e concordate integrazioni ai contratti in essere.

Per gli OP che ritengono invece liberamente di scegliere altri concessionari, si raccomanda ugualmente di uniformarsi il più possibile alle azioni, alle procedure e agli oneri di riscossione previsti per legge.

Laddove si ritenga di estendere ed ampliare il servizio affidato all'esterno anche a fasi o atti amministrativi, prima svolti all'interno delle proprie strutture, si raccomanda una rigorosa analisi dei costi-benefici e non per ultimo il massimo dell'attenzione ai profili di riservatezza nei riguardi del beneficiario, seppure indebito.

5. Partecipazione alle visite di *audit* della Corte dei conti europea

La Sezione sta inoltre assumendo un ruolo proattivo nei confronti della Corte dei conti europea. Il riferimento normativo è l'art. 287 del Trattato di funzionamento dell'UE, che sancisce la cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con la Corte dei conti europea nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale.

L'azione della Sezione in tale ambito è in linea con il richiamo del Parlamento europeo a intensificare la collaborazione con le Istituzioni nazionali, nonché con le nuove regole procedurali relative alle visite *sur place* della Corte dei conti europea, che hanno affermato l'esigenza di un'azione coordinata fin dalla fase preliminare dello svolgimento degli *audit*, nonché l'opportunità di un'analisi preventiva degli "*executive summaries*" e dei "*findings and conclusions*" da parte delle Istituzioni nazionali, prima che l'Istituzione di controllo europea approvi il rapporto finale.

Nel 2019, sono stati aperti dalla Corte dei conti europea nel nostro Paese 39 *audit* di cui 3 sono stati anche chiusi, mentre sono stati portati a termine 9 *audit* che erano stati avviati nel 2018.

L'analisi si avvale del supporto dell'apposito sistema informatico elaborato con il contributo della Direzione generale per i servizi informativi automatizzati.

Inoltre, nel 2019 la Sezione ha partecipato direttamente ad alcuni importanti *audit*, preoccupandosi anche di assicurare un efficace coordinamento tra le amministrazioni nazionali interessate ed i *team* della Corte dei conti europea. Di questi, i seguenti sono attualmente in corso:

NP (Numero Provvisorio) 10281 - Controllo di gestione relativo al cofinanziamento dell'UE per le infrastrutture ferro nel settore dei trasporti - Galleria del BRENNERO (11-15 febbraio, 8-12 aprile e 23 maggio 2019);

NP 10282 - Controllo di gestione relativo al cofinanziamento dell'UE per le infrastrutture ferro nel settore dei trasporti - Tunnel LIONE-TORINO, ad alcune fasi del quale ha partecipato anche la Sezione di controllo Piemonte (11-15 febbraio e 8-12 aprile e 23 maggio 2019);

NP 10288 - Controllo di gestione sulla sostenibilità dei finanziamenti del FESR ai siti culturali: "I finanziamenti del FESR ai siti culturali stanno conseguendo risultati sostenibili?" (1-12 aprile 2019); ad alcune visite di *Audit* ha partecipato anche la Sezione di controllo Campania;

NP 10286 - Controllo di gestione sulle procedure di asilo, ricollocazione e rimpatrio attuate in Grecia e in Italia ed esame del seguito date alla relazione speciale della Corte n. 6/2017 (18-26 febbraio 2019);

NP 10267 - Dichiarazione di affidabilità concernente l'esercizio finanziario 2018 (SOA 2018): *Audit* finanziario del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) - regolamento (UE) n.1307/2013, e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) - regolamento (UE) n.1305/2013 oppure regolamento (CE) n.1698/2005 del Consiglio;

NP 10268 - *Audit* sull'accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera nell'UE nel quadro della direttiva 2011/24/UE concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera;

NP 10270 - *Audit* di performance relativo alla gestione dei rischi e delle misure eccezionali nel contesto della politica agricola comunitaria;

NP 10271 - Controllo di gestione sui sistemi d'informazione per la sicurezza interna, che ha visto la nostra partecipazione presso i nuclei operativi delle forze dell'ordine, l'aeroporto di Fiumicino, quello di Pratica di mare ed il porto e l'*hotspot* di Messina;

NP 10278 - Dichiarazione di affidabilità relativa all'esercizio 2018: *Audit* finanziario delle risorse proprie tradizionali;

NP 10239 - Dichiarazione di affidabilità concernente l'esercizio finanziario 2019 - Italia - Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) - Dichiarazione dei pagamenti effettuati nell'esercizio finanziario 2018, per un importo di 75.915.084,93 euro (Programma nazionale 2014IT65AMNP001);

NP 10305 - *Audit* relativo alle misure eccezionali adottate per il settore lattiero-caseario in occasione della crisi del periodo 2015/2016 (regolamenti delegati (UE) 2015/1853, 2016/1612, 2016/1613);

NP:10309 - *Audit* ai fini della dichiarazione di affidabilità concernente l'esercizio finanziario 2019 - Italia - Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) -

Dichiarazione dei pagamenti effettuati nell'esercizio finanziario 2018, per un importo di 75.915.084,93 euro (Programma nazionale 2014IT65AMNP001);

Sono già iniziate le attività propedeutiche alle visite della Corte dei conti Europea per i seguenti *audit* che verranno realizzati nel corso del 2020:

NP 10320 - *Audit* ai fini della dichiarazione di affidabilità per l'esercizio finanziario 2019 Contratto 2014-EU-TM-0190-W (Brenner Base Tunnel), con visite previste dal 2 al 4 marzo 2020;

NP 10322 - *Audit* ai fini della dichiarazione di affidabilità concernente l'esercizio finanziario 2019; periodo di Programmazione 2014-2020 - Programma operativo 2014IT16RFOP003, Programma operativo nazionale Imprese e competitività; Strumenti finanziari, che si svolgerà tra gennaio e marzo 2020.

Tale cospicua attività di accompagnamento e coordinamento verrà utilizzata dalla Sezione anche per gli opportuni autonomi approfondimenti a livello nazionale, già inseriti o ancora da inserire nel programma di lavoro.

6. L'attività di *External Auditor* presso organismi internazionali e la cooperazione tra le Istituzioni Superiori di Controllo dell'UE

L'attività di *External Auditor*, trova la Corte dei conti al momento impegnata nell'espletamento dei mandati presso l'ICAO (*International Civil Aviation Organisation*) l'ITU (*International Telecommunication Union*) l'ICRANET (*International Center for Relativistic Astrophysics Network*) e l'ICGEB (*International Center for Genetic Engineering and Biotechnology*) relativi tutti ad Agenzie delle Organizzazioni delle Nazioni Unite (ad eccezione dell'ICRANET). Il riconoscimento avvenuto nel 2011, da parte dell'Assemblea generale dell'ONU (Risoluzione A/66/209), delle Istituzioni Superiori di controllo come ideali *External Auditor* delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite ha infatti portato all'attribuzione alle medesime dei relativi mandati di controllo e certificazione dei conti.

Oltre a questi, nel 2019 la Sezione si è aggiudicata il mandato per la WMO (*World Meteorological Organization*) che avrà inizio il 1° luglio 2020, con durata di quattro anni, rinnovabili per altri quattro, al termine di una procedura di gara che l'ha vista competere con altre ISC di importanti Paesi. La proposta presentata dalla Corte dei conti è stata ritenuta tanto qualificata che il mandato è stato aggiudicato direttamente, senza nemmeno ricorrere alle interviste tecniche che normalmente sono effettuate in presenza di più candidature.

Si tratta di un'attività particolarmente qualificante, che presuppone la necessaria conoscenza degli *standard* internazionali, sia per l'*auditing* (*International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAI*), sia per l'*accounting* del settore pubblico (*International Public Sector Accounting Standards - IPSAS*). Tale attività pone la Corte dei conti al livello delle più importanti ISC, nella realizzazione dei *financial, transparency, performance audit*, sia sull'esecuzione del bilancio, sia su settori organizzativi e su aree particolarmente sensibili. A titolo di esempio, può citarsi il lavoro svolto sugli Uffici regionali dell'ITU, con particolare riguardo ad un caso di frode scoperto in Thailandia, che ha indotto la Sezione a emettere un'opinione qualificata sui conti dell'Organizzazione per il 2018 e a pubblicare una relazione speciale sul trattamento dei casi di frode, presentata lo scorso mese di giugno di fronte al *Council* dell'ITU.

L'esperienza acquisita in questo campo e la qualità del lavoro svolto hanno fatto sì che alla Corte dei conti sia stato esteso per un ulteriore biennio, in via del tutto eccezionale, il mandato di *External Auditor* dell'ITU, che avrebbe dovuto concludersi nel prossimo mese di giugno, con la certificazione dei bilanci 2019.

Lo svolgimento dei predetti mandati internazionali ha consentito alla Sezione di partecipare a pieno titolo ai lavori del *Technical Group* e del *Panel degli External Auditor* delle Nazioni Unite, a far data dal 2012. In questi anni, la Sezione ha agito come *facilitator* del dibattito su temi importanti, quali la valutazione delle passività attuariali legate ai benefici assistenziali per i dipendenti, la valutazione degli uffici di controllo interno, il funzionamento degli organismi di sorveglianza (*Audit Committee*) e il loro posizionamento nell'architettura generale dei controlli, l'*accountability* degli uffici locali, i conflitti di interesse.

7. Attività nel quadro della cooperazione internazionale

Nell'ambito dell'attività internazionale, uno spazio di rilievo è riservato alla cooperazione internazionale.

Può dirsi al riguardo che, partendo dai principi ispiratori della Dichiarazione di Lima (ISSAI 1) e di quella del Messico (ISSAI 10), la cooperazione internazionale è, nell'ambito delle *audit function*, essa stessa controllo.

Lo scambio delle *Best practices*, la realizzazione di *framework* comuni, come sta accadendo per la *Task Force* di EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institution*) sui *Municipalities Audits*, in relazione alla quale va citato l'incontro annuale che si è svolto a Lisbona nei giorni 10-12 ottobre 2019 nel cui contesto sono state esaminate le *best practices* realizzate, nei vari Paesi, in materia di società partecipate possedute dagli enti locali. Sono state quindi valutate le diverse esperienze di controllo sulla gestione delle società partecipate e in generale dei servizi pubblici locali. Per l'Italia, la presentazione ha riguardato un generale inquadramento del tema e alcuni dati più significativi ricavabili dal Referto della Sezione delle Autonomie. In coda all'incontro alcuni dei Paesi parte della *task force* hanno deciso di procedere alla realizzazione di un *compendium* di *best practices* a partire da quanto fornito dai 13 stati membri. La Corte dei conti collaborerà alla realizzazione del *compendium* la cui prima *release* è prevista per marzo 2020.

Sempre nell'ambito della cooperazione internazionale, i *Joint- Parallel* e *Coordinated Audits* costituiscono attività di particolare rilievo.

Al riguardo, va segnalato l'avvio dell'*Audit* internazionale sulla "*Sudden Pollution in Adriatic Sea*" in collaborazione con le Istituzioni di controllo di Albania, Montenegro, Bosnia ed Erzegovina, Croazia e Slovenia, con il primo *meeting* tenutosi a Rijeka nei giorni 12 e 13 novembre. La partecipazione della Corte dei conti, che avviene in collaborazione tra questa Sezione e la Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, è di cruciale importanza poiché l'Italia è il Paese più esposto sul Mare Adriatico, rispetto a quelli che si distribuiscono sulla costa dalmata.

Va inoltre citata, sempre sul piano internazionale, l'attività svolta dalla Sezione con riferimento ad importanti progetti di co-produzione multilaterale nel settore della difesa. Ci si riferisce alla partecipazione alle Conferenze internazionali delle ISC che controllano il programma JSF (*Joint Strike Fighter*) per la produzione dell'aereo

da caccia F-35 e ai lavori di periodica raccolta informazioni sul caccia europeo *Eurofighter Typhoon*. Tale attività è suscettibile di refluire in relazioni speciali di controllo, come già avvenuto in passato per il programma F-35, e come già programmato dalla Sezione per il *follow-up* del precedente controllo.

È già iniziato, al riguardo, il secondo *audit* sul citato Programma JSF, che non si limiterà a realizzare detto *follow-up*, poiché si propone di analizzare l'operatività di detto Programma anche attraverso apposite visite presso le basi nazionali interessate.

8. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo internazionali

I quadri regolamentari di alcuni organismi internazionali contemplano la presenza, agli organi di controllo, di magistrati delle Istituzioni superiori di controllo, tra le quali figura la Corte dei conti italiana.

Al riguardo, è d'uopo rammentare la presenza di un componente della Corte dei conti italiana nella Corte dei conti europea. In secondo luogo, alcuni magistrati partecipano ai collegi di revisione di importanti organismi internazionali, come nel caso di EUROCONTROL (*European Organisation for the Safety of Air Navigation*), contribuendo attivamente ai controlli sulla corretta gestione contabile e finanziaria delle risorse ad essi assegnate. In particolare, un magistrato presiede l'*International Board of Auditors for NATO (IBAN)* e il *College of Auditors di European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, agenzia con sede principale a Parigi e di rappresentanza a Bruxelles che si occupa di analisi in materia di politica estera, sicurezza e difesa, a supporto dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

Inoltre, un magistrato della Corte dei conti è membro del *Board of Advisors* dell'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR - *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*) ai sensi dell'Annesso I dell'OPM 3 (*Occar Management Procedures*). L'OCCAR è un'agenzia di *procurement* che opera per conto di 6 Nazioni (Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna) gestendo numerosi e importanti programmi di cooperazione europea nel settore della difesa (tra questi, le fregate multiruolo FREMM, il programma missilistico FSAF, il drone militare europeo MALE-RPAS).

Nel 2018 un magistrato della Corte dei conti ha fatto parte, in qualità di Membro esperto, del Comitato di *audit* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE); il Comitato è un organo di sorveglianza dell'indipendenza e dell'efficacia delle attività di *audit* sia interno che esterno, con compiti attinenti anche alla valutazione dei sistemi di controllo interno e di gestione del rischio.

Infine, un magistrato contabile siede nel *College of Auditors* dell'*ATHENA Mechanism* del Consiglio dell'Unione europea ai sensi dell'art. 40 della Decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio del 27 marzo 2015. Trattasi di un meccanismo che gestisce il finanziamento, attraverso la collezione di contribuzioni dagli Stati membri, dei costi comuni delle operazioni militari dell'UE nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'unione stessa (attualmente sono sei le operazioni militari attive, operative prevalentemente nel continente africano).

9. Monitoraggio delle irregolarità e delle frodi

Nel corso del 2019 la Corte ha proseguito la propria attività nell'ambito del monitoraggio delle irregolarità e delle frodi comunitarie, attribuendo importanza crescente alla stessa.

La Sezione ha, infatti, costituito uno specifico sistema informativo (SIDIF-ConosCO) che si avvale del collegamento alla banca dati IMS – *Irregularity Management System* dell'OLAF sia per le irregolarità nei Fondi strutturali, che per quelle in agricoltura e nella pesca. Tale sistema, sulla base dei dati comunicati periodicamente dalle Amministrazioni nazionali all'OLAF, fornisce elementi conoscitivi su svariati piani, anche con riguardo alle somme da recuperare, consentendo alla Corte di svolgere un controllo costante sulle azioni poste in essere dalle Amministrazioni per ristorare l'erario nazionale e comunitario.

Per quanto siano stati superati taluni problemi relativi alla fase di alimentazione della banca-dati IMF-OLAF e del versamento in automatico nel sistema SIDIF e sia stato ricostituito il Gruppo di lavoro, che ha caratteristiche operative per la gestione del medesimo, ulteriori modifiche apportate dall'OLAF hanno reso più complessa l'immissione dei dati.

Si prospetta al riguardo il coinvolgimento delle Sezioni regionali di controllo non solo ai fini conoscitivi ma anche per l'inserimento di dati direttamente rilevati.

È in fase di avvio un importante progetto diretto alla realizzazione di una Piattaforma operativa, che dovrebbe sostituire l'attuale programma UE "Arachne", in grado di fornire dati certificati, al quale la Corte partecipa, sia come Sezione che come Procura generale, nell'ambito della rete COLAF della quale fanno parte il Nucleo presso la Presidenza del Consiglio, l'IGRUE (Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea) la IGT della Ragioneria Generale dello Stato e l'Agenzia per la Coesione territoriale.

10. Le nuove attività della Sezione

In conclusione, è opportuno segnalare che, nel corso del 2019, la Sezione ha aperto due nuovi fronti sui quali è particolarmente impegnata.

Il primo ha caratteristiche eminentemente operative, in quanto attiene alla partecipazione agli incontri (su invito dell'IGRUE) con la Commissione europea, OLAF, Agenzia per la coesione ed Autorità di Audit, per l'esame delle problematiche operative della programmazione finanziaria. Al riguardo la Sezione ha partecipato a due incontri, tenutisi a Roma ed a Napoli, nel febbraio e nell'ottobre 2019. Si tratta di un ambito che ha ampliato, da un lato, le conoscenze sul campo e, dall'altro, la considerazione del ruolo della Corte dei conti, che verrà ulteriormente esercitato nel prossimo futuro.

Il secondo ha connotati, al tempo stesso, scientifici ed operativi, in quanto vede la Sezione come portatrice di *best practices* per la sua attività di *External Auditor* ed attiene all'applicazione internazionale degli *standards* del *Public Sector*, per l'*Accounting*, gli attuali IPSAS ed i futuri EPSAS (*European Public Sector Accounting Standards*) che, com'è noto, sono indirizzati a realizzare un terreno uniforme per l'applicazione delle regole di convergenza europea (*six-pack* e *two-pack* con l'interposizione del *fiscal compact*), terreno quantomai complesso nell'ambiente dell'*accrual accounting*. La Sezione ha partecipato con i suoi componenti ed è

intervenuta con il Presidente ai due Convegni, di Napoli a settembre, promosso dall'IPSASB (*International Public Sector Accounting Standards Board*) e di Roma lo scorso 16 dicembre, portando l'esperienza sul campo e contribuendo a far chiarezza su temi e concetti per molti non familiari.

CAPITOLO V

CONTROLLO PREVENTIVO E SUCCESSIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali

Il controllo preventivo e successivo di legittimità, svolto dalla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni, è volto ad accertare la conformità a legge dei provvedimenti sottoposti a controllo.

Detta attività di controllo è esercitata, da un lato, dagli Uffici di controllo della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, dall'altro, dalle Sezioni regionali di controllo sugli atti adottati dalle articolazioni delle amministrazioni centrali aventi sede nel territorio.

La risoluzione di eventuali questioni di massima di particolare importanza può essere deferita dal Presidente della Corte dei conti, qualora ne ravvisi i presupposti, ai sensi dell'art. 3, comma, 3 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, all'Adunanza Generale della Sezione centrale del controllo di legittimità, integrata per l'occasione da tutti i consiglieri delegati delle Sezioni regionali di controllo.

Le tipologie degli atti sottoponibili a controllo preventivo sono tassativamente indicate dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Rientra, in ogni caso, nella discrezionalità del legislatore ampliare o restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità della Corte a categorie di atti, in relazione alle finalità e al rilievo finanziario che possono rivestire in un determinato periodo storico.

Risponde a queste esigenze l'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione del sisma 2016, introdotto dall'art. 33 del decreto-legge n. 189 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, e poi confermato dai successivi interventi legislativi (decreto legge 9 febbraio 2017, n. 8, recante *"Nuovi interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2017, n. 45, e dal decreto

legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172).

L'art. 3, comma 1, lett. l), della legge n. 20 del 1994 prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa richiedere o che la stessa Corte dei conti deliberi di assoggettare temporaneamente a controllo preventivo determinati atti in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo.

In tema di controllo successivo di legittimità, l'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123 del 2011 dispone che gli atti di spesa, a cui il dirigente, sotto la propria responsabilità, ritenga di dare ugualmente seguito, nonostante le osservazioni del competente ufficio di controllo (Ufficio centrale di bilancio - U.C.B.), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "competente ufficio di controllo della Corte dei conti".

Una volta richiesto che l'atto abbia corso, l'Amministrazione non può più ritirare l'atto, che è ormai efficace, ma può al più annullarlo in autotutela, secondo i principi generali del diritto amministrativo.

Il procedimento di controllo successivo si può concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente.

Rispetto al controllo preventivo, quello successivo si caratterizza per il fatto di intervenire quando l'atto abbia già iniziato a produrre i suoi effetti giuridici e per il suo "*carattere non assolutamente impeditivo*".

In merito, le Sezioni Riunite hanno chiarito che l'implicazione della Corte risponde alla finalità preminente di sottoporre ad un particolare ed immediato esame gli atti di spesa che non abbiano superato il vaglio dell'ufficio di controllo di ragioneria, ma ai quali nel frattempo l'amministrazione abbia deciso di dare ugualmente seguito. Diversamente, sarebbe vanificata la generale funzione intestata alla Corte di garante del corretto uso delle risorse pubbliche ovvero della corretta gestione del bilancio dello Stato. Le Sezioni riunite, dunque, hanno ritenuto che l'esame della Corte, organo di controllo esterno e imparziale, debba risolversi in una valutazione puntuale della correttezza da parte del dirigente nell'esercizio della facoltà di dare corso comunque ai provvedimenti in parola.

In tal senso, quindi, le verifiche della Corte effettuate anche su tali provvedimenti vanno ricondotte nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo, a causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi. Ciò anche con riguardo al contenuto, di conformità o meno alla legge, della valutazione effettuata sull'atto e alle procedure implicate.

Trattasi, inoltre, di un controllo da considerarsi pieno, in quanto teso alla verifica complessiva della legittimità dell'atto. Non può dunque attribuirsi alla trasmissione effettuata dal competente Ufficio di bilancio un effetto devolutivo limitante l'ambito della verifica di legittimità affidata alla Corte dei conti: quest'ultima ben può indagare aspetti della legittimità del provvedimento che esulino dalle criticità evidenziate dall'Ufficio di bilancio nell'esercizio del controllo di regolarità amministrativo - contabile.

Sul piano organizzativo, nel 2019 si è completata l'attività di informatizzazione delle procedure di trasmissione degli atti da assoggettare a controllo preventivo e

successivo di legittimità, in conformità alle norme contenute nel codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), al fine sia di accelerare i tempi del controllo che di ottenere risparmi di spesa anche nell'interesse delle amministrazioni controllate. In particolare, il sistema Silea è entrato a regime in tutti gli Uffici di controllo.

A seguito dell'entrata a regime delle disposizioni di cui all'art. 33 del d.l. n. 91 del 2014 (convertito dalla legge n. 116/2014), recanti "*Semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti*", che prevedono l'invio contestuale degli atti da sottoporre a controllo ai competenti Uffici di controllo preventivo della Corte dei conti e agli Uffici della Ragioneria Generale dello Stato (uffici centrali di bilancio e ragionerie territoriali), permane la necessità di dotare gli uffici della Corte del completo accesso alle basi di informazione in possesso della RGS, in primo luogo al conto impegni, non essendo allo scopo sufficiente l'utilizzo delle banche dati attualmente disponibili. Questo anche alla luce di quanto affermato nelle deliberazioni della Sezione centrale, nel senso di riconoscere alla Corte dei conti, pur in presenza di un parere negativo di regolarità contabile da parte dell'ufficio di bilancio, il compito di esaminare la conformità a legge del provvedimento sotto il profilo contabile oltre che relativamente ai profili procedurali e sostanziali.

2. Le attività di controllo di legittimità

Nel corso del 2019, la Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha adottato, in adunanza, 10 deliberazioni, nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva.

Si deve rilevare che, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, il coinvolgimento della Sezione riguarda un numero limitato di provvedimenti, in quanto l'attività svolta dagli uffici di controllo, in molti casi, è già di per sé funzionale a evitare dubbi interpretativi sulle norme che regolano i procedimenti amministrativi. Ciò può significare che anche atti di maggior rilievo possano trovare il loro momento di chiusura in fase non collegiale, con l'ammissione a visto e conseguente registrazione, senza che si arrivi all'adozione di deliberazioni.

A conferma, poi, di una linea di tendenza che interpreta in maniera sempre più diffusa il controllo preventivo di legittimità come funzione, tra l'altro, conformativa dell'azione amministrativa della P.A., va evidenziato che numerosi sono stati nel periodo complessivo di riferimento i provvedimenti oggetto di rilievo avviso. In diversi casi l'Amministrazione ha ritenuto di adeguare i contenuti dei contratti alle osservazioni dell'Ufficio.

Il procedimento del controllo preventivo si pone sempre più spesso per la Pubblica amministrazione come l'occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità. Il controllo preventivo viene così a stimolare, nell'Amministrazione controllata, processi di autocorrezione e a innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale.

Sempre sotto il profilo procedimentale, è stato ribadito il principio, secondo cui l'inoltro tardivo del provvedimento, i cui effetti, al momento dell'inoltro dei

provvedimenti alla Corte per l'esercizio del controllo preventivo, siano pressoché esauriti, rende, fermo restando i profili di responsabilità in capo a chi ha omesso il tale adempimento, *inutiliter data* ogni eventuale pronuncia dell'Ufficio, stante quanto più volte affermato al riguardo dalla Corte in sede di esercizio del controllo di legittimità. Sotto questo profilo, gli Uffici, in sede istruttoria, hanno avuto più volte modo di richiamare l'Amministrazione al rispetto di una tempistica procedimentale nell'inoltro degli atti assoggettati al controllo coerente con la natura del controllo preventivo di legittimità

Nel 2019, non infrequente è stata, peraltro, la richiesta di ritiro, da parte delle amministrazioni, degli atti assoggettati al controllo di legittimità per un riesame degli stessi, alla quale è, poi, seguita la riproposizione dell'atto, emendato dei vizi. Sempre nel 2019, viene confermata l'incidenza dei provvedimenti ritirati dall'Amministrazione in sede di autotutela a seguito di rilevo formale.

Non mancano casi in cui la richiesta di ritiro avviene in conseguenza del deferimento dell'atto all'esame collegiale. E' il caso, a titolo esemplificativo, di un provvedimento di approvazione di un accordo stragiudiziale sottoscritto tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e una persona condannata dalla Corte dei conti al pagamento in favore dell'Erario di una ingente somma di denaro, a titolo di responsabilità amministrativa per danno all'immagine, per fatti risalenti a vicende di Tangentopoli. Nella specie, il provvedimento di approvazione della transazione è stato oggetto di deferimento alla Sezione centrale di controllo di legittimità e successivamente ritirato, in autotutela, dall'Amministrazione. Le questioni poste dall'Ufficio erano essenzialmente riconducibili alla indisponibilità del diritto oggetto della transazione e alla mancanza di causa della transazione con riferimento ad un credito erariale derivante da sentenza definitiva di condanna della Corte dei conti per danno all'immagine nonché alla intrasmissibilità o meno agli eredi dei debiti risarcitori derivanti da pronunce di condanna della Corte dei conti a titolo di danno all'immagine.

In più occasioni, gli Uffici di controllo hanno avuto modo di evidenziare che il mancato invio a controllo preventivo degli atti o la mancata ammissione a visto e conseguente registrazione del provvedimento espone le amministrazioni interessate, ai fini degli effetti giuridici prodotti dagli atti stessi, ad operare sotto la loro esclusiva responsabilità.

Il profilo dell'esclusiva responsabilità dell'Amministrazione viene in evidenza in particolare anche in relazione ai limiti di estensione del sindacato di legittimità sugli accordi transattivi, che nel 2019 sono stati, peraltro, numerosi e di notevole impatto finanziario per la Presidenza del Consiglio dei ministri. Va, al riguardo, evidenziato che si tratta, in genere, di soluzioni in via bonaria al fine di prevenire o chiudere vicende contenziose, rispetto alle quali gli Uffici non estendono appunto il proprio sindacato di legittimità alle circostanze che ne hanno costituito i presupposti di fatto e di diritto, rientrando queste nell'esclusiva sfera di responsabilità delle amministrazioni anche ai fini di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994.

Sotto altro profilo, gli Uffici di controllo hanno più volte chiarito in sede istruttoria che le fattispecie vanno analizzate nella loro effettiva portata, senza attribuire un valore assolutamente dirimente al *nomen juris* attribuito

dall'Amministrazione ai propri atti (conferma, proroga, rinnovo, spostamento o differimento del termine), ma piuttosto individuando la normativa applicabile al caso di specie.

E' noto che, con riguardo alle delibere Cipe di approvazione di opere, contratti e programmi infrastrutturali, i termini dell'esercizio del controllo preventivo di legittimità siano stati ridotti di un terzo, al fine di accelerarne l'esecuzione e l'attuazione. Il competente Ufficio di controllo, anche nel 2019, ha rilevato che sovente l'esame di dette delibere è stato ostacolato dalla carenza documentale, che ha reso necessario richieste di integrazione documentale, spesso connessa ad una superficiale valutazione *ex ante* degli interventi o una progettazione preliminare e/o definitiva carente; ciò ha dato luogo a ritardi per l'affidamento dei lavori nonché, talvolta, a incrementi di costi.

Nel corso del secondo semestre del 2019, le Amministrazioni hanno provveduto agli adempimenti conseguenti all'insediamento del nuovo Governo a seguito delle dimissioni del precedente, risolvendo anche una serie di problematiche concernenti gli ambiti di competenza del Governo dimissionario.

Questioni specifiche sono state affrontate al riguardo in materia di organizzazione. L'Ufficio competente, in sede istruttoria, in occasione del cambio di Governo, ha avuto modo di affrontare, infatti, aspetti correlati con la scelta di confermare alcune Strutture di missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Nella specie, a fronte della conferma della Struttura di missione finalizzata ad attivare tutte le possibili azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso europeo e a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure di infrazione, l'Ufficio, nel sollecitare l'acquisizione di ulteriori elementi valutativi a supporto della scelta di confermare una Struttura di missione che opera presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, senza soluzione di continuità, da diversi anni e con competenze strettamente correlate con quelle del Dipartimento per le politiche europee, ha avuto modo di ribadire che l'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999, sia pure nell'ampio margine di valutazioni discrezionali consentito all'Amministrazione, presuppone, ai fini dell'istituzione di strutture flessibili quali quelle di missione, il riferimento in ogni caso a compiti specifici e di natura transitoria che la legge attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri nella sua funzione di indirizzo e coordinamento (nell'occasione, l'Amministrazione ha evidenziato la scelta di confermare la Struttura di missione nello stretto tempo necessario al trasferimento delle competenze al Dipartimento delle politiche europee ed alla necessaria riorganizzazione del Dipartimento medesimo).

In continuità con quanto rappresentato negli anni precedenti, l'attività istruttoria degli Uffici di controllo ha avuto modo di richiamare alcuni principi correlati al corretto esercizio della discrezionalità amministrativa, al rispetto della normativa in materia di contratti pubblici e alla necessità che eventuali scostamenti da pareri di organi consultivi siano adeguatamente ed esaurientemente motivati.

Particolarmente rilevanti sono i richiami rivolti all'Amministrazione al rispetto dei termini normativamente fissati per l'adozione degli atti di concerto o di intesa, al fine di una più compiuta programmazione.

Quanto alle forme contrattuali, è stata richiamata la necessità del rispetto del disposto dell'art. 15, comma 2-*bis*, della legge n. 241/1990 in materia di sottoscrizione con firma digitale degli accordi tra amministrazioni.

Ancora nella materia contrattuale, gli Uffici hanno, di volta in volta, richiamato l'Amministrazione alla necessità che siano sempre attentamente valutati i presupposti per il ricorso alla proroga tecnica, valendo al riguardo gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e dell'AVCP, confermati anche dalla Sezione di controllo di legittimità della Corte dei conti, secondo cui la proroga tecnica è ammissibile soltanto nella misura in cui essa costituisca l'unica soluzione praticabile per garantire la continuità di una funzione o di un servizio pubblico essenziale, quando, per fatti non imputabili all'Amministrazione, vi sia un imprevisto prolungamento dell'iter della gara.

Anche nel 2019, in alcune occasioni, gli Uffici hanno ritenuto necessari accertamenti sui profili di congruità dell'offerta. Ciò soprattutto in presenza di affidamenti diretti a società *in house* ovvero nelle ipotesi di accordi tra amministrazioni ex art. 15 della legge n. 241 del 1990, sebbene vada al riguardo segnalato che si registra, soprattutto per la Presidenza del Consiglio dei ministri, un miglioramento qualitativo delle relazioni di congruità, in particolare ai sensi dell'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016.

Sempre in materia contrattuale, gli Uffici hanno avuto modo di richiamare i presupposti per il corretto ricorso ai servizi analoghi ovvero ad affidamenti diretti necessitati da urgenza ovvero o per ragioni di natura tecnica. In particolare, è stato ribadito che l'Amministrazione può procedere all'aggiudicazione di appalti pubblici con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara solo ove ricorrano i presupposti indicati dall'art. 63 del d. lgs. n. 50/2016, nel caso di assenza di concorrenza per motivi tecnici.

In materia di atti di programmazione, è stata richiamata la necessità che le attività previste siano coerenti con le entrate che si prevede siano assegnate. E' stato anche affermato che la tardiva approvazione dei programmi di attività fa perdere loro la natura programmatica, degradando a meri atti ricognitivi.

In materia di assegnazione di contributi pubblici, è stata affermata la necessità di prevedere, in sede di attribuzione di contributi pubblici, precisi criteri per l'individuazione dei beneficiari e per la fissazione della misura del contributo.

In materia di rinnovo degli incarichi dirigenziali, gli Uffici in sede istruttoria hanno avuto modo di richiamare i principi esplicitati dalla Sezione di controllo legittimità, secondo cui il rinnovo resta pur sempre un istituto eccezionale a carattere derogatorio, sicché di esso occorre sempre dare adeguata motivazione anche sotto il profilo della ragionevole durata nel tempo.

Più in generale, in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, è stata segnalata l'esigenza di assicurare il rispetto del principio in virtù del quale l'affidamento di incarichi dirigenziali sia sempre preceduto dalla procedura concorsuale e di monitorare costantemente la dotazione organica dei dirigenti, tenendo conto delle unità dirigenziali collocate fuori ruolo, in aspettativa e in comando presso altre amministrazioni, al fine di evitare situazioni soprannumerarie. Analogamente, sono stati richiamati i principi che sono alla base del ricorso a professionalità non appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione. Nella specie, il

competente Ufficio ha evidenziato – con particolare riferimento all’interpretazione della direttiva del 12 aprile 2019, relativa alla definizione dei criteri e delle modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali nella Presidenza del Consiglio dei ministri – che, sebbene il ricorso a professionalità di cui all’art. 19, commi 5-*bis* e 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 costituisca frutto di una scelta discrezionale da parte dell’Amministrazione, la medesima Amministrazione, ove intenda procedere, in esito all’interpello infruttuoso, al conferimento di un incarico dirigenziale ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, non può prescindere dal prendere in considerazione le ulteriori candidature di personale non appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri pervenute per la medesima procedura, essendo illegittimo, per eccesso di potere, un comportamento diverso giacché non conforme a quanto stabilito dalla citata direttiva del 12 aprile 2019, che prevede espressamente che l’interpello, mediante apposito avviso pubblicato sul sito Internet istituzionale (art. 3, comma 1), sia solo “*prioritariamente*” rivolto ai dirigenti dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri appartenenti alla medesima fascia di quella prevista per il posto per il quale si concorre. Nella specifica vicenda, va segnalato che il provvedimento è stato ritirato in sede di autotutela dall’Amministrazione a seguito del rilievo dell’Ufficio e successivamente riproposto dall’Amministrazione in esito alla corretta procedura di valutazione.

In tema di conferimento di incarichi dirigenziali ad *interim*, senza previa procedura comparativa, è stata ribadita la necessità di dare conto della sussistenza del requisito dell’urgenza, tenendo conto del momento in cui è divenuta nota la data in cui la vacanza si sarebbe verificata e di circoscrivere entro limiti temporali definiti le reggenze al fine di evitare che un istituto, caratterizzato dalla temporaneità e straordinarietà, diventi uno strumento cui ricorrere in ipotesi di vacanze d’organico.

Sotto il mero profilo quantitativo, nel 2019 sono complessivamente pervenuti al controllo preventivo di legittimità 16.154 provvedimenti, ai quali va aggiunta la giacenza di 1.059, trasmessi negli ultimi mesi del 2018 per un totale di 17.213 atti. Gli atti definiti, nell’ambito del controllo preventivo di legittimità, sono stati 15.974. Sono stati formulati 847 rilievi istruttori. Gli atti di Governo pervenuti agli Uffici di controllo della Sezione sono stati 50.

Nell’ambito del controllo successivo di legittimità, sono stati trasmessi 16 provvedimenti. Sono stati formulati 2 rilievi istruttori.

Nel 2019 il competente Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio ha esaminato, in sede di controllo preventivo di legittimità, nell’ambito delle specifiche competenze attribuite dall’art. 33, comma 1, del decreto-legge n. 189 del 2016, 16 ordinanze adottate dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016, relative principalmente alle seguenti linee di attività: (a) rinnovo delle convenzioni con Invitalia e Fintecna per attività di supporto tecnico; (b) protocolli di intesa con Guardia di finanza e Vigili del Fuoco; (c) incentivi al personale; (e) interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici di culto; (f) disciplina in materia di errata identificazione delle unità strutturali, di priorità istruttorie e di concorso di risorse; (g) edifici ubicati in aree a dissesto idrogeologico; (h) procedure per l’individuazione, la realizzazione e la fruizione di aree attrezzate per finalità turistiche nei territori colpiti dal sisma; (i) compensi amministratori di condominio;

(l) approfondimento della microzonazione sismica; (m) misure dirette ad assicurare la regolarità contributiva delle imprese operanti nella ricostruzione pubblica e privata; (n) ripartizione delle somme destinate al finanziamento dei progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza del lavoro e criteri generali di utilizzo delle risorse di fondi INAIL. Numerose sono state le ordinanze oggetti di rilievo (8) per profili non solo di stretta legittimità e 2 sono state le ordinanze ritirate dall'Amministrazione in autotutela.

3. Le principali pronunce adottate nel controllo di legittimità

La Sezione, anche nel 2019, ha esaminato questioni attinenti a provvedimenti con impatto sull'economia nazionale, in particolare in tema di definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività ricomprese nell'ambito dell'agricoltura sociale. La Sezione, con la deliberazione n. 2 del 2019, ha affermato che l'art. 2, comma 2, della legge n. 141 del 2015 - che prevede il potere del Ministro delle politiche agricoli e forestali e del turismo di definire i requisiti minimi e le modalità relative alle attività ricomprese nell'ambito dell'agricoltura sociale - non può essere interpretato come una norma che delegifichi la materia, né come una "norma in bianco" che consenta l'intervento di una fonte normativa di rango inferiore per l'integrazione della norma primaria. E' stata, pertanto, dichiarata la non conformità a legge del decreto ministeriale nella parte in cui è stata ampliata la platea dei soggetti destinatari delle attività di agricoltura sociale, introducendo una ulteriore e non prevista categoria di soggetti in condizioni di disagio sociale e rimettendo a non meglio precisati "soggetti pubblici competenti" la certificazione di tale condizione. L'art. 2, comma 1, della legge n. 141/2015 prevede che costituiscono espressione di agricoltura sociale le attività esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381. Non è conforme a legge il decreto ministeriale laddove, pur senza intervenire sulla individuazione dei soggetti interessati, prevede che il ricorso agli strumenti contrattuali di natura associativa possa essere anche non finalizzato alla creazione di un autonomo soggetto giuridico.

Questioni specifiche sono state affrontate in tema di partecipazione del C.I.P.E. ai processi decisionali relativi alle politiche pubbliche (deliberazione n. 5 del 2019), precisando che per tali finalità non risultano modalità diverse dalla formalizzazione di "delibere". E' stato, al riguardo, affermato che non è sufficiente una semplice "informativa" al C.I.P.E. da parte dei Ministeri proponenti, ma occorre l'adozione di una vera e propria "delibera", preceduta dalla relativa istruttoria.

In materia di personale, la Sezione (deliberazione n. 8 del 2019) ha affermato che, nella fattispecie di attribuzione di funzioni dirigenziali aventi ad oggetto esclusivo l'assolvimento di incarichi speciali per esigenze di dipartimenti del Ministero dell'interno o di singole Prefetture, non sono conformi a legge i decreti ministeriali con i quali sono conferiti a viceprefetti e viceprefetti aggiunti, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del decreto legislativo n. 39 del 2000, incarichi speciali da svolgersi, esclusivamente, per l'assolvimento di compiti riferibili alla sola Amministrazione dell'interno, nelle sue articolazioni centrale e periferica, giacché, così operando, il personale interessato non sarebbe stato assegnato a posti di funzione e non sarebbe

stato collocato in disponibilità ai sensi del comma 2-*bis* del citato articolo, nel rispetto del contingente ivi previsto.

Sempre in materia di personale, la Sezione (deliberazione n. 9 del 2019) ha affermato che non è conforme a legge, per intrinseca contraddittorietà, il provvedimento con il quale, affermata la necessità di ottemperare ad un obbligo di assegnazione di funzioni dirigenziali, a un dirigente rientrato in servizio dopo la cessazione degli effetti della sospensione cautelare e l'archiviazione del procedimento disciplinare, si disponga, per un posto di funzione non previsto nella pianta organica, l'attribuzione di un trattamento economico "di parte variabile" superiore al limite massimo.

In tema di ricostruzione di carriera del personale docente a tempo determinato, la Sezione (deliberazione n. 7 del 2019) ha ritenuto invece conformi a legge i provvedimenti di riconoscimento del servizio pre-ruolo prestato da docenti a tempo determinato, pur se all'interno dei periodi riconosciuti sussistono giornate di astensione dal lavoro per sciopero e diversi rapporti contrattuali disposti unilateralmente dall'Amministrazione tra la fine delle lezioni ed il termine degli scrutini e degli esami. Analogamente, la Corte dei conti (deliberazione n. 4 del 2019) ha ritenuto conformi a legge i provvedimenti che, nei casi di passaggio di ruolo del personale A.T.A. a seguito di concorso pubblico riservato definiscono, a domanda degli interessati, dispongono la ricostruzione della carriera ai fini giuridici ed economici con il riconoscimento integrale del servizio prestato fino all'immissione in ruolo, ai sensi dell'art. 4, comma 13, del d.P.R. n. 399/1988. Sicché agli interessati spetta la corresponsione delle conseguenti differenze retributive nei modi e nei limiti previsti dalla vigente disciplina normativa e dalla consolidata giurisprudenza in materia.

La Sezione ha affrontato anche questioni concernenti i limiti e le condizioni per il conferimento di incarichi di esperto negli uffici di diretta collaborazione. È stato al riguardo ritenuto illegittimo (deliberazione n. 6 del 2019) l'atto di conferimento di incarico ad esperto nelle materie del lavoro e della previdenza sociale per il supporto alle funzioni di indirizzo politico, ai sensi dell'art. 8, comma 2, del d.P.C.M. n.77/2015, in assenza di particolari requisiti. In particolare, è stato affermato che la tipologia dell'incarico affidato prevede un elevato e comprovato grado di professionalità e specializzazione, che costituisce presupposto indefettibile per il relativo conferimento. Sicché la sussistenza di un rapporto di fiduciarità non può che ritenersi aggiuntiva rispetto al possesso dei sopracitati requisiti, al fine di garantire l'acquisizione di prestazioni massimamente qualificate.

Questioni del tutto nuove sono state affrontate dalla Sezione sui poteri del Governo dimissionario. Sul punto, la Sezione (deliberazione n. 10 del 2019) ha avuto modo di affermare che è legittima l'adozione, da parte di Ministri di un Governo dimissionario, di programmi di spesa di ammodernamento/rinnovamento nel settore della difesa volti al solo adeguamento e mantenimento in esercizio di mezzi già in uso alle forze armate, prevedendo un loro ammodernamento in linea con gli standard internazionali o la sostituzione di mezzi giunti a fine vita o l'adeguamento dei sistemi di rete per esigenze di ordine pubblico o ancora il completamento di supporti addestrativi a seguito di accordi bilaterali internazionali; ciò in quanto a tali

interventi non va riconosciuta natura politico-strategica, bensì la finalità di preservare il funzionamento della macchina della difesa.

In due fattispecie, la Sezione ha ritenuto non sussistenti i presupposti per l'esercizio del controllo, non essendo gli atti esaminati riconducibili alle tipologie previste dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994 (deliberazioni nn. 1 e 3 del 2019).

CAPITOLO VI

CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali

La “missione” assegnata alla Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato si sostanzia nella verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni poste in essere dalle amministrazioni statali e nell’accertamento della rispondenza dei risultati dalle stesse conseguiti rispetto agli obiettivi programmatici, sia normativi che di indirizzo politico, al fine di stimolare, in conformità ai principi di cui all’art. 3, cc. 4, 5 e 6, della l. 14 gennaio 1994, n. 20 i conseguenti processi di autocorrezione. Detta attività di controllo è esercitata valorizzando il rapporto con gli organismi di controllo interno ed in particolare con gli OIV, ai quali la legge (art. 14, d.lgs. n. 150/2009) richiede di segnalare alla Corte le criticità gestionali rilevate.

Le analisi della Sezione sono indirizzate alla conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione (ritardi nell’attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi) e sono, in particolare, concentrate sul rispetto dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità della gestione, nonché all’effettiva funzionalità dei controlli interni e delle misure di prevenzione della corruzione. E’ essenziale il confronto diretto (contraddittorio) con le amministrazioni interessate dalle indagini, in un’ottica improntata ai criteri di economicità e semplificazione degli “oneri istruttori”.

La programmazione per il 2019 (deliberazione n. 4/2019/G), formulata su base triennale e maggiormente ancorata alla programmazione generale, innova sia nella struttura, calibrata sulle politiche pubbliche di settore, sia nelle procedure (prevedendo la redazione di appositi piani di indagine) e nelle risultanze del controllo (prevedendo anche l’approvazione di rapporti semplificati).

L’attività di controllo è, inoltre, ispirata al principio della concomitanza, nel senso di pervenire a pronunce tempestive circa irregolarità gestionali o deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi. In tal modo, le amministrazioni interessate sono poste in grado di rimuovere con sollecitudine le patologie presenti e di addivenire ad una efficace utilizzazione delle risorse stanziare. Aspetto, questo, che assume un’importanza maggiore, se si tiene conto dell’obbligo espressamente previsto dal legislatore, di comunicare le misure

conseguenziali adottate entro sei mesi dalla ricezione dei rilievi o, in caso di dissenso, di adottare, entro 30 giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato che deve essere trasmesso alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte.

A tal proposito, la Sezione elabora la relazione sugli esiti dell'attività di controllo che assolve al compito di offrire al Parlamento, "in linea con le migliori pratiche internazionali, un quadro chiaro e preciso, da un lato, e degli esiti del controllo eseguito, dall'altro, delle misure adottate o delle posizioni eventualmente divergenti dell'amministrazione controllata" (deliberazione. SSRR n. 21/2018).

Il perimetro delle amministrazioni statali esaminate dalla Sezione è ormai esteso ben oltre l'area dei tradizionali ministeri, dal momento che questi si avvalgono, per l'esercizio delle loro funzioni primarie, di enti strumentali, società partecipate e altre figure soggettive variamente inserite nella propria organizzazione. Anche a tali soggetti, pertanto, si è rivolta l'attenzione della Sezione, con riguardo al contributo da essi fornito all'attuazione delle misure programmatiche.

Nell'attuale fase evolutiva dell'ordinamento si evidenziano, con sempre maggiore frequenza, politiche pubbliche alimentate da risorse statali, ed anche europee, coinvolgenti livelli di governo e amministrazione diversi. Ne consegue, attesa la unitarietà dei fenomeni esaminati, che i controlli sui risultati ottenuti dalle amministrazioni coinvolga anche l'ambito sovranazionale o territoriale, ovvero altri organismi, con la conseguente necessità di sviluppare adeguate forme di collegamento.

La programmazione 2019 ha valorizzato anche l'attività di monitoraggio, la cui natura di reportistica sistematica e costante su particolari attività e/o gestioni incidenti sul bilancio dello Stato, ha consentito l'acquisizione di un flusso informativo sul processo di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica e sui risultati di gettito prodotti dalle entrate. In via sperimentale, in riferimento ai dati relativi all'esercizio 2018, i monitoraggi conclusi sono stati unitariamente aggregati, per politiche pubbliche di settore, in una raccolta utile anche ai fini della predisposizione della relazione allegata alla parifica del Rendiconto generale dello Stato.

All'attività articolata in indagini e monitoraggi, la programmazione 2019-2021 ha aggiunto la possibilità di elaborare "rapporti semplificati" che, in forma sintetica, rappresentano dei *focus* sull'andamento delle pubbliche gestioni, favorendo l'integrazione tra le diverse modalità di controllo successivo e la diffusione delle risultanze nell'ambito del quadro programmatico definito.

2. Gli esiti del controllo

La relazione sugli esiti del controllo risponde all'esigenza di operare una ricognizione delle misure conseguenziali e delle risposte adottate dalle amministrazioni per rimuovere le irregolarità e le disfunzioni fatte emergere nell'esercizio del controllo dalla Sezione ai sensi dell'art. 3, cc. 4 e 6, l. n. 20/1994.

Le amministrazioni che ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati devono adottare, entro trenta giorni dalla ricezione degli stessi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio

dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti (art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244).

Con la deliberazione n. 3/2019/G la Sezione ha riferito al Parlamento circa il modo con cui le amministrazioni dello Stato si sono adeguate alle osservazioni formulate dalla Sezione nell'esercizio dell'attività di controllo svolta nel 2017, attraverso l'adozione di misure autocorrettive diverse, finalizzate a ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della legalità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della gestione.

La Sezione, coinvolgendo in adunanza pubblica i rappresentanti del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha valorizzato il ruolo della stessa Presidenza quale soggetto idoneo a *“responsabilizzare le amministrazioni interessate dalle indagini attivate dalla Sezione centrale di controllo successivo sulla gestione sensibilizzandole, nelle modalità che riterrà più opportune, a ottemperare a quanto ivi prescritto”*.

3. Le deliberazioni approvate nel corso del 2019: un quadro d'insieme

Nel corso del 2019 sono state approvate n. 24 deliberazioni di cui 19 relative ad indagini in settori rilevanti dell'attività amministrativa che hanno consentito una conoscenza approfondita degli andamenti operativi e del relativo stato di attuazione, prospettando le misure di autocorrezione necessarie a rimuovere le disfunzioni e le criticità rilevate².

Si offre, qui di seguito, distintamente per ambiti di intervento delle politiche pubbliche, una sintetica rassegna degli aspetti di maggior interesse.

Indagini “orizzontali”

Rientrano in tale ambito le indagini che coinvolgono più amministrazioni statali.

Tra queste, significativa l'indagine su *“Gli indicatori delle note integrative al bilancio dei ministeri della giustizia, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca”* (deliberazione 31 gennaio 2019, n. 2/2019/G), che ha analizzato gli indicatori associati agli obiettivi inseriti nelle note integrative al bilancio dei ministeri su menzionati, verificandone la rispondenza alle caratteristiche individuate dall'art. 4 del d.p.c.m. 18 settembre 2012 (specificità, misurabilità, realizzabilità e pertinenza).

Dall'analisi per tipologia e quantità degli indicatori utilizzati è emersa una rilevante discontinuità tra il 2018 (anno esaminato) e i precedenti esercizi, che evidenzia lo sforzo effettuato dalle amministrazioni esaminate e dalla Ragioneria generale dello Stato per un miglioramento della qualità degli indicatori e del sistema di misurazione delle politiche di bilancio.

La relazione ha esaminato, altresì, il rapporto tra gli indicatori delle Note integrative con la nuova struttura dei documenti di bilancio, articolati in missioni,

² Specifiche deliberazioni hanno riguardato la programmazione dell'attività della Sezione (delib. n. 4/2019) preceduta dagli esiti dell'attività di controllo riferiti all'anno 2017 (delib. n. 3/2019); una deliberazione (n. 5/2019) ha riguardato misure consequenziali a seguito di una relazione deliberata in precedenza; 2 rapporti semplificati.

programmi e azioni, nonché con la programmazione strategica e con il ciclo della performance. È stato rilevato, in particolare, un collegamento solo indiretto tra azioni ed indicatori, attraverso il comune collegamento agli obiettivi e ai programmi, nonché una impropria assimilazione, in talune ipotesi, degli indicatori di bilancio con gli indicatori di misurazione della *performance*, attesa la diversa finalità dei due sistemi di valutazione.

Dalle verifiche svolte sono emersi taluni profili di criticità, in particolare, inerenti alla non sempre adeguata chiarezza nella descrizione, alla diffusa assenza di valori di riferimento degli strumenti di misurazione, nonché al rilevante utilizzo di indicatori relativi all'attività dell'ufficio, più che rivolti alla misurazione dell'impatto delle misure.

È anche emerso che il sistema di valutazione delle politiche pubbliche risente significativamente della gestione della spesa da parte di articolazioni territoriali, enti locali ed altri organismi autonomi, rispetto ai quali lo Stato ha prevalentemente una funzione di trasferimento di risorse, circostanza che limita la possibilità di rilevare in modo diretto la gestione attiva di tali politiche.

Dal punto di vista dei sistemi di controllo e monitoraggio, è stato verificato l'utile ruolo di supporto svolto dalla Ragioneria generale dello Stato, che ha fornito tempestive ed appropriate indicazioni, invero non sempre recepite dalle amministrazioni controllate.

Altra indagine di carattere orizzontale ha interessato "Lo stato di attuazione del "Piano dell'utilizzo del telelavoro" nell'ambito delle amministrazioni statali", approvata con deliberazione 31 maggio 2019, n. 7/2019/G.

La relazione ha svolto, con riferimento agli anni dal 2012 al 2016, e in alcuni casi al 2018, una ricognizione dello stato di attuazione dei Piani per l'utilizzo del telelavoro, con particolare riguardo all'identificazione delle attività per le quali è dato ricorrere all'utilizzo di tale strumento, nonché la verifica di funzionalità delle forme di lavoro in questione rispetto al triplice obiettivo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro, di realizzare economie di gestione e di conseguire un miglioramento quantitativo e qualitativo delle attività istituzionali.

Le risultanze dell'indagine lasciano scorgere, in ordine all'utilizzo del telelavoro, una situazione disomogenea: sono poche le amministrazioni che hanno dato impulso ad una concreta applicazione dell'istituto in questione, mentre una buona parte di esse o è rimasta alla fase degli studi di fattibilità o addirittura non ha attivato alcuna azione positiva.

Salvo rare eccezioni, si è venuta a creare una sorta di 'stasi applicativa', riconducibile ad un ritardo organizzativo-culturale da parte delle amministrazioni, rilevando, peraltro, l'orientamento all'introduzione di pratiche più evolute, come lo *smart working*.

Ordinamento, garanzie e cooperazione internazionale

In tale ambito sono raggruppate le indagini destinate ad effettuare un controllo su gestioni di competenza dei ministeri istituzionali³.

La relazione sul "Fondo per l'accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati (anni 2015 - 2017)", di cui alla deliberazione 13 giugno 2019, n. 10/2019/G, ha evidenziato il notevole onere finanziario del fenomeno: gli impegni in conto competenza che hanno riguardato il fondo in esame, nel triennio 2015-2017, sono stati pari, rispettivamente, a 90, 112 e 113 milioni di euro, cifra alla quale si aggiungono le erogazioni europee a carico del fondo Fami, pari a 8,4 milioni di euro per il 2016 e 1,9 milioni di euro per il 2017.

I minori censiti dalle varie strutture nel triennio in esame sono stati rispettivamente 11.921, 17.373 e 18.303, in grande maggioranza allocati nelle regioni del sud ed in particolare in Sicilia.

Nella relazione è stata rilevata l'urgenza di dare piena attuazione alla previsione della l. n. 47/2017 che riduce i tempi per la prima accoglienza da 60 a 30 giorni, così da accelerare il passaggio dei minori al sistema di seconda accoglienza (Sprar), nel quale i servizi sono destinati a favorire l'integrazione dei giovani migranti sulla base delle loro attitudini, inclinazioni ed esigenze individuali. Analogamente, è stato reputato indispensabile il disegno normativo che prevede la nomina, per ogni minore, di un tutore.

L'analisi della concreta attività svolta ha evidenziato la necessità che tutte le istituzioni coinvolte esercitino, nell'ambito delle proprie competenze, una scrupolosa vigilanza sulla regolare esecuzione dei progetti e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie, sia sotto il profilo contabile, sia sotto quello della verifica dell'effettiva erogazione delle prestazioni previste a favore dei minori.

Altra indagine ha riguardato "Il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia ed il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate" (deliberazione 23 luglio 2019, n. 13/2019/G).

L'analisi ha consentito di rilevare un diffuso ritardo nello sviluppo di ambedue le iniziative dovuto a diverse concause quali: la complessità degli adempimenti richiesti agli enti, la minore demoltiplicazione delle competenze dirigenziali dovuta anche al limitato ricorso a deleghe, la discontinuità dell'azione di impulso amministrativo.

In particolare, è stato evidenziato che, dei 120 Comuni interessati, le relative attività sono state avviate solo per i primi 24 progetti, mentre, per il Piano, risultavano ancora in corso le approvazioni delle Convenzioni riguardanti i primi 46 Comuni e non erogate anticipazioni.

È emersa l'opportunità che la Presidenza del Consiglio, oltre a rendere più efficaci le modalità di monitoraggio attraverso sopralluoghi, attui ogni iniziativa, normativa, organizzativa e comunque semplificatoria, idonea a prevenire ulteriori

³ Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'interno, Ministero della difesa, Ministero della giustizia, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

ritardi nonché elabori ed applichi ogni misura atta a realizzare un sistema di parametri ed indicatori capace di misurare l'effettivo impatto degli interventi all'esame.

L'indagine su "Il Servizio sanitario militare", (deliberazione 7 agosto 2019, n. 16/2019/G), ha accertato il conseguimento dei processi di revisione riduttiva del settore, previsti dalla legge n. 244 del 2012 e da direttive ministeriali in materia, verificando il mantenimento dell'efficienza del servizio stesso.

Il conseguimento degli obiettivi perseguiti, anche in termini di economicità, ha richiesto un necessario termine di confronto fra il servizio in questione ed il Servizio sanitario nazionale (SSN), confronto dal quale è stata desunta una sovrapposibilità solo parziale, con differenti scopi primari e obiettivi operativi solo in parte coincidenti, ma anche una proficua interazione e collaborazione fra le due realtà in alcuni settori.

La relazione ha dato atto, positivamente, del raggiungimento in buona parte degli obiettivi di efficacia dell'organizzazione, dato il volume delle diversificate tipologie di prestazioni complessivamente assicurate dal servizio sanitario militare nel periodo 2015-2018 rilevando, tuttavia, che i processi di razionalizzazione e di riduzione dei costi della sanità militare, affrontati a partire dal 2012, sono risultati sostanzialmente incisivi nel solo triennio 2012-2015 che registra un considerevole calo degli addetti e degli oneri, anche di funzionamento; nel triennio successivo non si evidenziano ulteriori riduzioni.

Per quanto attiene allo specifico profilo dell'efficienza, la Sezione ha auspicato ulteriori concreti miglioramenti su una serie di temi (maggiore sinergia con il SSN; riduzione delle convenzioni a titolo oneroso; ampliamento dei sistemi informativi; potenziamento dell'attività di ricerca; applicazione per la sanità di sostegno di parametri e di indicatori di efficienza il più possibile affini a quelli stabiliti per le strutture del SSN; semplificazione dei procedimenti di programmazione finanziaria riguardanti la sanità militare; implementazione, nel settore, del principio di interforzizzazione).

Servizi alla persona e beni culturali

La relazione su "La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di solidarietà 2015-2016" (deliberazione 28 gennaio 2019 n. 1/2019/G) ha analizzato la gestione delle relative risorse in riferimento ai soli contratti di solidarietà di tipo B difensivi. Essi consistono in strumenti cui ricorrono le aziende in crisi, vedendosi costrette a riorganizzare la loro struttura e a ridimensionare il costo del lavoro; il loro scopo è quello di mantenere l'occupazione, evitando la contrazione di personale.

La Sezione ha ritenuto che, per accertare il grado di efficacia, nonché di efficienza dell'azione svolta dall'amministrazione, in generale appaia indispensabile che quest'ultima preveda criteri di misurazione dell'attività stessa, sia per migliorare i servizi che per valutarne i risultati rispetto a quanto il legislatore ha indicato.

All'esito dell'analisi, la Sezione ha evidenziato l'esigenza di garantire maggior uniformità nell'espletamento delle procedure previste, sia per estinguere l'arretrato, sia per esplicitare i criteri in base ai quali le istanze riferibili ad aziende di specifiche aree geografiche sembrano essere state soddisfatte prioritariamente e quantitativamente in maniera maggiore rispetto ad altre. Rimane sullo sfondo

l'esigenza di una valutazione dell'impatto complessivo delle misure specificamente esaminate, anche nella prospettiva di un riordino dell'intera materia in presenza delle progressive trasformazioni del mercato del lavoro.

La relazione su "La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di apprendistato" (deliberazione 11 giugno 2019 n. 8/2019/G) ha esaminato tali risorse nel contesto dell'attuazione della disciplina normativa sulla formazione degli apprendisti.

In tale ambito è stato chiesto all'amministrazione di chiarire le modalità di gestione delle risorse, di controllo e monitoraggio al fine di verificare il corretto impiego dei contributi in esame e la loro aderenza agli obiettivi strategici specificamente perseguiti, anche attraverso l'uso di sistemi informativi e banche dati.

L'indagine ha messo in luce la riduzione consistente delle risorse destinate nel corso degli anni per trasferimenti alle regioni per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato a valere sul Fondo sociale per l'occupazione e formazione e i tempi lunghi per l'impegno e l'erogazione dei trasferimenti.

La Sezione ha invitato l'amministrazione a procedere all'adozione delle necessarie determinazioni, al fine di assicurare il buon andamento, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, di intesa con la struttura di coordinamento delle Regioni e delle Province autonome operante presso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione.

La relazione su "La gestione del fondo per le politiche della famiglia (2012-2018)" (deliberazione 28 giugno 2019 n.12/2019/G) ha preso in esame la gestione delle risorse del Fondo, istituito ai sensi dell'art. 19, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, nel periodo 2012-2016, esteso agli anni 2017 e 2018, partendo dagli approdi di una precedente indagine (deliberazione n. 2/2012/G).

La tematica si inquadra nell'ambito delle politiche sociali ed in particolare di quelle per il sostegno alla famiglia nelle sue componenti generazionali e nelle sue problematiche relazionali la cui competenza è affidata al Dipartimento delle politiche per la famiglia, istituito ai sensi del d.p.c.m. 29 ottobre 2009 e la cui organizzazione interna è stata definita con d.p.c.m. 31 dicembre 2009.

Le risultanze dell'istruttoria hanno evidenziato alcune criticità e carenze che richiedono un rinnovato impegno da parte del Dipartimento, chiamato a gestire una fase di riforma dell'intero settore delle politiche per la famiglia che coinvolge anche le finalità istituzionali del Fondo.

Approfondimenti specifici sono stati condotti per verificare l'attività di monitoraggio svolta dall'amministrazione, non solo con riferimento alle iniziative di dimensione nazionale quanto anche e soprattutto a quelle di ambito territoriale.

La relazione su "La lotta alla dispersione scolastica: risorse e azioni intraprese per contrastare il fenomeno" (deliberazione 26 luglio 2019 n. 14/2019/G), ha affrontato, da un punto di vista gestionale, la problematica del fenomeno della cosiddetta "evasione scolastica",

Senza una visione organica traducibile nella formulazione di un Piano strategico nazionale contro la dispersione scolastica, la scuola italiana rischia non solo di mancare l'obiettivo indicato a livello europeo di riduzione del 10 per cento degli abbandoni, ma anche di aumentare sul suo territorio le disparità sul diritto all'istruzione. La ricerca empirica sull'argomento ha, altresì, rilevato un ulteriore nodo: il legame che sussiste tra insuccesso scolastico nelle carriere educative intraprese e contesto familiare, mostrando la diversa capacità di risposta a seconda della provenienza sociale. In questa direzione andrebbe ampliato e reso efficace lo strumento di "orientamento" degli studenti, con una maggiore selezione e qualificazione del personale docente coinvolto.

Nella relazione "La gestione delle risorse del fondo unico per lo spettacolo destinate al settore cinematografico (anni 2010-2016)" (deliberazione 31 luglio 2019 n. 15/2019/G), si è presa in esame la gestione del Fondo unico per lo spettacolo (FUS) Cinema fino al 31 dicembre 2016, quale residuo periodo di vigenza delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 28/2004, soppresse dalla legge di riforma n. 220/2016 in vigore dal 1° gennaio 2017, in quanto per il periodo successivo non sono ancora disponibili dati significativi sulla gestione del nuovo Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo.

Dal 2010 in poi, la normativa tecnica e di attuazione del d.lgs. n. 28/2004 ha subito una serie di modifiche e sospensioni dell'efficacia, disposte dal Ministero dei beni e delle attività culturali (MIBAC) per fronteggiare alcune criticità relative o alla carenza di risorse, o a inadeguatezze di alcune previsioni normative del medesimo d.lgs. n. 28/2004, nelle more dell'*iter* iniziato con la presentazione in Senato, da parte dello stesso Ministero, del disegno di legge dal quale si è poi sviluppata la legge di riforma n. 220/2016.

In carenza di una chiara ripartizione delle competenze interne in materia di controllo sugli enti sovvenzionati, e dell'individuazione delle relative modalità di esercizio, non risulta essere stato attuato un adeguato sistema di vigilanza e di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse loro erogate.

Alla luce delle pregresse maturate esperienze, per le quali la stessa amministrazione riferisce criticità nei rapporti con il vecchio gestore dell'ex Fondo di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 28/2004, è emersa la necessità della realizzazione di un adeguato sistema normativo ed organizzativo di controllo, finalizzato sia alla verifica degli adempimenti del gestore, sia al monitoraggio dell'utilizzo delle risorse e alla valutazione dell'efficacia della sua gestione

La relazione su "La gestione fuori bilancio del Fondo di garanzia per la prima casa" (deliberazione 30 dicembre 2019 n. 21/2019/G) ha esaminato le risultanze della gestione del fondo (alimentato dal cap. 7077 del Mef) finalizzato alla concessione di garanzie statali a prima richiesta per l'acquisto della prima casa. Il fondo prosegue la gestione del precedente fondo per le giovani coppie, con medesimo conto corrente e soggetto gestore (Consap), pur presentando aspetti di discontinuità, concentrandosi sulla garanzia per l'accesso al credito.

La gestione delle risorse nel periodo considerato (2015-2019) è stata molto limitata nei primi due anni, a causa della scarsa conoscenza di tale strumento da

parte degli stessi soggetti finanziatori, ed è decollata solo a partire dal 2017. Il numero di istanze di accesso è passato dalle 5.505 del 2015 alle 65.244 del 2018, e le garanzie perfezionate da poco più di 2 mila nel 2015 a 40.517 nel 2018.

Le istanze per l'accesso alla garanzia prima casa complessivamente pervenute al sistema sono ammontate a 174.367, delle quali 155.004 hanno dato luogo all'erogazione di mutui per un valore complessivo di circa 17,38 miliardi di euro a beneficiari, la cui età è ricompresa per circa il 60 per cento fra i 20 ed i 35 anni.

I costi sostenuti per la gestione del Fondo da parte di Consap (comprensivi dei tre macro-aggregati: personale, informatica e spese generali) sono incrementati complessivamente del 173 per cento, passando, in valore assoluto, da 235.734 euro del 2015 a 645.126 euro del 2018. Al riguardo, è emersa la necessità, riconosciuta dalla stessa amministrazione in sede di direttive impartite al soggetto Gestore per l'anno 2019, di una rappresentazione analitica dei costi sostenuti, soprattutto con riferimento alle spese di personale e per beni e servizi. In questa direzione paiono orientate le recenti modifiche introdotte, a partire dal 1° gennaio 2019, con l'atto integrativo al disciplinare Mef-Consap, sottoscritto in data 26 febbraio 2019, i cui effetti saranno successivamente verificabili.

Sviluppo economico e politiche agroalimentari e turistiche

La relazione ha esaminato "Il programma navale per la tutela della capacità marittima della difesa" (deliberazione 23 dicembre 2019 n. 19/2019/G), la cui durata è di 20 anni (2014-2034), con uno stanziamento complessivo di circa 5,4 miliardi.

L'indagine ha verificato lo stato di attuazione del programma, con specifico riguardo all'utilizzazione e alla gestione delle risorse stanziare, allocate nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (capitolo 7419, p.g. 01) mentre il Ministero della difesa procede alla concreta ed effettiva gestione del programma e delle risorse.

La capacità di spesa è apparsa complessivamente adeguata in relazione agli stanziamenti annuali disponibili e la gestione delle risorse evidenzia la presenza di residui, registrati in progressivo aumento a partire dal 2017, con una mole di residui iniziali nel 2019 pari a 391,95 milioni. Peraltro, il Ministero della difesa ha segnalato la tendenza ad una graduale diminuzione dei residui già a partire dall'inizio del 2020.

Per quanto concerne lo stato di attuazione degli interventi, la Sezione ha rilevato l'esigenza di un costante controllo e monitoraggio degli interventi in corso di realizzazione, da effettuare anche attraverso una più intensa valorizzazione delle modalità organizzative finalizzate alla cooperazione tra le amministrazioni interessate, al fine di valutare tempestivamente l'esistenza di criticità e procedere all'adozione delle necessarie misure correttive.

Nella relazione, su "Smart & Start Italia" (deliberazione 30 dicembre 2019 n. 22/2019/G), è stato analizzato lo stato di attuazione del programma istituito ai sensi dell'art.1, c. 845 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 per sostenere, su tutto il territorio nazionale, le *startup* innovative ad alto contenuto tecnologico. Lo strumento agevolativo è rivolto ad imprese di piccole dimensioni, costituite da non più di 60 mesi, il cui valore della produzione non superi i 5 milioni, e con almeno una delle seguenti caratteristiche: essere tecnologica e innovativa; sviluppare prodotti, servizi

o soluzioni nel campo dell'economia digitale; valorizzare i risultati della ricerca pubblica e privata dal punto di vista economico.

Il progetto, favorito da una diffusa informazione, ha finanziato programmi di spesa di importo tra 100 mila e 1,5 milioni con utilizzo delle risorse, entro 24 mesi dalla stipula del contratto di finanziamento, per acquistare beni di investimento e sostenere costi di gestione. Trattasi di un finanziamento senza interessi, della durata massima di 8 anni e pari al 70 per cento delle spese ammissibili. Un'agevolazione speciale è riservata alle regioni del Sud, per le quali è previsto un contributo a fondo perduto pari al 20 per cento del mutuo.

Al 30 giugno 2019 la dotazione complessiva della misura è stata pari a 274.886.667,10 euro. Il valore complessivo delle agevolazioni richieste è stato di 1.177.862.890,58 euro, comprensivo di tutoraggio (laddove previsto).

Alla stessa data risultano presentati 2048 progetti dei quali il 25,43 per cento (521) è stato autorizzato, il 73,04 per cento (1.469) risulta non ammesso e il 2,83 per cento (58) è in corso di valutazione.

Secondo la Sezione è auspicabile un processo di trasformazione in cui il ruolo del pubblico diventa fondamentale in termini di orientamento degli investimenti e di definizione delle politiche di sviluppo. La presenza di condizioni ottimali all'imprenditorialità è necessaria per determinare non solamente il successo delle *startup* ma, anche, per evitare la possibile delocalizzazione delle stesse.

Per quanto riguarda gli effetti occupazionali della misura, strumento pilota "sollecitatore di idee innovative", l'obiettivo è quello di favorire le condizioni per la diffusione di nuova imprenditorialità, mentre diverse sono le tipologie di assunzione presso le imprese. Appare, infine, necessario potenziare i contributi offerti dalle università e dagli enti nazionali di ricerca *team leader* per vincere la sfida dell'innovazione e dell'industria.

Il "Decreto legge Crescita" (d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni dalla l. 28 giugno 2019, n. 58), infine, ha previsto una semplificazione e un'implementazione delle procedure in grado di coinvolgere maggiormente gli enti territoriali e i sistemi locali del credito, per garantire una concreta realizzazione degli obiettivi cui tende la misura, nonché una maggiore condivisione dei risultati con il territorio e con i suoi attori di riferimento.

Infrastrutture e tutela dell'ambiente

Nell'indagine relativa a "I contributi per la costruzione, trasformazione e grande riparazione navale" (deliberazione 13 giugno 2019, n. 9/2019/G), è stato affrontato il tema degli interventi a favore dell'armamento e della ricerca applicata nel settore della costruzione e della propulsione navale a seguito del d.l. n. 564/1993 (convertito dalla l. n. 132/1994).

Gli stanziamenti del bilancio dello Stato hanno consentito di riconoscere, dall'entrata in vigore della normativa in materia, contributi per lavori di costruzione di 138 navi; per ulteriori 9 navi sono stati finanziati soltanto lavori di trasformazione.

L'indagine ha evidenziato che i contributi in esame non sono stati idonei a stimolare la crescita dell'intero settore dell'industria navalmeccanica italiana e che concessi conseguentemente alla stipula dei contratti di fornitura o riparazione navale hanno finito per supportare le imprese che, per dimensione ed attrattiva sul mercato, ben potevano autonomamente superare gli effetti della crisi, non avendo necessità

alcuna di confidare su tali specifici aiuti. In particolare, sono state soprattutto le piccole e medie imprese a subirne gli effetti negativi, con inevitabili ripercussioni, in termini occupazionali, per l'intero settore.

L'indagine il "Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)" (deliberazione 30 dicembre 2019 n. 22/2019/G), ha esaminato il fondo gestito dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), focalizzando l'attenzione su un tema di particolare rilevanza anche alla luce dei dati rilevati dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) che hanno evidenziato l'aumento del livello di vulnerabilità del territorio del Paese e l'aumento conseguente di rischio per la popolazione.

L'indagine, facendo seguito anche a precedenti indagini della Sezione, ha inteso verificare lo stato di attuazione degli interventi posti in essere con i competenti enti territoriali, per la messa in sicurezza di aree interessate da dissesto idrogeologico, in particolare analizzando le modalità di funzionamento e di gestione del Fondo, i ruoli e le responsabilità dei soggetti attuatori, l'efficacia delle misure emanate, rilevando criticità a livello nazionale e a livello locale.

L'analisi dei dati ha evidenziato numerose criticità: le risorse effettivamente erogate alle Regioni, a partire dal 2017, rappresentano, negli anni oggetto dell'indagine solo il 19,9 per cento del totale complessivo (100 milioni di euro); l'inadeguatezza delle procedure e la debolezza delle strutture attuative; l'assenza di adeguati controlli e monitoraggi; la mancata interoperabilità informativa tra Stato e Regioni; il dilatarsi dei tempi di approvazione e la conseguente necessità di revisione dei progetti approvati e/o delle procedure di gara ancora non espletate; la frammentazione e disomogeneità delle fonti dei dati sul dissesto; la difficoltà delle amministrazioni nazionali e locali di incardinare l'attività di tutela e prevenzione nelle funzioni ordinarie e il conseguente ricorso ripetuto alle gestioni commissariali.

La relazione dà conto, inoltre, del nuovo quadro introdotto dal d. l. n. 86/2018, conv. con l. n. 97/2018 e ai DPCM del febbraio 2019 che riconducono al Ministero tutte le competenze in materia di dissesto, sopprimendo la Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri "Italia Sicura" e disegnando una nuova architettura dei soggetti attuatori e degli strumenti di intervento.

Di particolare rilevanza, visti gli interessi economici pubblici e privati coinvolti, è stata la relazione su "Le concessioni autostradali" (deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G), con la quale la Sezione ha analizzato le modalità di realizzazione e i costi dell'assetto in vigore, per verificarne l'impatto sulla finanza pubblica e sulle scelte dell'utenza.

Solo recentemente si è iniziato a ripensare il sistema sia per la remunerazione che per l'allocazione dei rischi. Peraltro, a tal fine, è necessaria un'amministrazione con forti competenze e qualificazioni tecnico-professionali per negoziare con le controparti private e pervenire a una regolazione dei rapporti che tuteli efficacemente l'interesse pubblico. In tale direzione vanno le competenze attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti e il dovuto rafforzamento delle funzioni ministeriali volti: a) alla modifica della disciplina, garantendo trasparenza e stabilità normativa; b) alla revisione periodica della qualità e dei metodi di monitoraggio; c)

al riequilibrio delle tariffe, anche al fine di superare la frammentazione delle competenze.

La Sezione ha formulato alcune raccomandazioni relative alla necessità di perseguire l'obiettivo di fissare le tariffe in modo da consentire un rendimento sul capitale investito compatibile con quello di mercato per investimenti di rischio comparabile.

Vanno inoltre accelerate le procedure per l'affidamento delle nuove concessioni, da svolgersi prima della scadenza delle vecchie convenzioni per la tutela dell'interesse generale e per scongiurare la stasi degli investimenti; ciò anche al fine di evitare ulteriori proroghe alle convenzioni vigenti. Infatti, effetti del tutto simili alla proroga formale sono dati dalla proroga di fatto a seguito di mancato tempestivo riaffidamento della concessione.

In definitiva, il lento processo di adeguamento ai principi di derivazione europea, anche per la tendenza del passato a privilegiare contingenti esigenze di politica economica, segna oggi un'occasione per ridefinire sia i profili di cooperazione interistituzionale che di positivo raccordo con i soggetti privati interessati. Infatti, il sistema autostradale assume, anche alla luce dei principi europei, un ruolo fondamentale che incide sul concreto esercizio del diritto di circolazione e di soggiorno nel territorio e che si riflette sullo sviluppo economico del Paese.

Con la relazione su "Lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2020 (ex d.lgs. n. 190/2010)" (deliberazione 27 dicembre 2019 n. 20/2019/G), la Sezione ha verificato gli adempimenti per l'attuazione, in Italia, della direttiva quadro sulla Strategia marina che si prefigge l'obiettivo di raggiungere un buono stato ecologico dei mari che circondano l'Europa entro il 2020.

Le risorse destinate all'attuazione degli interventi, dal 2011 al 2019 sono state pari a 76,1 milioni, di cui risultano impegnate 72,1 e pagate 53,4 milioni. Il Ministero si è avvalso della collaborazione, oltre che della società *in house* Sogesid, di enti con i quali ha stipulato accordi di collaborazione: Ispra, Cnr, Unioncamere, rispettivamente di 9 milioni di euro. Anche il coinvolgimento delle regioni costiere, con cui sono stati stipulati appositi accordi nel 2012 e 2014, ha comportato lo stanziamento di risorse, in gran parte effettivamente trasferite ai livelli di governo locali.

Ai positivi risultati raggiunti dovrebbe seguire, nel secondo ciclo di sei anni della Strategia marina, un costante monitoraggio sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure.

La progressiva diminuzione degli stanziamenti ordinari destinati al funzionamento delle aree marine protette (passati nell'ultimo decennio da 12 milioni a 4 circa annui) non appare, tuttavia, coerente con gli ampliamenti in corso del loro numero ed estensione, punto di forza della tutela del mare.

Gli sforzi futuri vanno, ora, concentrati alla rimozione dei fattori ostativi, tuttora presenti, al raggiungimento dei risultati ambientali: l'inquinamento tellurico, dovuto a inquinanti e rifiuti provenienti dalle acque interne; la pesca illecita; i rifiuti marini

(contro i quali di recente si intendono rafforzare le misure di contrasto con il d.d.l. n. 1571, c.d. legge “salva mare”).

Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle amministrazioni

Per quanto concerne i controlli in materia di fiscalità la relazione su “Lo scambio automatico di informazioni nel settore fiscale tra l’Italia e i Paesi dell’Unione europea 2019” (deliberazione 1 aprile 2019 n. 6/2019/G), ha messo in luce l’importanza di tale strumento di contrasto all’evasione ed elusione fiscale transfrontalieri, nonché alle strategie di pianificazione fiscale aggressiva con cui le imprese possono trasferire gli utili in Paesi a minore imposizione fiscale producendo effetti sulla base imponibile di altri Stati membri.

Lo scopo dell’indagine è stato quello di verificare l’attività posta in essere dall’amministrazione italiana a seguito del recepimento delle direttive europee in materia; lo stato effettivo dello scambio automatico, nonché l’utilizzo delle informazioni così acquisite con finalità di deterrenza e di contrasto alle frodi ed alle evasioni ed elusioni fiscali transfrontaliere. Dall’indagine è emerso che lo scambio automatico di informazioni fiscali coinvolge una moltitudine di contribuenti nei cui confronti non viene svolta una analisi preventiva e conseguente selezione del rischio di evasione. Ciò determina in misura sempre crescente, un notevole aumento della quantità di dati provenienti dall’estero che non necessariamente assumono rilievo ai fini degli accertamenti fiscali.

Sempre in materia fiscale l’obiettivo della relazione su “Il fondo “rapporti dormienti” (istituito ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266)” (deliberazione 18 giugno 2019 n. 11/2019/G), è stato quello di verificare se sia stato raggiunto lo scopo voluto dal legislatore, ossia quello di indennizzare i risparmiatori che, investendo sul mercato finanziario, siano rimasti vittime di frodi finanziarie e che abbiano subito un danno ingiusto non altrimenti risarcito, nonché i risparmiatori che hanno sofferto danni economici in conseguenza della crisi finanziaria del 2001, derivante dal crollo dei titoli obbligazionari emessi dalla Repubblica argentina.

In particolare, il Fondo rapporti dormienti, di cui al d.p.r. n. 116/2007 - recante il regolamento di attuazione dell’art. 1, c. 345, della l. n. 266/2005 -, risulta alimentato dall’importo dei conti correnti e dei rapporti bancari definiti come “dormienti” all’interno del sistema bancario e del comparto assicurativo e finanziario.

Dall’indagine è emerso che il Mef non aveva ancora provveduto a corrispondere somme a titolo di indennizzo nei confronti dei risparmiatori vittime di frodi finanziarie, in quanto le risorse del Fondo sono rimaste vincolate fino alla scadenza dei diversi termini prescrizione delle richieste di rimborso da parte dei titolari dei conti dormienti. Tuttavia, anche a seguito degli obblighi di indennizzo previsti dalla manovra finanziaria per il 2019, si auspica una riflessione approfondita al fine di scongiurare la reiterazione delle criticità già rilevate ed assicurare una corretta applicazione delle normative dirette alla tutela dei risparmiatori che hanno subito un pregiudizio economico da parte delle banche finite in *default*.

Una relazione ha esaminato le misure conseguenziali adottate dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo in relazione a “Le opere

previste dal piano irriguo nazionale per il mezzogiorno” (deliberazione 29 marzo 2019, n. 5/2019/G e deliberazione n. 6/2018/G).

4. I rapporti semplificati e i monitoraggi

La programmazione dell’attività della Sezione per il triennio 2019-2021 (deliberazione. n. 4/2019) ha innovato in merito alle risultanze dell’attività di controllo della Sezione sia in relazione all’attività di monitoraggio, sia introducendo la possibilità di elaborare “rapporti semplificati” che, in forma sintetica ed efficace, rappresentano dei *focus* sull’andamento di pubbliche gestioni, favorendo l’integrazione tra le diverse modalità di controllo successivo e la diffusione delle risultanze nell’ambito del quadro programmatico definito.

I rapporti semplificati

È stato approvato un rapporto semplificato che, focalizzando l’attenzione sull’utilizzo di entrate con specifica destinazione, raccoglie contributi sulle “*Entrate riassegnabili*”, sulla “*Gestione dei finanziamenti per iniziative a vantaggio dei consumatori*” e su “*Il Fondo per la riduzione della pressione fiscale*”.

Il primo segmento di tale rapporto ha riguardato le c.d. entrate riassegnabili che identificano risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell’Amministrazione le quali, prive di specifica appostazione in sede di bilancio di previsione, acquistano evidenza contabile in corso d’anno ed offrono dimensione compiuta solo a consuntivo. Si tratta di casi in cui le entrate non sono prevedibili con certezza, come quelle derivanti, ad esempio, dai proventi di servizi resi dall’amministrazione a terzi, da sanzioni e da rimborsi. La procedura ne prevede la riassegnazione a taluni capitoli attraverso specifica variazione di bilancio. La Sezione, pur dando atto dei miglioramenti conseguiti, ha da tempo richiamato l’attenzione sul persistere di talune problematiche concernenti il fenomeno delle riassegnazioni di entrata, cui a seguito dell’avvenuto contraddittorio, l’Amministrazione ha fornito utili elementi chiarificatori. Anche in risposta alla più volte manifestata esigenza di individuare una più puntuale correlazione fra le entrate “riassegnabili” e quelle effettivamente “riassegnate”, la Ragioneria generale dello Stato ha previsto l’istituzione della procedura di stabilizzazione oggetto di approfondita analisi nel *report*.

Tra tali entrate riassegnabili sono ricondotte anche le entrate generate dai proventi dalle sanzioni amministrative irrogate dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall’Autorità per l’energia elettrica ed il gas che alimentano i fondi destinati al finanziamento delle iniziative a vantaggio dei consumatori, la cui gestione è stata oggetto della seconda parte del *report*.

Il terzo segmento ha esaminato la gestione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale cui sono destinate le risorse derivanti dai risparmi di spesa generati dalla razionalizzazione della spesa pubblica e le risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del DEF (Documento di economia e finanza), si stima di incassare dall’attività di contrasto dell’evasione fiscale.

Un altro rapporto semplificato (approvato con deliberazione 31 dicembre 2019 n. 23/2019/G) ha riguardato “L’evoluzione del piano per la dematerializzazione

delle procedure amministrative nel Miur e nelle scuole”, facendo seguito alla relazione approvata dalla Sezione con deliberazione. n. 7/2015/G e alle misure consequenziali comunicate dal Miur, ha riferito dell’operatività di un Piano nazionale scuola digitale (Pnsd).

Il Miur ha segnalato diversi elementi di novità: la possibilità di produrre automaticamente tutte le informazioni previste dalla normativa di settore al fine di renderle pubbliche tramite il sito istituzionale; la definizione del piano della *performance* 2019 e della relazione al piano 2018 in modalità dematerializzata, attraverso una specifica applicazione del Sistema informativo dell’Istruzione (Sidi).

La Sezione ha, altresì, ritenuto di particolare interesse verificare lo stato di attuazione dello specifico progetto del Portale unico dei dati della scuola (art. 1, c.136 della l. n. 107/2015), avente come finalità la raccolta sistematica di tutti quei documenti e di quelle informazioni utili a stimare l’avanzamento didattico, tecnologico e di innovazione del sistema scolastico.

I monitoraggi

L’attività di monitoraggio, svolta dalla Sezione già da diversi anni, consiste in una rilevazione sistematica circa l’andamento di gestioni, materie o settori che formano oggetto di osservazione.

Alcuni monitoraggi rivestono un carattere strettamente contabile-finanziario, come il monitoraggio (trimestrale) delle *entrate erariali*⁴ (versamenti), sulle *partite di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità*, con approfondimenti sulle missioni 017 “Ricerca e innovazione” e 034 “Debito pubblico”, sulle *gestioni fuori bilancio*; altri un carattere trasversale investendo aspetti non necessariamente di tipo finanziario, come il monitoraggio sulle *relazioni dei Ministeri al Parlamento su attività, interventi e politiche di settore e quello o sulle spese per incarichi di consulenza*.

Una serie di monitoraggi svolti approfondiscono tematiche di settore, vi rientrano i monitoraggi sul: Fondo emergenze nazionali, sul Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione, il Fondo per lo sviluppo e la coesione, il monitoraggio sulla spesa per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia, il monitoraggio sulla gestione dei magazzini del Ministero della difesa e dei corpi di polizia, sullo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale, sulla tutela e fruizione dei siti Unesco, sulle spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Altri monitoraggi rispondono a specifiche norme di legge, come il monitoraggio sulle segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli Oiv delle amministrazioni statali, sui contratti di alienazione degli immobili non più utili alle esigenze della Difesa o sui c.d. Contratti extra-Consip.

In via sperimentale, la Sezione, in riferimento ai dati e alle informazioni acquisite per l’esercizio 2018, ha provveduto ad aggregare 16 monitoraggi per politiche pubbliche di settore in una raccolta da pubblicare e trasmettere alle Sezioni riunite in sede di controllo, quale esito dell’attività di controllo utile anche ai fini della predisposizione della relazione allegata alla parifica del rendiconto generale dello Stato.

Le aggregazioni sono avvenute prevedendo un'articolazione basata su: i profili finanziari e contabili dell'entrata e delle spese, le politiche di riduzione della spesa e di razionalizzazione degli apparati amministrativi, le misure per la prevenzione e la gestione delle emergenze, gli interventi nel settore della Difesa, gli effetti finanziari delle controverse europee e spese in tema di giustizia, le politiche a sostegno della cultura e dell'informazione e gli investimenti nei settori produttivi e nelle infrastrutture.

CAPITOLO VII

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Profili generali

Le innovazioni normative degli ultimi anni hanno prodotto effetti di interesse anche per l'esercizio del controllo effettuato dalla Sezione nel 2019.

Si evidenzia innanzitutto il d.lgs. n. 232 del 13 dicembre 2017, recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, in tema di efficienza del settore dei porti, intervenuto in materia di: approvazione del Piano regolatore di sistema portuale, che deve essere armonizzato rispetto agli orientamenti europei ed alla pianificazione strategica nazionale; operatività della Conferenza nazionale di coordinamento delle Adsp presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; composizione del Comitato di gestione, dal quale vengono esclusi coloro che rivestono incarichi di componente di organo di indirizzo politico, anche di livello regionale e locale, o comunque incarichi amministrativi di vertice; lavoro portuale, introducendosi, al fine di adeguare le risorse umane alle reali entità dei traffici, il Piano triennale dell'organico dei lavoratori portuali e prevedendosi l'utilizzo fino al 15% dei proventi delle tasse di imbarco e sbarco per finanziare piani operativi per la formazione professionale dei predetti.

Si richiama, inoltre, la norma di cui all'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 convertito con la legge 17 dicembre 2018, n. 136, che ha istituito la nuova AdSP dello Stretto di Messina, alla quale faranno capo i porti di Messina e Milazzo per la Regione Sicilia e di Reggio Calabria e Villa San Giovanni per la Regione Calabria, con scorporo dalla preesistente AdSP dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto, ora denominata AdSP dei Mari Tirreno meridionale e Ionio. Avverso tale ultima norma pende ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 21 febbraio 2019 dalla Regione Calabria, per violazione dell'art. 117, 3° comma Cost., dell'art. 97 Cost. nonché dei principi di semplificazione, ragionevolezza, leale collaborazione ed omogeneità.

Nell'articolo unico, comma 1023, della legge 30 dicembre 2018 n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il

triennio 2019-2021), è stato autorizzato, per contrastare gli effetti negativi derivanti dal crollo del ponte Morandi, il finanziamento per l'Autorità di sistema portuale del Mare Ligure occidentale di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020, 2021 e 2022.

Il d.lgs. n. 100 del 16 giugno 2017 ha posto disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Si segnala la sostituzione integrale del comma 3 dell'art. 11 del predetto t.u.: viene data la possibilità alle singole società in controllo pubblico di verificare autonomamente se avvalersi di un organo amministrativo collegiale al posto di quello monocratico. La relativa delibera assembleare deve essere motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi della società e deve, inoltre, essere trasmessa alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti e alla struttura di monitoraggio, indirizzo e coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze. Nel testo unico è prevista, inoltre, la trasmissione alla Corte degli atti deliberativi della costituzione di nuove società e della partecipazione in società preesistenti (art.5), soggetti a puntuali oneri di motivazione; delle analisi annuali che le amministrazioni pubbliche devono effettuare in via ordinaria, entro il 31 dicembre, a partire dall'esercizio 2018, delle società di cui detengono partecipazioni, adottando eventualmente piani di razionalizzazione per il riassetto, la fusione o la liquidazione di quelle non più strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali o che non rispondano a determinati requisiti (art.20); dei piani straordinari di revisione delle società possedute alla data del 31 dicembre 2016, da deliberare entro il 30 settembre 2017, con eventuale alienazione delle partecipazioni entro l'anno successivo (art. 24). Quest'ultimo articolo è stato modificato dall'art. 1, comma 723, della citata l. 30 dicembre 2018, n.145, prevedendosi, a tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, l'inapplicabilità, fino al 31 dicembre 2021, del termine per l'alienazione (e delle conseguenze per l'inadempimento), nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto "un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione".

L'art. 1, comma 1, della l. 1° ottobre 2019, n. 119 ha aggiunto il comma 9 *quater* all'art. 4 del predetto d. lgs. n. 175 del 2016, prevedendo che le disposizioni contenute in quest'ultimo articolo, che ha tipizzato le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, non si applichino alla costituzione, acquisizione o mantenimento di partecipazioni in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte, comunque trattato, e dei prodotti lattiero-caseari.

Da ultimo, a norma dell'articolo 3, comma 1 del d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 116 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, recante riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - Agea e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare), le disposizioni in tema di razionalizzazione periodica di cui al citato art. 20 del d. lgs n. 175 del 2016 non trovano applicazione nei confronti di Sin S.p.a., costituita nel 2005 con il compito di gestire e sviluppare il Sistema informativo agricolo nazionale, per l'esercizio successivo a quello in cui si sono perfezionate, anche mediante l'iscrizione presso il

registro delle imprese, le operazioni inerenti alla successione in via universale delle medesima Sin S.p.a. in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi della Agecontrol S.p.a., soppressa con l'art. 16 del d. lgs. 21 maggio 2018 n. 74.

Con il d. l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, in l. 28 marzo 2019, n. 26, recante disposizioni sul reddito di cittadinanza ed in materia di pensioni, sono state introdotte, con l'art. 25, rilevanti innovazioni in tema di ordinamento degli enti previdenziali pubblici, prevedendosi la reintroduzione del consiglio di amministrazione tra gli organi degli enti, in aggiunta al Presidente, al consiglio di indirizzo e vigilanza, al collegio dei sindaci ed al direttore generale, a modifica dell'art. 7, comma 7, del d. l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in l. 30 luglio 2010, n. 122, che lo aveva soppresso, e l'abrogazione del successivo comma 8 del medesimo art. 7, che aveva disposto la devoluzione al Presidente delle competenze spettanti, sulla base delle previgenti norme, al consiglio di amministrazione. In data 14 marzo 2019, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in attesa del perfezionamento della procedura di nomina del nuovo Presidente e del consiglio di amministrazione, per consentire il corretto dispiegarsi dell'attività amministrativa dell'Inps, sono stati attribuiti (ad un solo soggetto, con nomina di un vice dello stesso), ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del citato d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, i poteri del Presidente e del consiglio di amministrazione.

In applicazione dei principi e criteri direttivi indicati dal legislatore delegante (art. 13 legge delega), il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 ha introdotto norme dirette alla semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca; in esso viene delineata una disciplina tendenzialmente uniforme dei venti enti espressamente elencati nell'art. 1. Ai sensi dell'art. 14 del decreto alcuni enti di ricerca, in precedenza controllati a norma dell'art. 2 della citata legge n. 259 del 1958, mediante cioè il solo invio dei rendiconti e degli altri documenti richiesti in istruttoria, dal 1° gennaio 2017 sono sottoposti al controllo con le modalità di cui al successivo art. 12, che si svolge, oltre che con l'esame cartolare dei documenti, attraverso l'assistenza di un magistrato alle riunioni degli organi di amministrazione e di revisione; modalità di controllo, questa, già prevista per gran parte degli enti di ricerca.

L'art. 1, comma 240, della l. 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), al fine di potenziare la ricerca svolta da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati, ha autorizzato la spesa di 25 milioni di euro per l'anno 2020, di 200 milioni di euro per l'anno 2021 e di 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, da iscriverne su apposito fondo dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di cui 0,3 milioni di euro nell'anno 2020 e 4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 per il funzionamento e per il personale dell'agenzia di cui al comma 241. Con quest'ultimo comma è stata istituita, infatti, l'Anr (Agenzia nazionale per la ricerca), sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Ferme le procedure di superamento del precariato di cui all'art. 20 del d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75, il d.l. 29 ottobre 2019, n. 126, convertito nella l. 20 dicembre 2019

n.159, inserendo l'art. 12 *bis* nel d. lgs. 25 novembre 2016, n. 218, ha previsto che l'ente pubblico di ricerca può, previa procedura selettiva, per titoli e colloquio, dopo il completamento di tre anni anche non continuativi negli ultimi cinque anni, trasformare il contratto a tempo determinato o l'assegno di ricerca in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in relazione alle medesime attività di ricerca o tecnologiche svolte e nei limiti stabiliti del fabbisogno di personale, destinando a dette procedure il 50 per cento delle risorse disponibili per le assunzioni nel medesimo livello.

Ai sensi dei commi 103, 104 e 105 del citato art. 1 della l. n. 160 del 2019, per il completamento della carta geologica ufficiale d'Italia alla scala 1: 50.000, la sua informatizzazione e le attività ad essa strumentali è assegnato all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) un contributo di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022.

Al fine di sostenere l'accesso anticipato alla pensione per i giornalisti professionisti iscritti all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (Inpgi) dipendenti dalle imprese editrici di giornali quotidiani, di giornali periodici e di agenzie di stampa a diffusione nazionale, in applicazione della disciplina di cui all'articolo 37, comma 1, lettera b), della legge 5 agosto 1981, n. 416, con il comma 498 del predetto art. 1 della legge n. 160 del 2019 è autorizzata la spesa nel limite di 7 milioni di euro per l'anno 2020 e 3 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2027. L'onere annuale sostenuto dall'Inpgi per i predetti trattamenti di pensione anticipata è rimborsato all'Istituto ai sensi dell'articolo 37, comma 1 *bis*, della medesima legge n. 416 del 1981.

Il comma 475 del più volte citato art. 1 della l. n. 160 del 2019 ha stabilito che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge, è istituita una Commissione tecnica di studio sulla classificazione e comparazione, a livello europeo e internazionale, della spesa pubblica nazionale per finalità previdenziali e assistenziali. La Commissione è presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un suo delegato ed è composta da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero della salute, dell'Istat, dell'Inps e dell'Inail, nonché da esperti in materie economiche, statistiche e attuariali.

Con l'art. 63 del d.lgs 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente), presso ciascuno dei sette distretti idrografici in cui, ai sensi del successivo art 64, è stato ripartito l'intero territorio nazionale italiano sono state istituite le Autorità di bacino distrettuale, enti pubblici non economici, per la realizzazione delle finalità di tutela del suolo e del sottosuolo, nonché di risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione. Con decreto in data 25 ottobre 2016 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, è stata dettata la disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle stesse Autorità di bacino del personale e delle risorse strumentali

e finanziarie delle precedenti Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, soppresse a far data dall'entrata in vigore del decreto stesso.

Ai sensi dell'art. 6, comma 1, del predetto decreto ministeriale del 2016, il controllo sulla gestione finanziaria delle Autorità di bacino distrettuali viene esercitato dalla Corte dei conti con le modalità previste dalla legge n. 258 del 1959, in coerenza con quanto disposto al precedente art. 3, comma 4, in cui è statuito che a dette autorità si applicano le norme della legge 20 marzo 1975, n. 70. Con determinazione del 18 dicembre 2018 n. 129 la Sezione ha segnalato alla competente Presidenza del Consiglio dei Ministri l'adozione del decreto di assoggettamento al controllo, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 259 del 1958. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 dicembre 2019, registrato da questa Corte in data 10 gennaio 2020, le Autorità di bacino distrettuale sono state assoggettate al controllo.

2. Profili funzionali

Sotto il profilo oggettivo, l'attività della Sezione del controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria si sostanzia nell'esame della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti controllati, con esito di referto al Parlamento (art. 7), e investe i principali profili gestionali.

Secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 466 del 28 dicembre 1993, non costituisce un discrimine per l'assoggettamento al controllo della Sezione la natura giuridica degli enti, laddove è stato rilevato che la funzione del controllo previsto dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione è collegata all'interesse preminente dello Stato a che siano soggette a controllo le gestioni suscettibili, in quanto beneficiarie di finanziamenti pubblici, *“di incidere, sia pure indirettamente, sul bilancio statale”*.

Tra gli enti controllati, cui è affidata la cura di interessi collettivi, sono annoverati enti pubblici, economici e non, società partecipate dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche, fondazioni ed altri soggetti con personalità giuridica di diritto privato che, pur conducendo una gestione di carattere civilistico, beneficiano di una contribuzione finanziaria o di un apporto al patrimonio da parte dello Stato in capitale, servizi o beni, o mediante la concessione di garanzia finanziaria.

Al riguardo la Sezione, qualora manchino specifiche disposizioni normative in ordine al controllo esterno, svolge periodicamente un'attività di ricognizione degli enti per i quali possono ritenersi sussistenti i presupposti per l'assoggettamento al controllo di cui alla legge n. 259 del 1958, riservando le valutazioni sull'adozione del relativo provvedimento dichiarativo alla competente Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel corso del 2019 la Sezione, al fine di segnalare le situazioni in cui possono configurarsi i requisiti per la sottoposizione al controllo, ha adottato la delibera n. 66 del 6 giugno 2019, relativa al Parco geominerario storico e ambientale della Sardegna e la delibera n. 27 del 19 marzo 2019 relativa alla società Equitalia Giustizia, enti per i quali sono stati emessi i decreti di assoggettamento da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Sezione ha altresì definito gli adempimenti istruttori che gli enti devono porre in essere per l'esercizio del controllo nei riguardi dell'Ente parco Isola di Pantelleria (determina del 28 maggio 2019 n. 61), della Giunta storica nazionale e

degli Istituti inseriti nel sistema strutturato a rete (determina del 10 ottobre 2019 n. 112) e del Parco geominerario storico e ambientale della Sardegna (determina del 19 dicembre 2019 n. 145).

Gli enti sottoposti al controllo della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958 sono, al 31 dicembre 2019, complessivamente 314, compresi gli Automobile club provinciali e locali, i 7 enti della rete della Giunta storica nazionale e le 5 Autorità di bacino. Di essi, 224 sono enti pubblici, 36 società e 54 persone giuridiche private diverse dalle società.

Di tali enti e società pubbliche, 73 sono controllati con le modalità di cui all'art. 12 della predetta legge n. 259, 234 ai sensi dell'art. 2 della stessa e 7 in base alla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Anche nel corso del 2019 si è riferito al Parlamento con un'unica relazione sulla gestione finanziaria delle quattordici fondazioni lirico-sinfoniche (det. n. 67 del 6 giugno 2019 riferita all'esercizio 2017).

Nel 2019 si è riferito altresì sulla gestione dei tre consorzi fluviali (det. n. 40 del 16 aprile 2019 riferita al 2017) e sulla gestione dell'Automobile Club, unitamente ai 106 Automobile club provinciali e locali (det. n. 52 del 14 maggio 2019 riferita al 2016).

Per la seconda volta, con grande impegno profuso dalla Sezione, si è riferito al Parlamento in un unico referto sulla gestione finanziaria dei 22 parchi nazionali, per il 2017 (determina n.106 del 26 settembre 2019).

Dal 2016 è operativo il Sistema Informatico Controllo Enti (SICE), che consente la trasmissione in formato elettronico ed elaborabile dei dati del bilancio di esercizio e di altre informazioni extra-contabili.

Il costante sollecito agli enti affinché aderissero all'utilizzo della banca dati ha evidenziato un riscontro positivo, determinando un maggiore popolamento delle informazioni di interesse per le attività della Sezione.

3. Le principali determinazioni di controllo

In attuazione del programma di controllo varato con la determinazione n. 13 del 7 febbraio 2019, la Sezione nel 2019 ha deliberato 142 determinazioni di referto, che riguardano 285 enti e società pubbliche, comprensivi dei 106 Automobile club locali e provinciali, sui quali si riferisce unitamente al referto su ACI.

Di particolare rilievo sono stati, nel 2019, i referti sulla gestione finanziaria degli enti e società, di cui si riassumono, di seguito, le risultanze.

ENI spa (es. fin. 2017)

In condizioni di mercato migliorate, ENI ha conseguito nell'esercizio 2017 risultati positivi, confermativi del *trend* già manifestatosi ed in linea con il processo di cambiamento avviato nel 2014.

È continuato il processo di trasformazione strutturale di Eni, che ha come punto di arrivo una società Oil & Gas totalmente integrata, con una gestione di maggiore efficienza e con una più elevata generazione di liquidità in tutti i settori.

Per i principali profili gestori della Società per l'esercizio 2017, rileva l'utile netto di 3.586 ml, in diminuzione di 935 ml rispetto al 2016, per effetto principalmente dei minori proventi connessi alla gestione delle partecipazioni a seguito essenzialmente dei minori dividendi distribuiti dalle società controllate; della circostanza che nell'esercizio 2016 vennero rilevati, nell'ambito delle *discontinued operation*, gli effetti

connessi alla cessione di una quota del 12,503 per cento della Saipem SpA alla CDP Equity SpA; delle maggiori imposte sul reddito. Il patrimonio netto si è attestato in 42.529 ml in aumento del 1,4 per cento rispetto al 2016.

Il Gruppo Eni ha conseguito un utile netto di 3.377 ml rispetto alla perdita di 1.457 ml del 2016. L'utile netto di competenza Eni di 3.374 ml è in aumento di 4.838 ml rispetto al 2016.

Il risultato è riferibile in massima parte al contributo del settore E&P che ha raggiunto un livello produttivo medio annuo più elevato rispetto agli anni precedenti.

Il patrimonio netto, comprese le interessenze di terzi (48.079 ml), è diminuito di 5.007 ml per effetto delle differenze di cambio da conversione dei bilanci in moneta diversa dall'euro (5.573 ml), nonché della distribuzione di dividendi di 2.881 ml (saldo dividendo Eni per l'esercizio 2016 e acconto dividendo per l'esercizio 2017). Tali effetti sono stati parzialmente compensati dal risultato positivo di conto economico di 3.377 ml.

Agenzia nazionale per le politiche attive – Anpal servizi S.p.a. (es. fin. 2017)

Con le deleghe previste dalla l. 10 dicembre 2014, n. 183 (cosiddetto *Job's act*), nel corso del 2015 sono stati adottati otto decreti legislativi tra i quali il d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive), *“allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative”*. Nello specifico detto decreto legislativo ha istituito la rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata dalla Agenzia nazionale per le politiche attive – Anpal. La rete è formata da strutture regionali per le politiche attive del lavoro; Inps; Inail; Italia Lavoro S.p.a.; Isfol; Agenzie per il lavoro ed altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione; sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; università ed istituti di scuola secondaria di secondo grado; fondi interprofessionali per la formazione continua e fondi bilaterali.

Successivamente al passaggio (in data 9 settembre 2016) della partecipazione azionaria di Italia Lavoro S.p.a. all'Anpal, le attività della prima sono state svolte *in house* alla predetta agenzia ed il Presidente di quest'ultima ne è divenuto amministratore unico, senza diritto a compensi, con contestuale decadenza del consiglio di amministrazione di Italia Lavoro S.p.a. La l. 11 dicembre 2016, n. 232 recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”*, all'art. 1 comma 595 ha poi previsto il cambio di denominazione di Italia Lavoro S.p.a. in Anpal servizi S.p.a. a decorrere dal 1° gennaio 2017.

Anpal servizi S.p.A. nel 2017, tra l'altro, ha stretto accordi con tutte le regioni di Italia per sviluppare a livello territoriale le attività e le linee di intervento previste nel Piano Integrato con Anpal e nel Piano operativo di attuazione. Le convenzioni prevedono la costituzione di cabine di regia di composizione paritetica Anpal servizi S.p.a.– Regioni finalizzate alla implementazione delle attività previste nei Piani sul territorio.

L'art. 12, c. 3, del d. l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, in l. 28 marzo 2019, n. 26, ha previsto l'intervento di Anpal servizi S.p.a. per la selezione e la

contrattualizzazione del personale necessario per l'avvio delle attività connesse al reddito di cittadinanza (i cosiddetti *navigators*), con il compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale. Gli stanziamenti autorizzati a favore di Anpal servizi S.p.a. prevedono una spesa nel limite di 200 milioni di euro per l'anno 2019, di 250 milioni di euro per l'anno 2020 e di 50 milioni di euro per l'anno 2021.

La gestione chiude nell'esercizio 2017 con una perdita di 505 mila euro, derivante essenzialmente dalla riduzione di valore della partecipata Insar S.p.A., di cui Anpal Servizi S.p.a. detiene il 44,61 per cento del capitale sociale. Il valore della partecipata è stato pertanto prudenzialmente svalutato.

Emerge il decremento del 10 per cento del valore della produzione (-6.909 mila euro), parzialmente bilanciato dalla riduzione dei costi della produzione (-8.030 mila euro), riferibile soprattutto alla diminuzione delle voci "costi per servizi" e "oneri diversi di gestione".

Il patrimonio netto scende da 87.379 migliaia di euro a 86.874 migliaia di euro, con un decremento pari al disavanzo economico.

L'attivo dello stato patrimoniale presenta un decremento di 17.904 migliaia di euro, riconducibile principalmente ai valori dell'attivo circolante, effetto della riduzione dei progetti in corso e dei crediti, parzialmente compensata dall'aumento delle disponibilità liquide.

Tra le poste del passivo dello stato patrimoniale si evidenzia la riduzione dei debiti (euro 17.074 migliaia), dovuta prevalentemente alla diminuzione degli acconti per la realizzazione dei singoli progetti.

Dagli *audit* attivati si è riscontrata, anche nel 2017, l'esigenza di aumentare in maniera significativa la cultura del controllo nei processi aziendali (soprattutto con riferimento all'erogazione dei contributi, alla selezione del personale, all'acquisto beni e servizi, alla gestione delle consulenze) per stimolare il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza.

Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - Inail (es. fin. 2017).

L'art. 1, commi 1121 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) ha quantificato le minori risorse destinate all'attività dell'Istituto, ai fini della revisione della tariffa in base alla quale calcolare premi e contributi. In data 27 febbraio 2019 è stato firmato il decreto interministeriale di revisione delle tariffe. Sulla base dei dati dell'ultimo triennio, sono stati rideterminati i tassi medi nazionali di ciascun settore lavorativo, con una diminuzione del 32,72 per cento dei tassi medi per le aziende, che dal 26,53 per mille del 2000 si sono ridotti al 17,85 per mille. L'aggiornamento delle tariffe dei premi oltre alla "Gestione industria, artigianato, terziario ed altre attività", ha riguardato anche la revisione dei premi speciali unitari Artigiani e della gestione navigazione.

Come già evidenziato dalla Corte nelle precedenti relazioni, il bilancio Inail è unitario per quanto attiene al rendiconto finanziario, alla situazione amministrativa, allo stato patrimoniale e al conto economico. Questi ultimi due trovano, inoltre, ulteriore evidenza contabile distinta nelle cinque gestioni: industria; agricoltura; medici radiologi; infortuni in ambito domestico (quale fondo autonomo speciale a contabilità separata); settore navigazione.

Il saldo finanziario dell'esercizio 2017, di circa 1.630 mln, ha presentato un incremento, sia rispetto al corrispondente dato del precedente esercizio (+8,82 per cento), sia con riferimento alle previsioni assestate per l'esercizio (+90,82). Ciò è riferibile al maggior decremento delle uscite totali impegnate (-5,33 per cento) rispetto al decremento delle entrate totali accertate (-3,51 per cento). Se, infatti, le entrate complessivamente accertate sono risultate pari a 11.218 mln di euro, il totale della spesa impegnata è stata pari a euro 9.588 mln, determinando in tal modo la crescita dell'avanzo finanziario. L'Istituto ha motivato il decremento delle uscite riferendo dello slittamento di diversi lavori inseriti nell'elenco annuale 2017. Nell'ambito delle entrate correnti, quelle riferibili ai premi assicurativi (pari a circa 8.224 mln di euro) sono aumentate del 2,27 per cento rispetto al consuntivo 2016, in ragione soprattutto della crescita del Pil 2017 dell'1,5 per cento (0,9 nel 2016); dell'aumento del volume delle retribuzioni lorde rispetto al 2016, come certificato dai dati Istat per il 2017; delle azioni di recupero. Il dato è significativo se si considera che l'Istituto ha operato la riduzione percentuale dei premi e dei contributi, per il 2017, nella misura del 16,48 per cento, in attuazione delle disposizioni contenute nella legge n. 147 del 2013, al fine di conseguire la riduzione complessiva di tali poste di entrata prevista per l'esercizio, pari a 1.200 mln, di cui 500 mln a carico dell'Istituto.

Anche il saldo economico, pari a euro 1.443 mln, ha esposto un rilevante miglioramento, tenuto conto del disavanzo registrato nel precedente esercizio, del 170,5 per cento. L'avanzo riportato a nuovo dal consuntivo 2016, di euro 4.183 mln, sommandosi all'avanzo di esercizio, di euro 1.443 mln, ha generato un patrimonio netto a fine 2017 di euro 5.626 mln.

La situazione di cassa si è presentata in sostanziale stabilità, con un saldo iniziale di 24.980 mln, cui si è aggiunto il saldo positivo di fine anno tra riscossioni e pagamenti, che ha fatto cumulare il totale delle disponibilità liquide ad euro 26.731 mln. Di conseguenza, il risultato di amministrazione si è incrementato, da circa 32.846 mln nel 2016 a euro 35.117 mln nel 2017, senza trascurare che detto aumento riflette anche l'altissima consistenza dei residui attivi, in continua crescita (euro 14.557 mln).

Dal confronto delle entrate e uscite registrate a consuntivo 2017 con le previsioni iniziali e con quelle assestate, tenuto conto delle variazioni intervenute in corso d'anno, si sono registrati scostamenti, che comunque non hanno inciso sugli equilibri sostanziali di bilancio.

Nelle precedenti relazioni è stata prospettata l'esigenza di un riordino della *governance* dell'Istituto, tenuto conto che, a seguito dell'eliminazione del consiglio di amministrazione e della devoluzione al presidente dell'Istituto delle competenze prima attribuite al C.d.a. per effetto del d.l. n. 78 del 2010, convertito con modificazioni nella l. n. 122 del 2010, erano emersi profili di criticità soprattutto con riferimento alla chiarezza della distinzione delle funzioni e dei procedimenti ad esse sottesi. Le predette disposizioni sono state riconsiderate dal legislatore che, con d.l. 29 gennaio 2019 n. 4, convertito nella l. 28 marzo 2019, n. 26, è intervenuto nuovamente sulla materia con la reintroduzione, tra l'altro, del consiglio di amministrazione (il Presidente in carica nel periodo temporale cui si riferisce la relazione è stato nominato con d.P.R. 15 novembre 2016, con decorrenza in pari data; l'incarico ha durata quadriennale).

Rai spa (es. fin. 2017)

L'esercizio di Rai S.p.A. chiuso al 31 dicembre 2017 presenta un utile netto di 5,5 ml., in miglioramento rispetto all'utile di 4,2 ml. del precedente esercizio 2016.

La struttura patrimoniale della società ha posto in evidenza un patrimonio netto pari a 808,4 ml., anch'esso in aumento rispetto al 2016 (799,4 ml.).

I ricavi totali sono diminuiti del 7 per cento rispetto al precedente esercizio, passando da 2.627,7 ml. nel 2016 a 2.444 ml. nel 2017. In particolare, le entrate derivanti dal pagamento del canone radiotelevisivo, che erano significativamente aumentate nel 2016, passando da 1.637,5 ml. del 2015 a 1.909,7 ml. (+272,2 ml.), grazie soprattutto alle nuove modalità di riscossione introdotte dalla legge di stabilità 2016, subiscono nel 2017 una flessione, passando a 1.776,6 ml.

I ricavi derivanti dalla pubblicità, pari a 615,7 ml. nel 2016, diminuiscono anch'essi, ammontando nel 2017 a 567 ml.

Sull'opposto versante, la capogruppo ha sopportato costi complessivi per 2.541,3 ml., in diminuzione del 6,6 per cento rispetto all'esercizio 2016, in cui erano stati pari a 2.721,8 ml.

Per quanto riguarda le risultanze del gruppo Rai, dal conto economico consolidato emerge un risultato dell'esercizio 2017 positivo per 14,3 ml., a fronte dell'utile di 18,1 ml. del 2016 (-21 per cento).

Nel 2017 si è registrata una diminuzione del patrimonio netto di gruppo (418,3 ml. rispetto ai 420 ml. del 2016), pur a fronte del predetto utile d'esercizio pari a 14,3 ml., quale emerge dal conto economico consolidato. Tale risultato è dovuto alla circostanza che una rilevante parte del citato utile d'esercizio è da riferire alla controllata Rai Way, partecipata da Rai S.p.A. nella misura del 64,971 per cento; ed infatti, il totale del patrimonio netto (480,1 ml., di cui 61,8 riferiti a Ray Way) risulta in crescita rispetto al 2016 (476,6 ml., di cui 56,6 di Ray Way).

I ricavi totali hanno evidenziato una diminuzione del 6,6 per cento nei confronti del 2016, passando da 2.809,5 ml. a 2.624 ml. al termine dell'esercizio in esame. Sono diminuiti, come innanzi specificato, sia i ricavi da canone che quelli pubblicitari.

I costi, pari complessivamente a 2.590,8 ml. registrano una diminuzione del 5,6 per cento rispetto all'anno precedente (erano stati pari a 2.745 ml.).

Tra le vicende di maggiore rilievo occorse negli ultimi anni, va citato innanzi tutto il rinnovo della concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 aprile 2017. La nuova concessione ha durata decennale.

In generale, tenuto conto della complessiva situazione sopra illustrata e delle incertezze legate all'attuale debolezza del mercato pubblicitario, questa Corte ha confermato la necessità, già evidenziata nel precedente referto, che l'azienda persista nel porre in essere ogni misura organizzativa, ~~di processo~~ e gestionale idonea ad eliminare residue inefficienze e sprechi, proseguendo, laddove possibile e conveniente, nel percorso di internalizzazione delle attività e concentrando gli impegni finanziari sulle priorità effettivamente strategiche, con decisioni di spesa strettamente coerenti con il quadro di riferimento ed un maggiore contenimento dei costi.

Enel spa (es. fin. 2018)

Il Gruppo Enel è presente, attraverso quasi 1.000 società controllate o partecipate, in 55 Paesi di 5 continenti, dove conta complessivamente circa 72,9 milioni di clienti; nel 2018 ha gestito impianti per oltre 85 Giga Watt di capacità installata, che hanno generato circa 250,3 Terawattora di energia elettrica. Si è, dunque, collocato fra le principali aziende elettriche europee in termini di capacità installata, numero di clienti ed EBITDA.

In Italia, Enel detiene la leadership nel mercato dell'energia elettrica, con una capacità installata di circa 28 Giga Watt, una produzione di 53,2 Terawattora e circa 26 milioni di clienti; assume, altresì, una posizione rilevante nel mercato della vendita al dettaglio di gas naturale, con una quota del 7,8 per cento, pari a 4,4 miliardi di metri cubi di gas venduto e a 4,1 milioni di clienti circa e riveste posizioni importanti anche nel mercato elettrico e del gas in Spagna.

Dai dati di sintesi del bilancio di esercizio 2018 di Enel S.p.A. si rileva che la gestione è stata caratterizzata:

- da ricavi in diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, di 80 milioni di euro, essenzialmente per effetto della riduzione di quelli derivanti dalla prestazione di servizi tecnici e manageriali a seguito del riassetto organizzativo e societario avvenuto all'inizio del 2018;

- da un margine operativo lordo, negativo di 223 milioni di euro, in miglioramento di 4 milioni di euro rispetto al 2017. Tale variazione è da ricondurre principalmente all'effetto congiunto della riduzione dei ricavi, dei costi dei servizi e godimento beni di terzi, nonché del costo del personale;

- da un risultato operativo netto positivo per 108 milioni di euro, che presenta rispetto all'esercizio precedente un miglioramento di 350 milioni di euro, da ricondurre essenzialmente all'effetto congiunto della rilevazione nell'esercizio 2018 del ripristino del valore della partecipazione in Enel Produzione S.p.A. (403 milioni di euro), effettuato per tenere conto dell'adeguamento di valore della partecipazione in *Slovenské elektrárne a.s.*, parzialmente compensato dall'adeguamento di valore delle partecipazioni detenute nelle società Enel Russia PJSC (40 milioni di euro) e Enel Investment Holding BV (15 milioni di euro);

- da un risultato netto di 3.456 milioni di euro, in incremento di 1.186 milioni di euro rispetto al 2017;

- da un incremento del patrimonio netto (+2,6 per cento), in aumento di 707 milioni di euro rispetto al 31 dicembre 2017. Tale variazione è riferibile principalmente all'utile complessivo rilevato nell'esercizio (3.478 milioni di euro), alla distribuzione del saldo dividendo dell'esercizio 2017 nella misura di 0,132 euro per azione (complessivamente pari a 1.342 milioni di euro).

I risultati economico-patrimoniali conseguiti nel 2018 dal Gruppo Enel, in raffronto con quelli risultanti dal bilancio consolidato relativo all'esercizio 2017 evidenziano una situazione caratterizzata, in sintesi:

- dall'incremento sia dei ricavi (+1.033 milioni di euro, pari all'1,4 per cento) che dei costi (+240 milioni di euro, pari allo 0,4 per cento);

- dall'aumento del Margine Operativo Lordo su EBITDA, che si è attestato a 16.351 milioni di euro (+698 milioni di euro, pari al 4,5 per cento);

- dall'incremento del risultato operativo su EBIT, pari a 9.900 milioni di euro (+108 milioni di euro), del risultato netto complessivo, pari a 6.350 milioni di euro (+1.021 milioni di euro) e del risultato netto di Gruppo (quota di interessenza del Gruppo), attestatosi a 4.789 milioni di euro (+1.010 milioni di euro).

Si è registrato un decremento del patrimonio netto totale (-8,3 per cento), ed in particolare del patrimonio netto del Gruppo (-8,8 per cento), per effetto del mutamento del perimetro di consolidamento.

Cassa depositi e prestiti (es. fin. 2018)

I risultati del 2018 confermano il ruolo svolto dal Gruppo Cdp a sostegno dell'economia italiana.

Sono state utilizzate risorse per 36 miliardi di euro (in aumento del 6,9 per cento rispetto ai 33,7 miliardi di euro dell'esercizio precedente), per il finanziamento del tessuto produttivo del Paese attraverso progetti ritenuti strategici, attirando risorse anche da altri investitori ed attivando complessivamente 63 miliardi di euro di investimenti; nello specifico, 30,2 miliardi di euro per il supporto alle Imprese, 5,5 miliardi di euro in favore del settore Government, Pubblica amministrazione e Infrastrutture e 0,3 miliardi di euro ad investimenti nell'immobiliare.

Nel 2018 l'utile netto consolidato si è attestato a 4,3 miliardi di euro rispetto ai 4,5 miliardi di euro nel 2017 (-2,9 per cento), mentre si registra un andamento positivo per il totale dell'attivo, 425,1 miliardi di euro, in crescita dell'1,3 per cento rispetto all'esercizio precedente.

La solidità patrimoniale si rafforza passando da 35,9 miliardi di euro nel 2017, a 36,7 miliardi di euro nel 2018 (+2,3 per cento).

Le partecipazioni, pari a 30 miliardi di euro, eccedono il patrimonio netto pari a 25 miliardi di euro.

Dal conto economico risulta l'incremento dei costi operativi (da 66 milioni di euro nel 2017 a circa 260 milioni di euro nel 2018) e le perdite delle partecipazioni (da 29 milioni di euro circa nel 2017 a -172 milioni di euro nel 2018).

Positivi i risultati anche della Capogruppo che nel 2018 ha conseguito un utile netto pari a 2,5 miliardi di euro registrando, rispetto all'anno precedente, un incremento del 15,3 per cento (2,2 miliardi di euro nel 2017) principalmente grazie all'incremento del margine d'intermediazione che si è attestato a 3,8 miliardi di euro (+32,6 per cento).

È aumentato anche il patrimonio netto, che è passato da 24,4 miliardi di euro nel 2017 a 24,8 miliardi di euro (+ 1,5 per cento).

In conclusione, la Sezione ha invitato l'Ente a governare il notevole incremento dei costi operativi e del rapporto *cost/income* (da 5,30 per cento a 6,20 per cento)-in coerenza con l'andamento dei risultati gestionali.

Enav (es. fin. 2018)

Enav, società quotata in borsa dal 2016, eroga i servizi di gestione e controllo del traffico aereo e gli altri servizi essenziali per la navigazione aerea nei cieli italiani e negli aeroporti di competenza. La Società è inoltre incaricata della conduzione tecnica e della manutenzione degli impianti e dei sistemi per il controllo del traffico aereo, anche per il tramite della sua controllata Techno Sky. Enav eroga infine servizi

di consulenza aeronautica unitamente ad altre attività nel mercato non regolato nel contesto dell'attività di sviluppo commerciale coordinata a livello di gruppo.

L'esercizio al 31 dicembre 2018 di Enav Spa si è chiuso con un utile netto di 102,9 ml, in incremento rispetto all'esercizio precedente (94,5 ml) di 8,4 ml.

I ricavi da attività operativa si sono attestati a 917 ml, registrando un incremento rispetto all'esercizio precedente del 7 per cento (859,2 ml nel 2017). Tale risultato è legato all'incremento dei ricavi di rotta e dei ricavi di terminale per le maggiori unità di servizio sviluppate nell'esercizio, pari rispettivamente a +9,8 per cento e +1,4 per cento rispetto al 2017.

Gli altri ricavi operativi ammontano a 47 ml (non considerando la quota dei contributi in conto impianti) e registrano un incremento di 10,6 ml rispetto al 2017 principalmente per i maggiori importi riferiti ai finanziamenti europei rispetto all'esercizio precedente e la vendita di parte dell'immobile Academy sito in Forlì.

I costi operativi si sono attestati a complessivi 600,1 ml (602,7 ml nel 2017) e registrano un decremento netto di 2,6 ml rispetto all'esercizio, in particolare i costi per servizi si riducono del 4 per cento.

A livello complessivo quindi, maggior impulso sul risultato della gestione arriva dalla componente degli altri ricavi, i quali vedono nel 2018 un sostanziale aumento correlato all'aumento dei ricavi da finanziamenti europei per progetti nonché alla plusvalenza per la vendita di una parte del complesso immobiliare Academy di Forlì.

Il patrimonio netto si è attestato a 1.139,9 ml e ha registrato un decremento netto di 1,8 ml, rispetto al 31 dicembre 2017, nonostante l'utile dell'esercizio 2018 pari a 102,9 ml, in incremento di 8,4 ml rispetto al 2017; tale effetto è derivato principalmente dal pagamento del dividendo di 100,9 ml e dall'acquisto delle azioni proprie per 4,9 ml.

Il bilancio d'esercizio di Gruppo, in linea con quello della capogruppo, ha chiuso con un utile netto di 114,4 ml, in aumento di 12,9 ml rispetto all'esercizio precedente (101,5 ml).

Il patrimonio netto consolidato si è attestato a 1.137,6 ml e ha registrato un incremento di 17,6 ml, rispetto al 31 dicembre 2017, per l'utile dell'esercizio 2018 pari a 114,4 ml, in incremento di 12,9 ml rispetto al 2017.

Coni spa (es. fin. 2018)

Il Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) è un ente pubblico non economico, posto sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui sono affidati l'organizzazione e il potenziamento dello sport a livello nazionale.

La disciplina dell'organizzazione e delle attività dell'Ente, come definita a suo tempo dal decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, successivamente novellato dal decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, è stata di recente oggetto di profonde riforme, dapprima ad opera dell'articolo 1, commi da 629 a 653, della legge 31 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) - che, oltre ad avere rivisto l'ordinamento della Coni Servizi S.p.a., che ha assunto la nuova denominazione di "Sport e Salute S.p.a.", ha delineato un nuovo sistema di finanziamento del Coni - e poi con la legge 8 agosto 2019, n. 86 ("Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione"). Quest'ultima normativa, con l'esplicita finalità di completare la

precedente riforma di cui alla legge n. 145 del 2018, ha delegato il Governo ad adottare norme finalizzate a ridefinire gli ambiti dell'attività dell'Ente.

Con riferimento alla gestione economico-finanziaria, si evidenzia che l'esercizio al 31 dicembre 2018 si è chiuso con un avanzo economico pari a euro 586.291 e con un lieve incremento (di 1,4 per cento) del patrimonio netto, passato da euro 41.384.564 ad euro 41.970.855.

Il valore complessivo della produzione, pari a euro 446.823.656, ha registrato un lieve aumento (0,2 per cento) rispetto all'anno precedente (euro 445.711.748), da attribuire interamente alla crescita (di euro 1.147.947) dei ricavi e contributi dei Comitati regionali, poiché l'aumento dei ricavi commerciali è bilanciato dalla contrazione dei contributi pubblici (in diminuzione di euro 3.625.126)

Nel complesso, l'esercizio 2018 ha registrato un andamento positivo della gestione, con un risultato economico pari a euro 586.291, in aumento (di euro 378.772) rispetto all'esercizio precedente.

La Corte ha raccomandato di rafforzare le misure e gli strumenti di monitoraggio e di controllo sull'utilizzo dei contributi annualmente a disposizione ed ha invitato l'Ente ad adottare ogni iniziativa utile a rafforzare l'attività di controllo nei confronti degli enti finanziati, affinché le risorse pubbliche trasferite siano gestite nel rispetto di rigorosi criteri di economicità e puntualmente rendicontate.

Poste italiane spa (es. fin. 2018)

Poste italiane s.p.a. ha chiuso il bilancio d'esercizio 2018 con un utile di 584 ml, inferiore di 67 ml rispetto al risultato del 2017, alla cui realizzazione ha contribuito l'utile di 597 ml realizzato dal Patrimonio Separato BancoPosta.

I ricavi totali si sono attestati a 9.289 ml, risultato equivalente a quello del precedente esercizio (9.290 ml), nonostante il minor apporto dei dividendi dalle società controllate (262 ml nel 2018 a fronte di 508 ml del 2017) e delle plusvalenze da alienazione di strumenti finanziari (404 ml nel 2018 contro 638 ml nel 2017).

I Servizi Postali, al netto delle contribuzioni statali (323 ml), hanno realizzato profitti in flessione dello 0,2 per cento, per effetto combinato del declino della domanda per la distribuzione dei servizi tradizionali di corrispondenza e dell'incremento del segmento pacchi, trainato dall'e-commerce.

I Servizi BancoPosta hanno conseguito ricavi pari a 5.419 ml, in crescita del 6,1 per cento sul 2017. Nel comparto si rileva l'incremento dei proventi rivenienti dal Risparmio Postale (+16,7 per cento), la cui remunerazione è stata calcolata ai sensi della nuova convenzione siglata con la Cassa ddpp a dicembre 2017, dagli impieghi della raccolta su conti correnti postali (+5,5 per cento) e dal Collocamento prodotti di finanziamento (+22,4 per cento).

I costi si sono attestati a 8.511 ml, in linea con le risultanze del precedente esercizio (8.510 ml). Nell'aggregato si rilevano l'incremento dell'1,2 per cento del costo del lavoro e del 25,0 per cento degli oneri dell'operatività finanziaria.

Al 31 dicembre 2018, la struttura patrimoniale della Società è caratterizzata da un patrimonio netto di 5.419 ml, inferiore di 93 ml sull'anno di comparazione, ed un avanzo della Posizione finanziaria netta di 3.138 ml, in flessione di 135 ml sul 2017, per effetto della contrazione del *fair value* dei titoli detenuti dal Patrimonio BancoPosta passato da 39,1 md del 2017 a 32,0 md nel 2018.

Il Gruppo Poste italiane ha chiuso l'esercizio 2018 con un utile di 1.399 ml, più che raddoppiato rispetto al risultato del 2017 (689 ml).

I ricavi, pari a 10.864 ml, hanno registrato la complessiva crescita del 2,2 per cento rispetto al 2017, risultante dalla flessione dell'1,4 per cento dei proventi rivenienti dai Servizi Postali e commerciali e dall'incremento del 7,2 per cento dei ricavi dei Servizi di pagamenti, mobile e digitale, del 4,6 per cento di quelli dei Servizi Finanziari e dell'1,0 per cento dei Servizi Assicurativi.

I costi sostenuti dal Gruppo ammontano a 9.365 ml, inferiori di 141 ml rispetto al 2017 (-1,5 per cento) per effetto dei minori accantonamenti ai Fondi per rischi e oneri effettuati nell'anno (239 ml nel 2018 a fronte di 410 ml del 2017).

Istat (es. fin. 2018)

L'Istituto nazionale di statistica è un organismo di diritto pubblico, avente per finalità istituzionale il rilevamento e la diffusione dei dati statistici, qualificato come ente pubblico di ricerca per effetto del d. lgs. 25 novembre 2016, n. 218. L'esercizio 2018 costituisce per l'Istat un anno di transizione verso il consolidamento di una nuova posizione istituzionale, conseguente all'inserimento tra gli enti di ricerca disciplinati dal d. lgs. n. 218 del 2016, inserimento che ha dato luogo ad una complessa attività per attuare l'autonomia statutaria e regolamentare.

La gestione finanziaria di competenza presenta nell'anno 2018 un disavanzo di 64,71 ml rispetto ad un avanzo di 0,65 ml dell'anno 2017. Il disavanzo deriva in massima parte dalla gestione censuaria (rispetto ad un saldo positivo di 227.000 euro nella gestione ordinaria), per effetto dell'articolazione su base annuale dei censimenti permanenti.

L'avanzo di amministrazione a fine esercizio 2018 è pari a 182,08 ml (rispetto a 240,73 ml del 2017), di cui l'importo di 69,05 ml costituisce la quota vincolata, in massima parte (euro 66,27 ml) destinata alla copertura dei fabbisogni censuari.

Il disavanzo economico si attesta infine in 50,60 ml rispetto ad un avanzo economico di 20,86 del 2017, anch'esso conseguente dalla nuova cadenza delle operazioni censuarie.

Il patrimonio netto a fine esercizio 2018 ammonta a 132,05 ml in diminuzione rispetto a 182,64 ml del 2017, in quanto la gestione patrimoniale al 31 dicembre 2018 ha mostrato un risultato negativo netto di 50,59 ml; il decremento del patrimonio netto è anch'esso dovuto al nuovo carattere permanente dei censimenti.

Parchi nazionali

Attualmente gli enti parco nazionali, istituiti in attuazione della legge 6 dicembre 1991, n.394 ("legge quadro sulle aree protette") ed assoggettati al controllo della Sezione sono ventitré.

L'Ente parco nazionale dell'Isola di Pantelleria, istituito con il d.p.r. 28 luglio 2016, solo di recente, con d.P.C.M. in data 12 aprile 2019, è stato assoggettato al controllo; pertanto, con la determinazione n. 61 del 2019, sono stati disciplinati i relativi adempimenti.

Nell'anno 2019 è stato approvato il secondo referto unitario al Parlamento relativo alla gestione finanziaria dei predetti enti, relativo all'esercizio finanziario 2017 (determinazione n. 106 del 21 ottobre 2019) al fine di analizzare non solo i risultati dell'attività istituzionale e della gestione economico-finanziaria di ciascun

ente, ma anche l'andamento complessivo del settore, mettendo a confronto le gestioni e valutando i saldi economico-finanziari complessivi, anche con apposite tabelle di comparazione.

L'esame dell'intero sistema degli enti parco ha evidenziato, oltre a specifiche criticità gestionali, aspetti problematici generali, sia con riguardo all'attuazione della legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394, sia di carattere gestionale ed economico-finanziario.

In primo luogo, si è riscontrato che a distanza di quasi trenta anni dall'entrata in vigore della legge quadro solo un ente parco si è dotato di tutti gli strumenti della programmazione, e questo nonostante il legislatore abbia contemplato una precisa disciplina dei tempi per la loro approvazione, nonché, per il Piano del parco ed il Piano pluriennale economico e sociale, anche meccanismi sostitutivi, da parte del Ministero vigilante, idonei ad assicurarne l'adozione, rimasti del tutto inattuati.

Per quanto riguarda la *governance*, il referto ha evidenziato il permanere di ritardi nella nomina di alcuni Presidenti scaduti dal mandato e anche, in taluni casi, dei Collegi di revisione ordinari; inoltre, si sono riscontrate alcune criticità in materia di quantificazione dei compensi degli organi, questione su cui è in corso un'interlocuzione con il Mef e con gli Enti parco interessati.

Particolare attenzione è stata posta, poi, all'adempimento delle prescrizioni contenute nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175 relative all'obbligo di adozione dei provvedimenti di razionalizzazione periodica (art.20) delle partecipazioni societarie.

Di particolare interesse per gli enti in esame è la disposizione contenuta nell'art. 4, c. 6, del predetto decreto legislativo che prevede la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n.508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014, denominati "gruppi di azione locale" (gal). La legge di bilancio 2019 ha modificato, al c. 722, l'art. 4, c. 6 del testo unico sopra citato estendendone la portata ad un'altra tipologia di gruppi di azione locale (denominati "leader"). Inoltre, al successivo c. 724, ha inserito il c.6 bis all'art.26 il quale sancisce che "Le disposizioni dell'articolo 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6", il che significa che è venuto meno, in riferimento a dette società, l'obbligo di deliberare il piano di razionalizzazione ordinaria. Quasi tutti gli enti parco hanno ottemperato ai predetti obblighi di revisione delle proprie partecipazioni societarie, seppure solo cinque di essi hanno rispettato il termine del 31 dicembre 2018 previsto dal c.3 dell'art.20 per la razionalizzazione annuale.

In relazione alle fonti di entrata l'art. 17-ter, c. 1. del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, conv. nella l. 4 dicembre 2017, n. 172, ha previsto che a decorrere dall'anno 2018, per ciascun esercizio finanziario, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al periodo d'imposta precedente, una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche può essere destinata, a scelta del contribuente, a sostegno degli enti gestori delle aree protette, rimettendo ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Mef, di concerto col Mef, la fissazione delle modalità di accesso al contributo, di formazione degli elenchi degli enti

ammessi e di riparto ed erogazione delle somme; detto provvedimento è stato emanato in data 22 marzo 2019.

L'analisi dei dati contabili ha evidenziato, in particolare: l'assoluta prevalenza dei trasferimenti statali; la carenza di contributi finanziari degli enti territoriali, che pure, per gli interessi coinvolti, hanno un ruolo di rilievo nella regolazione e nella gestione degli enti che insistono sul loro territorio; la generale irrilevanza delle entrate proprie; profili problematici connessi all'esposizione debitoria e alla situazione di deficit economico strutturale di alcuni.

Enti di ricerca e formazione

La Sezione di controllo sugli enti esercita il controllo sulla gestione finanziaria dei venti enti pubblici di ricerca contemplati dall'art. 1 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n.218 che ha introdotto l'ultima riforma generale del settore.

Ad essi si aggiungono tre associazioni e fondazioni di diritto privato operanti nel comparto della ricerca (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno -Svimez-, Fondazione Istituto italiano di tecnologia - IIT -, Fondazione Human Technopole) nonché, sempre nel campo della ricerca medica, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Istituti fisioterapici ospitalieri - Ifo).

A norma dell'art.14 del decreto legislativo n. 218 del 2016, tutti gli enti pubblici di ricerca, a decorrere dall'esercizio 2017, sono sottoposti al controllo con le modalità di cui all'art.12 della legge n. 258 del 1959.

Va precisato che tra i venti enti di ricerca il legislatore ha annoverato anche l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca (Indire) e l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (Invalsi); detti enti sono stati quindi assoggettati al controllo della Corte dei conti soltanto a partire dall'esercizio finanziario 2017 (rispettivamente, determinazioni n.148/2019 e n.96/2019).

La Fondazione per la realizzazione del progetto scientifico e di ricerca "Human Technopole" è stata invece assoggettata al controllo di cui alla legge n. 259 del 1958, con le modalità di cui all'art. 12, con il decreto del Presidente del consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2018, approvativo del relativo regolamento; pertanto la Sezione, con determina n.114 del 2018, ha fissato le modalità di esecuzione dei relativi adempimenti.

Nel settore della formazione, è assoggettato al controllo della Sezione, ai sensi dell'art.12 della legge n.258 del 1959, il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento della pubblica amministrazione - Formez PA - che ha la veste giuridica di associazione di diritto privato.

Il settore degli enti pubblici di ricerca è molto eterogeneo, sotto il profilo dell'ordinamento giuridico, delle dimensioni, dei risultati contabili della gestione.

Dalle analisi condotte nel 2018 è risultato che quasi tutti gli enti hanno adeguato gli statuti ed i regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità del personale e di organizzazione alle modifiche ordinarie introdotte dalla riforma del 2016; in un caso il mancato adeguamento è dovuto a criticità esistenti nell'assetto della *governance* dell'ente.

Va, tuttavia, evidenziato che per alcuni di essi, le innovate disposizioni statutarie concernenti la composizione del consiglio di amministrazione e del consiglio scientifico sono state oggetto di contenziosi amministrativi instaurati per

censurarne il contrasto con le disposizioni contenute nell'art.2, c.1 del citato decreto legislativo n.218 del 2016.

Per quanto concerne l'ordinamento contabile, va osservato che l'art.10, c.1, del citato decreto legislativo n.218 del 2016 ha previsto che gli enti pubblici di ricerca adottano con proprio regolamento, anche ai sensi della normativa generale vigente in materia di contabilità pubblica di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n.91, sistemi di contabilità economico-patrimoniale, anche per il controllo analitico della spesa per centri di costo.

Al momento nessun ente ha dato ancora compiuta attuazione alla predetta innovazione del regime contabile, che consiste nel passaggio dalla contabilità finanziaria a quella civilistica, anche in attesa della definizione, da parte delle amministrazioni vigilanti, delle relative modalità tecnico-operative, per la quale sono in alcuni casi stati anche costituiti appositi tavoli tecnici.

Altro aspetto gestionale rilevante della riforma monitorato dalla Sezione, tenuto conto che le spese per il personale (compreso quello non addetto all'attività di ricerca) incidono in misura notevole sui bilanci, è stato quello relativo ai provvedimenti adottati dagli enti di ricerca in materia di programmazione e di reclutamento del personale, essendo essi oggetto di autonoma determinazione da parte di ciascuno, nei limiti della sostenibilità della spesa e degli equilibri di bilancio.

Particolare attenzione è stata posta, poi, nei referti all'adempimento delle prescrizioni contenute nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175 relative all'obbligo di adozione dei provvedimenti di revisione straordinaria (art. 24), e di razionalizzazione periodica (art.20) delle partecipazioni societarie. Per taluni enti, di notevoli dimensioni e rilevanza per la loro *mission* istituzionale, questo profilo ha richiesto una attenta analisi in ragione del numero elevato di società in cui essi detengono partecipazioni, dirette e/o indirette.

Un tratto comune riscontrato nelle analisi condotte sui risultati gestionali è quello dell'elevata incidenza, tra le entrate, ~~che presentano ancora~~ dei trasferimenti pubblici, in particolare dello Stato; solo pochi enti, infatti, riescono a raggiungere un grado significativo di autonomia finanziaria, principalmente attraverso contratti e convenzioni per l'attività di ricerca, di base ed applicata, con soggetti privati

Infine, va segnalato che con d.P.C.M. 7 agosto 2019 è stato disposto l'assoggettamento al controllo della Sezione di un ente, avente natura di consorzio, per la gestione del Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna.

Autorità portuali

Con riferimento all'attività svolta dalla Sezione, è stata sottoposta a controllo la gestione finanziaria 2018 - ed in alcuni casi per l'esercizio precedente - di 12 Autorità di sistema portuale, prendendo in esame gli aspetti peculiari delle singole gestioni. Nel caso delle AdSP interessate dalla riforma dell'ottobre/dicembre 2018, sono state esaminate le gestioni delle rispettive Autorità portuali, di Gioia Tauro e di Messina, non essendo ancora operativi gli organi di amministrazione e gestione dei nuovi enti.

Nei referti, al fine di aggiornare le informazioni concernenti gli aspetti ordinamentali e strutturali degli enti, la Sezione ha monitorato attentamente il percorso di attuazione della riforma del 2016, con riferimento alla progressiva operatività, ormai pressoché completata, delle nuove strutture di *governance*.

Dall'esame dei risultati gestionali è emerso che la maggioranza delle Autorità portuali presenta anche nel 2018 un saldo economico e di amministrazione positivo, malgrado i perduranti effetti della crisi economica internazionale, che ha inciso sui traffici marittimi e di cui solo in alcune realtà si iniziano a vedere segni di superamento.

Le entrate correnti delle AP sono costituite in larghissima misura dai proventi dei traffici passeggeri e mercantili, nonché dagli introiti per canoni demaniali. Gli interventi di manutenzione e riqualificazione delle infrastrutture portuali sono finanziati, in larga misura, dal capitale pubblico.

Anche per le Autorità portuali è stato, infine, verificato il rispetto degli adempimenti in tema di società partecipate, attraverso l'esame dei Piani di revisione straordinaria ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n.175 del 2016, nonché dei successivi provvedimenti di revisione periodica e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, di cui all'art. 20 del medesimo TUSP.

Enti assistenziali, culturali e ricreativi

Gli enti controllati dalla Corte dei conti, riconducibili a detta categoria, sono complessivamente 50. Di questi, 17 svolgono attività lirico-sinfoniche concertistiche o assimilate, 21 servizi culturali e 12 perseguono un interesse pubblico di "protezione sociale".

Con la determina n. 67 del 6 giugno 2019 è stato approvato il referto unitario al Parlamento sulla gestione finanziaria nell'esercizio 2017 delle 14 fondazioni lirico-sinfoniche. Esse presentano caratteri comuni che consentono riflessioni generali:

- hanno in generale una situazione patrimoniale decisamente insufficiente, in particolare le nove Fondazioni soggette a Piano di risanamento, alla quale i soggetti fondatori, in particolare gli enti territoriali, dovrebbero assolutamente porre rimedio;
- evidenziano ancora una notevole esposizione debitoria, ormai soprattutto verso lo Stato, che appare peraltro in via di miglioramento;

- pur essendo state privatizzate sono soggette a una disciplina di carattere pubblicistico e hanno una governance controllata dallo Stato che provvede alle assegnazioni di finanziamenti;

- dipendono, con qualche importante eccezione, quasi totalmente dai contributi dello Stato, mentre gli apporti di Regioni ed enti locali sono spesso modesti ed erogati con ritardo, circostanza questa che è una delle cause principali della loro consistente esposizione debitoria. Si tratta di una situazione di contrasto stridente con il peso "politico", sia pure attenuato dalla riforma, di cui soprattutto il Comune dispone nelle Fondazioni;

- dimostrano (con alcune importanti eccezioni) una insufficiente attenzione all'attività di *fund raising* e una partecipazione dei privati e degli *sponsor* troppo limitata, anche a causa della mancanza di una efficiente politica pubblica di incentivazione dei finanziamenti privati. L'introduzione dell'Art bonus - previsto dal d.l. n. 83 del 2014 - non sembra aver ancora prodotto, anche in ragione di una certa sua macchinosità, gli effetti auspicati;

- conseguono ricavi da biglietteria e abbonamenti spesso altalenanti ma in genere modesti e non rapportabili all'importanza della tradizione musicale italiana e anche dei singoli territori, segno di una insufficiente attenzione alla necessità di

promuovere azioni di efficiente promozione, soprattutto nei confronti delle generazioni più giovani;

-hanno oneri strutturali eccessivi, soprattutto quelli per il personale. I costi delle nuove produzioni sono quasi sempre elevati ed appare necessaria una più attenta politica gestionale che non comprometta la qualità dell'offerta, in genere molto alta.

Dalle indagini effettuate si è rilevato peraltro come la lunga e complessa procedura di risanamento, introdotta dal d.l. n.91 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n.112 del 2013 (c.d. "decreto Valore cultura") e successive modifiche e integrazioni riguardante le Fondazioni assoggettate ai Piani di rientro, stia producendo un miglioramento del loro quadro complessivo.

Non sono state ancora risolte le criticità strutturali e gestionali attinenti soprattutto alla grave insufficienza patrimoniale di molte Fondazioni, mentre apprezzabili passi in avanti sono stati compiuti per effetto degli apporti statali che hanno consentito la riconversione dell'esposizione debitoria e la netta contrazione dei debiti tributari. Si può dunque dire che, con alcune eccezioni e con le cautele suggerite dalla complessità della situazione economico-finanziaria del sistema delle Fondazioni, il percorso di risanamento degli enti in crisi e di consolidamento delle realtà più sane appare ben avviato.

A questi esiti ha certamente contribuito la semplificazione della *governance* degli enti, con l'aumento dei poteri dei sovrintendenti e l'accentuazione del loro profilo manageriale.

Secondo quanto previsto dalla riforma, allo scadere del triennio 2016-2018 e in base alla verifica prevista sui consuntivi del 2019, si potrà procedere alla selezione preconizzata tra le Fondazioni strutturalmente in buona salute, quelle che presentano margini apprezzabili per un recupero di efficienza e l'uscita dalla crisi, e quelle che non appaiono nelle condizioni di poter continuare ad operare in una prospettiva sostenibile da un punto di vista sia patrimoniale, sia economico.

Resta auspicabile l'introduzione, nel quadro operistico nazionale, di correttivi e incentivi che spingano le Fondazioni a creare o ulteriormente sviluppare sistemi integrati a ogni livello, regionale o interregionale, coinvolgendo anche i teatri di tradizione, e perfino una rete nazionale, facilitata anche dalla rapidità dei collegamenti ferroviari. Ne potrebbero derivare benefici a livello di riduzione dei costi, di aumento della produzione e di ampliamento dei bacini di utenza, senza che ne risulti mortificata una sana competizione, la quale potrebbe anzi esserne valorizzata. Inoltre, è da augurarsi la massima valorizzazione delle produzioni italiane anche a livello internazionale nonché una intelligente combinazione delle quattro categorie di prodotti: produzioni originali, repertorio, coproduzioni e ospitalità. Sono auspicabili sperimentazioni che consentano di ampliare l'offerta, sia recuperando capolavori incomprensibilmente dimenticati, sia proponendo opere più recenti meno rappresentate. Questo compito potrebbe essere affidato soprattutto a quei teatri cui, per tradizione e bacino di utenza, è riconosciuta una preminenza a livello nazionale. Probabilmente anche i meccanismi di attribuzione dei punti Fus potrebbero essere rivisti di conseguenza. Questo approccio permetterebbe di superare la tradizionale contrapposizione tra "modello di produzione a stagione", da sempre privilegiato dai principali teatri d'opera italiana per l'elevata qualità dell'offerta che consente e "modello di repertorio" preferito ad esempio in Germania

o nei paesi dell'Europa orientale. Un impegno in questa direzione e la massima valorizzazione delle risorse interne potrebbero certamente contribuire a un migliore rapporto tra costi e ricavi, soprattutto per le Fondazioni di più limitata dimensione.

Quanto osservato ha assunto rilevanza anche per le altre istituzioni che perseguono finalità culturali, che incontrano sempre maggiori difficoltà nel mantenere in equilibrio la propria gestione finanziaria senza ridurre drasticamente i loro compiti istituzionali.

Enti previdenziali privati

A detta categoria appartengono gli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie (cosiddette casse professionali) trasformati, a decorrere dal 1° gennaio 1995, in associazioni o in fondazioni con personalità giuridica di diritto privato, ai sensi del d. lgs. n. 509 del 30 giugno 1994 e quelli, aventi la medesima configurazione di diritto privato, costituiti per effetto del d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103.

La Corte esercita il controllo su detti enti in ragione delle finalità di pubblico interesse perseguite e dell'obbligatorietà della contribuzione (nella misura stabilita dalle fonti regolamentari interne) a carico degli iscritti, elementi che danno fondamento alla funzione di vigilanza che lo Stato continua ad esercitare sui medesimi.

L'attenzione della Corte su detti enti, componenti essenziali del complessivo sistema di previdenza e di *welfare* dei lavoratori professionali, è stata posta alla sostenibilità della spesa nell'arco temporale dell'esercizio di riferimento e nella prospettiva di medio e lungo periodo.

Come è stato riferito in occasione dell'ultima audizione resa al Parlamento, l'esame del rapporto tra le contribuzioni degli iscritti e le prestazioni erogate ha confermato, per la maggior parte delle casse, proiezioni attuariali (art. 24, comma 24, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 101, convertito in l. 22 dicembre 2011, n. 214) in sostanziale equilibrio, pur con la necessità, spesso, nell'arco temporale preso in considerazione dall'attuario, di copertura delle prestazioni mediante l'apporto compensativo derivante dalla gestione del patrimonio. Si è registrata, peraltro, la tendenza al decremento del predetto rapporto, fenomeno sul quale incidono anche fattori demografici e biometrici, nonché il minore ingresso di nuove forze di lavoro rispetto ai pensionamenti.

Le analisi svolte relativamente ai singoli enti hanno restituito un quadro variegato di posizioni, con riguardo, soprattutto, al livello di copertura delle prestazioni previdenziali mediante entrate contributive ed alla correlata gestione del patrimonio e degli investimenti delle risorse finanziarie, con particolare riguardo alla presenza di strumenti e procedure di controllo e valutazione interni all'ente, idonei a prevenire eventuali conseguenze negative degli andamenti dei mercati finanziari.

Sotto il primo profilo si è potuto riscontrare che talune casse, per ristabilire le condizioni volte a garantire l'equilibrio previdenziale, hanno disposto l'innalzamento delle aliquote di contribuzione ovvero criteri più restrittivi in tema di calcolo e di requisiti di accesso alle prestazioni.

Quanto al profilo della gestione del patrimonio e degli investimenti, si è rilevato che alcune di esse hanno emesso specifiche regolamentazioni, in risposta all'esigenza, prospettata nell'art. 3, c. 3, del d. lgs. 30 giugno 1994, n. 509, che siano

predeterminati dagli enti previdenziali “i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti”, anche con riferimento alla definizione dei processi decisionali e di controllo degli stessi.

Con riguardo alla gestione del risparmio previdenziale, in attesa dell’adozione del regolamento attuativo previsto dall’art. 14, comma 3, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in l. 15 luglio 2011, n. 111, la Sezione ha rinnovato l’invito alla prudenza nella scelta degli strumenti di investimento e al loro necessario collegamento ai fini istituzionali, di natura pubblicistica, che caratterizzano le casse professionali.

Sono state di recente introdotte, anche dall’art. 1, c. 182, l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), norme volte alla tutela delle somme di denaro e degli strumenti finanziari di pertinenza delle casse professionali che sanciscono, tra l’altro, che i valori e le disponibilità affidati ai gestori costituiscano in ogni caso patrimonio separato e autonomo e non possano essere distratti dal fine al quale sono stati destinati, né formare oggetto di esecuzione od essere coinvolti nelle procedure concorsuali che riguardano il gestore.

Molte casse privatizzate, avvalendosi della facoltà prevista dal d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito nella l. 23 giugno 2014, n. 89), in luogo dell’assolvimento della normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica, hanno provveduto a riversare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato il 15 per cento della spesa complessiva per consumi intermedi sostenuta nell’anno 2010.

A seguito di un recente intervento della Corte costituzionale (sentenza 11 gennaio 2017, n. 7), che ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 8, comma 3, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dall’art. 1, comma 1, l. 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, sul tema è intervenuto il legislatore che, con l’art. 1, c. 183, della predetta legge di bilancio per il 2018, ha stabilito che agli enti di diritto privato di cui ai citati dd. lgs. nn. 509 del 1994 e 103 del 1996 non si applicano, a decorrere dall’anno 2020, le norme di contenimento delle spese previste a carico degli altri soggetti inclusi nell’elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ferme restando, in ogni caso, le disposizioni che recano vincoli in materia di personale.

Con l’art. 1, comma 601, della l. n. 160 del 27 dicembre 2019 è stata esplicitamente confermata la vigenza del predetto comma 183 e nel contempo è stata esclusa l’applicabilità agli enti previdenziali privati dei commi da 590 a 600 dello stesso art. 1, recanti specifiche disposizioni di riduzione della spesa.

Si richiama, infine, il quadro delle disposizioni legislative volte a prevedere agevolazioni fiscali per gli enti privati di previdenza obbligatoria che effettuino, fino a determinate percentuali dell’attivo, investimenti qualificati in economia reale [art. 1, commi 88, 89, 90 e 91 della l. 11 dicembre 2016, n. 232, come modificati e integrati dall’art. 57, comma 2, lettere a) e a), del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017, n. 96; dall’art. 1, comma 73, della l. n. 27 dicembre 2017, n. 205; dall’art. 1, comma 210, lettere a) e b), della l. 30 dicembre 2018, n. 145. I reiterati interventi normativi evidenziano la problematicità del contemperamento tra le finalità di attrazione degli investimenti verso settori in

crescita e l'obiettivo primario dei gestori del risparmio previdenziale di garantire la sostenibilità del sistema pensionistico.

4. Le audizioni parlamentari

La Sezione è spesso impegnata in audizioni su temi di particolare rilievo. Nel corso delle sedute dinanzi alle competenti Commissioni parlamentari vengono presentati, dalla Sezione, documenti ampiamente illustrativi delle tematiche d'interesse e vengono sentiti il Presidente ed alcuni magistrati della Sezione stessa, i quali forniscono specifici elementi di valutazione in ordine agli argomenti trattati. Nel 2019 si è svolta l'audizione sulle politiche di investimento delle casse previdenziali di cui al d. lgs. 30 giugno 1994, n. 509 e al d. lgs. 10 febbraio 1996, n. 103 presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

In tale audizione la Sezione ha avuto modo di evidenziare gli aspetti peculiari e le criticità inerenti alla gestione del risparmio effettuata dagli enti previdenziali privati, nella premessa che la normativa di settore, al fine di garantire l'equilibrio finanziario nel tempo, pone l'accento sulla necessità che detti enti assicurino tendenzialmente l'equilibrio con le entrate contributive e non, quindi, con quelle derivanti dalla gestione del patrimonio.

Tra le anomalie emerse in sede di esame delle singole gestioni, oltre a quella relativa a previsioni attuariali di depauperamento del patrimonio, è stata rappresentata la avvenuta stipulazione di convenzioni di investimento notevolmente gravose sul versante dell'assunzione di impegni pluriennali ad importi prefissati, rispetto alla percezione, non coincidente temporalmente, delle entrate contributive, con creazione di costi aggiuntivi per interessi sui conti correnti in essere presso istituti di credito. Altri aspetti hanno riguardato la caratterizzazione degli investimenti in relazione alle finalità istituzionali e l'ammontare dei crediti contributivi nei confronti degli iscritti, per quanto riguarda sia il recupero dell'evasione contributiva, sia l'esigibilità di crediti risalenti nel tempo.

E' apparso conclusivamente opportuno che le gestioni di risparmio previdenziale, analogamente a quanto accade per banche, intermediari mobiliari, fondi comuni, assicurazioni, siano assistite da un sistema di regole che attengano ai limiti alla concentrazione del rischio, a standard minimi di patrimonio, a procedure da rispettare nella allocazione degli asset, se non a veri e propri divieti riguardo alla acquisizione di attività particolarmente rischiose, a criteri severi da rispettare nella valorizzazione in bilancio dei beni detenuti.

In tale ottica è stata sottolineata la significativa rilevanza dell'adozione, non ancora avvenuta, del regolamento previsto dall'art. 14, comma 3, del d. l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111, in quanto necessario al fine di assicurare completezza al sistema nazionale delle regole chiamate a disciplinare la gestione del risparmio, mediante disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie, dei conflitti di interesse e di banca depositaria.

CAPITOLO VIII

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali

Nel quadro delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione degli enti territoriali, l'esperienza maturata dalla Sezione delle autonomie costituisce un elemento di riferimento per le decisioni di politica economica ed un ausilio ai diversi livelli territoriali di governo per garantire una più efficace gestione del bilancio.

Attraverso l'elaborazione di referti, linee guida e deliberazioni di indirizzo e orientamento sulle più significative problematiche della finanza regionale e locale, la Sezione delle autonomie esercita un fondamentale ruolo istituzionale per il corretto funzionamento del sistema di finanza pubblica. Le sue deliberazioni contribuiscono all'interpretazione coerente e uniforme delle norme di finanza territoriale e favoriscono la diffusione di elementi informativi e valutativi in ordine alle problematiche connesse al processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio. L'attività della Sezione, nella coerente interpretazione dei principi contabili, fornisce un contributo sulla corretta attuazione delle misure da adottare e sui rischi collegati agli equilibri economici e finanziari.

La Sezione delle autonomie assicura, altresì, un monitoraggio costante dell'andamento dei conti pubblici per assolvere al suo ruolo di indirizzo del sistema dei controlli e di valutazione generale delle politiche finanziarie e di bilancio a livello territoriale. Strumenti indispensabili per il pieno assolvimento di dette funzioni di controllo sono l'impiego delle più recenti metodologie di analisi, tese a migliorare la qualità dei flussi informativi e a sviluppare indici di raffronto tra diverse annualità e trend storici, in ossequio al "principio di continuità del bilancio" secondo il quale ogni rendiconto è collegato alle risultanze dell'esercizio precedente e agli effetti delle misure correttive poste in essere per garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

In uno scenario economico-finanziario sempre più caratterizzato dall'esigenza di accompagnare il consolidamento dei conti pubblici con misure espansive dirette a stimolare gli investimenti, un approccio fondato sulla valutazione dei dati contabili risulta particolarmente utile a valutarne i riflessi sugli equilibri di bilancio degli enti territoriali. Infatti, le misure espansive della capacità di spesa dovrebbero essere finalizzate al settore degli investimenti, mentre la permanenza di profili critici

connessi alla rigidità della spesa corrente e alle esigenze di eliminazione dei debiti pregressi, potrebbe nuocere, nel tempo, alla realizzazione degli investimenti, oltre a incidere sugli equilibri di cassa e di parte corrente.

Inoltre, a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, la legge di bilancio statale per il 2019 (l. n. 145/2018, art. 1, c. 820) ha declinato la disciplina dei vincoli di finanza pubblica dettati per gli enti territoriali consentendo l'utilizzo del risultato di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa ai fini dell'equilibrio di bilancio. Da ciò emerge l'esigenza di effettuare il necessario riscontro dei presupposti di tali poste attive e dei conseguenti effetti applicativi, specie a seguito della recente deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 20/2019, che ha lasciato aperta la questione della contemporanea vigenza dei due plessi normativi.

L'effetto di dette misure, dalle quali potrebbero derivare effetti espansivi, va collegato, infatti, alla mancata conferma del blocco della manovrabilità in aumento delle leve fiscali locali (in vigore dal 2016) ed all'ulteriore rinvio al 2021 (art. 46, d.l. 26 ottobre 2019, n. 124) del processo di riforma del sistema di fiscalità regionale delineato dal d.lgs. n. 68/2011 in tema di addizionale IRPEF, IVA, fiscalizzazione dei trasferimenti statali e perequazione.

In una prospettiva "dinamica" dell'equilibrio di bilancio è essenziale che i documenti contabili assicurino la necessaria coerenza logica fra programmazione, previsione di bilancio, atti di gestione e rendicontazione, secondo rilevazioni che siano in grado di rappresentare correttamente le situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e di esprimere, con costanza, i diversi valori contabili di tipo finanziario, economico e patrimoniale, in modo da ottenere dati comparabili e valutazioni coerenti nel tempo.

Tra le molteplici funzioni della Sezione delle autonomie nel corso dell'anno 2019, riveste particolare importanza quella di coordinamento e d'indirizzo interpretativo assoluta nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a pronunciarsi sulle richieste di parere in materia di contabilità pubblica, specie laddove contribuisce ad esplicitare le finalità sottese al processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali ed agli uniformi principi contabili che questi ultimi devono osservare.

Un ampio supporto di analisi e di valutazioni è offerto dalla Sezione attraverso i referti al Parlamento, dei cui esiti si giovano tutti gli operatori del comparto. I referti utilizzano i dati di rendiconto e anche quelli provenienti dalla compilazione dei questionari delle "Linee guida"; inoltre, gli stessi si basano su autonome valutazioni condotte anche in termini comparativi, nonché sugli esiti dei controlli effettuati dalle Sezioni regionali.

Per l'acquisizione, l'elaborazione e il controllo telematico dei dati contabili sulla finanza territoriale, indispensabili per l'attività di controllo-referto, la Sezione delle autonomie ha promosso il più diffuso utilizzo dei sistemi gestionali realizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze e gestiti con la collaborazione della Corte dei conti.

L'attività di confronto continuo per la gestione e l'aggiornamento delle banche dati svolta dalla Sezione ha consentito all'intera Corte di giovare di un patrimonio informativo di particolare rilevanza.

Sono proseguite le attività interistituzionali di lavoro o studio basate su intese, tra gli altri, con Banca d'Italia, Istat, Mef-Dipartimento del Tesoro, Aifa, Sogei, riguardanti temi significativi di finanza pubblica ed è stato avviato un confronto con il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili per una condivisione proficua delle diverse esperienze, allo scopo di concorrere al miglioramento delle metodologie di controllo, in termini di qualità ed efficacia, con relativa semplificazione degli adempimenti. L'esperienza è stata mutuata per l'elaborazione delle consuete Linee guida concernenti le relazioni degli organi di revisione degli enti locali sui bilanci di previsione e sui rendiconti, nonché quelle relative al bilancio consolidato degli enti territoriali, approvate per la prima volta, quest'anno, nella adunanza del 22 luglio.

Nell'ambito del "Comitato di indirizzo e coordinamento per la collaborazione e l'interscambio di informazioni finalizzate all'attività statistica e di ricerca scientifica", che vede coinvolti rappresentanti della Sezione delle autonomie, delle Sezioni riunite e dell'Istat, prosegue il confronto diretto a monitorare il processo di acquisizione dei dati di bilancio in BDAP e verificare la corretta applicazione della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, anche allo scopo di fornire adeguate risposte alle richieste di Eurostat.

Gli esiti di un ulteriore Tavolo tecnico, costituito tra i rappresentanti del MEF, della Conferenza delle Regioni e della Corte dei conti in attuazione dell'art. 1, c. 810, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, con il compito di valutare gli effetti dello strumento del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011, in termini di rilancio degli investimenti, di minori oneri finanziari e di chiarezza della gestione contabile, sono stati sottoposti all'esame della Commissione Arconet per la modifica dei principi contabili conseguenti all'introduzione nell'ordinamento del nuovo istituto del debito autorizzato e non contratto.

Si segnala, inoltre, che nel corso del 2019 la Sezione ha approvato cinque referti volti a fornire un quadro d'insieme degli andamenti della finanza territoriale e ad esaminare temi specifici che afferiscono ad ambiti e grandezze economiche di rilievo.

Nell'esercizio della funzione di coordinamento sono state approvate nove deliberazioni concernenti "Linee guida" e metodologie di valutazione in coerenza con le disposizioni della legge n. 266/2005 e del d.lgs. n. 174/2012, mentre l'attività relativa alla funzione nomofilattica è confluita in 13 pronunce di orientamento interpretativo.

In sede parlamentare sono state tenute tre audizioni, con riferimento alle tematiche dei trasferimenti erariali agli enti locali della Regione siciliana, del federalismo fiscale e dell'attuazione dell'autonomia differenziata.

Le funzioni della Sezione sono sempre svolte nell'ottica della condivisione e del confronto costruttivo all'interno dell'Istituto (Sezioni riunite in sede di controllo, Sezioni regionali di controllo e strutture di supporto informatico della Corte).

Sul piano dei rapporti con altre Amministrazioni, la partecipazione ai diversi tavoli interistituzionali ha riguardato, soprattutto, il miglioramento della qualità delle informazioni della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche -BDAP- e della banca dati "Partecipazioni" del Portale Tesoro, che hanno affiancato i nuovi canali informativi della piattaforma FITNET (Finanza Territoriale *Network*) ed i sistemi

conoscitivi “MONET” e “MOPADT” realizzati per l’elaborazione dei dati provenienti dai rispettivi sistemi gestionali in uso.

Le Linee guida per la predisposizione delle relazioni degli organi di revisione di Regioni, enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale sui bilanci di previsione e sui rendiconti consuntivi sono state elaborate all’esito di un confronto all’interno di gruppi di lavoro di nomina presidenziale, nei quali sono rappresentate anche le Sezioni regionali. Per il monitoraggio degli effetti delle misure di *spending review*, la Sezione ha adottato, per la prima volta, specifiche “Linee guida” con le quali vengono definite le metodologie necessarie alla verifica delle misure di revisione della spesa pubblica degli enti territoriali, al fine di fornire alle Sezioni regionali gli strumenti di analisi idonei allo scopo.

Nel 2019 la Corte ha rivolto particolare attenzione al tema della gestione digitalizzata della Pubblica amministrazione, tant’è che è stato siglato un protocollo d’intesa “Per la promozione e il monitoraggio della trasformazione digitale della Pubblica amministrazione” con il Ministro per l’innovazione per la trasformazione della P.A. In tale contesto, è stata realizzata una significativa collaborazione tra la Sezione delle autonomie e il “*Team per l’Agenda digitale*”, al fine di effettuare una ricognizione dello stato d’attuazione dei principali progetti territoriali e fornire al Parlamento un quadro d’insieme. A tal fine, attraverso la somministrazione agli enti territoriali di un questionario *online*, condiviso tra le parti, sono stati raccolti dati, attualmente in corso di analisi e i cui esiti saranno rappresentati in un referto dedicato.

2. Attività di referto

La funzione di referto al Parlamento - esercitata ai sensi dell’art. 3, c. 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dell’art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51), nonché dell’art. 7, c. 7, l. n. 131/2003 - offre agli organi legislativi e di governo un supporto di analisi per le valutazioni di competenza, sulla base del patrimonio conoscitivo acquisito dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni regionali di controllo anche con l’ausilio delle banche dati in uso (BDAP, SIOPE, SICO, “Partecipazioni PA”, IGEPA, ecc.).

Nel corso del 2019 l’attività della Sezione ha spesso riguardato indagini specifiche su temi di particolare interesse, che completano le consuete analisi d’insieme.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Con la relazione approvata con deliberazione n. 6/2019/FRG è stata fornita una rappresentazione d’insieme della finanza locale, sulla base dei dati di bilancio 2016-2017. Ne emerge un recupero della flessibilità delle politiche allocative dovuta soprattutto all’allentamento dei vincoli di finanza pubblica. I risultati complessivi del comparto risultano conformi alle attese, con una più ridotta quota di enti che, nel biennio considerato, si trovano in situazione di disavanzo di competenza (12% nel 2016, 11% nel 2017). Ciò nonostante, dalle risultanze finali degli enti monitorati (n. 4.987 totali) si registra un disavanzo complessivo che, in termini assoluti, ammonta a 1.927 milioni di euro nel 2016 e a 1.007 milioni di euro nel 2017; ciò in quanto le

risultanze finali positive degli enti in avanzo sono di gran lunga inferiori al disavanzo prodotto da quelli numericamente inferiori.

Alla riduzione del numero di enti che chiudono in disavanzo fa riscontro un coerente quadro positivo degli equilibri correnti della gestione di competenza. Infatti, i Comuni, nel 2017, chiudono con un complessivo saldo positivo di parte corrente di circa 5 miliardi di euro, migliore rispetto ai 4 miliardi del 2016. Tale andamento trova sostegno in un lieve incremento delle entrate correnti (1,69%) a fronte di una minima diminuzione della spesa corrente.

Nella valutazione degli equilibri, è di interesse osservare la movimentazione del Fondo pluriennale vincolato di parte capitale. Il saldo di tale posta contabile consente di ipotizzare, nel 2017, un migliore uso delle risorse accantonate nel fondo rispetto all'utilizzo fatto nel 2016. Tale saldo, nel 2017, ha un'incidenza negativa del 14% rispetto all'equilibrio di parte capitale, laddove nel 2016 tale posta incideva nella molto più consistente entità del 74%, a conferma di un più tempestivo ed appropriato utilizzo delle risorse.

Sul fronte degli investimenti, la dinamica della spesa si presenta ancora debole, anche a causa dell'elevato peso dello *stock* di debito delle amministrazioni locali.

Rispetto agli stanziamenti di bilancio, gli impegni di spesa in conto capitale si sono ridotti del 72% e il Fondo pluriennale vincolato si è incrementato del 18%. Lo stesso *trend* si riscontra nel confronto con l'esercizio precedente, dov'è accentuato il calo degli impegni per investimenti (-2,7 miliardi) mentre cresce il Fondo pluriennale vincolato in conto capitale che, al netto della quota finanziata da debito, raggiunge 6,5 miliardi (circa 663 milioni in più dell'anno precedente).

L'indagine sulla gestione dei residui evidenzia una accelerazione delle procedure di riscossione e di pagamento.

Resta ancora di rilievo il ricorso alle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale, che risulta concentrato, prevalentemente, nelle aree centrali e meridionali.

Le misure relative al saldo di finanza pubblica hanno consentito il raggiungimento e il superamento dell'obiettivo di comparto, che è espresso nella sua articolazione da un saldo in conto capitale negativo, segnale di propensione, ancorché debole, alla spesa di investimento, oltremodo riequilibrato da un saldo corrente di oltre 8 miliardi di euro e da una richiesta di spazi finanziari superiore all'ammontare di quelli ceduti di 716 milioni.

Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi sanitari regionali

La relazione sugli andamenti della gestione finanziaria ed economico patrimoniale dei servizi sanitari delle Regioni e Province autonome è stata approvata con deliberazione n. 13/2019/FRG. L'osservazione riguarda l'esercizio 2017 in raffronto con il quadriennio precedente (2013-2016). Sono stati anche esaminati i risultati dell'anno 2018 sulla base dei dati di contabilità nazionale confrontati con quelli del precedente quinquennio. Tale analisi ha confermato una sostanziale stabilizzazione della spesa sanitaria che è andata progressivamente a ridursi nella composizione delle uscite correnti primarie e ha registrato tassi di crescita allineati o inferiori all'inflazione misurata dal deflatore del Pil. Nello stesso periodo l'incidenza sul Pil scende dal 6,8% al 6,6%, migliorando gli obiettivi programmatici in una fase in cui la crescita economica è stata più debole del previsto. I dati Ocse mostrano la

progressiva perdita di peso del comparto sanitario nazionale sul Pil rispetto a quello dei maggiori paesi europei.

I dati statistici relativi al periodo 2001-2017 mostrano che, dopo il 2009, si è registrata una flessione della spesa sanitaria pubblica in percentuale della spesa totale (pubblica e privata) e un incremento di quella direttamente sostenuta dalle famiglie (*out of pocket*).

Per i risultati delle gestioni sanitarie si è fatto riferimento principalmente alle risorse ritenute congrue dallo Stato per l'erogazione dei LEA in condizioni di efficienza ed appropriatezza come definite con l'Intesa Stato-Regioni. In questa prospettiva, nelle Regioni sottoposte a monitoraggio il deficit si riduce e ancor più nelle Regioni sottoposte a piano di rientro; diversa tendenza si osserva nelle Regioni a statuto speciale e nelle due Province autonome (con l'esclusione della Regione siciliana, in piano di rientro).

I debiti verso i fornitori segnano una sensibile riduzione, anche se permangono elevati gli oneri per interessi per ritardati pagamenti e l'utilizzazione di anticipazioni di tesoreria, peraltro in netta diminuzione. Aumentano, invece, le disponibilità liquide a fine esercizio, sintomo di una limitata fluidità nelle procedure di pagamento.

Il costo del personale evidenzia un andamento decrescente, pur se con differenze, anche significative, tra i diversi territori.

Nel dicembre 2018 è stata raggiunta l'intesa per chiudere i contenziosi aperti dinanzi al giudice amministrativo riguardo ai *payback* (ossia l'eccedenza di spesa farmaceutica rispetto ai tetti di spesa programmati sul FSN, che le aziende produttrici rimborsano alle regioni) relativi agli anni 2013-2017.

Si registrano ancora ritardi nella determinazione annuale del Fondo sanitario nazionale e nella ripartizione delle risorse destinate al Servizio sanitario con riflessi sulla programmazione delle spese da parte delle Regioni e sulla possibilità di una completa e tempestiva rappresentazione, anche da un punto di vista contabile, della gestione nei bilanci regionali.

Restano tuttora da definire le regole per l'omogenea integrazione del conto consolidato sanitario con il conto generale della Regione, così da poter addivenire ad una più adeguata valutazione dei conti regionali.

Referto al Parlamento su "La spesa per il personale degli enti territoriali"

La relazione, approvata con deliberazione n. 21/2019/FRG, riporta l'andamento della spesa per il personale del comparto Funzioni locali (Regioni e Province autonome, Province, Città metropolitane e Comuni), nel triennio 2015-2017. Si tratta di un periodo in cui erano pienamente vigenti i vincoli sulla spesa di personale, poi allentati mediante sblocco del *turn over* e l'introduzione di limiti al reclutamento fondati sulla sostenibilità finanziaria della spesa.

Il settore occupa, complessivamente, circa 483.000 unità, distribuite tra personale dirigente, segretari comunali/provinciali e direttori generali, personale con qualifica non dirigenziale. Di esse circa 36.000 unità, pari al 7,5% del totale, hanno un contratto di lavoro flessibile.

Nel complesso, si osserva una contrazione della spesa netta, che tuttavia avviene in misura meno che proporzionale rispetto alla riduzione della consistenza media; ciò comporta un conseguente aumento della spesa media. Tale tendenza

risulta maggiormente evidente nelle posizioni apicali, mentre la spesa media del personale non dirigente è stabile.

La distribuzione del personale sul territorio nazionale non è uniforme e si rinvencono punte di maggiore concentrazione in talune aree territoriali. Ciò si riflette anche sul rapporto di incidenza tra dipendenti e dirigenti che, in taluni casi, appare migliorato per effetto del trasferimento alle Regioni del personale provinciale. Altre situazioni in cui il rapporto è positivo rispetto alla media si riscontrano in aree nelle quali il rapporto tra popolazione e dipendenti è molto elevato e, quindi, non può essere considerato in sé indicativo di un'ottimale organizzazione del lavoro.

Referto al Parlamento su "Analisi del sistema dei controlli interni degli enti locali"

Con il referto su "I controlli interni degli enti locali" (deliberazione n. 23/2019/FRG), la Sezione delle autonomie è tornata a fare il punto sul percorso di attuazione delle norme sui controlli interni introducendo nuovi sistemi di analisi. L'indagine ha riguardato 852 Amministrazioni, di cui 747 Comuni sopra i 15.000 abitanti e 105 enti di area vasta, tra Province e Città metropolitane, tenuti alla relazione annuale da adottare sulla base delle Linee guida previste dall'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL). Gli enti che non hanno adempiuto all'obbligo di trasmissione della relazione sono in totale 28, pari a circa il 3%, in continua riduzione rispetto agli anni precedenti.

La relazione fornisce interessanti indicazioni per le misure organizzative da adottare e anche per l'attività normativa, muovendo da una puntuale ricostruzione delle metodologie di applicazione delle sei diverse tipologie di controlli interni nell'anno 2017, per coglierne le caratteristiche sostanziali, le prospettive e gli aspetti più problematici. Oltre all'analisi tradizionale focalizzata su ciascuna tipologia di controllo, l'indagine propone un approccio più dinamico e integrato di valutazione del sistema in atto presso i singoli enti. In tal modo viene fatta luce sulla valenza complessiva, sulle caratteristiche strutturali e funzionali di fondo nonché sul grado di maturazione effettivamente raggiunto da ogni singolo ente.

Dagli esiti del monitoraggio emerge un quadro dei controlli in continua evoluzione, che tradisce difficoltà operative ancora numerose e forti resistenze "culturali" nella loro applicazione.

Diffusi ritardi di attuazione si rilevano soprattutto per l'assenza della contabilità analitica, l'inadeguatezza delle tecniche di campionamento, il carente ricorso ad alcuni indicatori e l'insufficienza di direttive. I maggiori riscontri appaiono invece focalizzati, nell'ultimo periodo di osservazione, principalmente sugli aspetti legati all'elaborazione dei report ed alla conservazione degli equilibri finanziari, dove prevale, tuttavia, un atteggiamento ancora limitato ad una logica burocratica finalizzata alla mera osservanza dei vincoli di bilancio.

L'esistenza di modelli attuativi molto eterogenei ha offerto l'occasione alla Sezione per stimare quale sia il "rischio di controllo" risultante dalla capacità di ciascuna delle Amministrazioni locali di più grandi dimensioni di prevenire, individuare e correggere le irregolarità gestionali e gli errori contabili più significativi.

L'analisi, benché priva di specifici riscontri sul campo, offre agli enti la possibilità di trarre spunti di valutazione dal livello di funzionalità stimato dalla

Corte in rapporto al proprio sistema di controlli interni ed a quello di enti consimili, per introdurre gli opportuni correttivi e promuoverne il miglior funzionamento.

Referto al Parlamento su "Organismi partecipati dagli enti territoriali"

L'indagine sulla gestione degli organismi partecipati da parte degli enti territoriali (deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG) è stata svolta sui dati disponibili nella banca dati DT-MEF, relativamente ai bilanci 2017. La relazione della Sezione presenta spunti di novità, pur nella continuità con le analisi precedenti, e conserva un peculiare interesse presentando la situazione su scala nazionale. Per la prima volta vengono censiti gli organismi partecipati dagli enti sanitari e analizzati nel dettaglio società ed organismi non societari, anch'essi rientranti a pieno titolo nel "gruppo ente territoriale".

Il referto analizza i principali parametri per una complessiva valutazione dell'operato degli enti soci sulla convenienza ad esternalizzare servizi e, in generale, a detenere partecipazioni in vista dell'appuntamento annuale con la revisione periodica.

Nel 2017, le società operanti nei servizi pubblici locali sono numericamente ridotte (il 40,75% del totale), pur rappresentando una parte importante del valore della produzione (il 71,18% dell'importo complessivo). Di queste, solo il 42% è totalmente pubblico, ma occupa circa due terzi degli addetti. Analoga proporzione si registra per gli enti sanitari.

Nel confronto tra i risultati conseguiti dalle società degli enti territoriali interamente pubbliche (n. 1.804) con il totale esaminato (n. 4.326), sono più frequenti, per le prime, situazioni di prevalenza delle perdite di esercizio sugli utili. Nel complesso, i debiti delle società partecipate ammontano a 91,9 miliardi, di cui quasi il 40% è attribuibile alle partecipazioni totalitarie.

Nelle partecipate pubbliche al 100% si rileva anche la preminenza dei crediti verso soci sul totale, sintomo della spiccata dipendenza di tali organismi dagli enti controllanti, pur in presenza di un rilevante indebitamento verso terzi. Tale dipendenza è confermata anche da talune situazioni di eccedenza delle erogazioni (tra cui quelle per contratti di servizio) rispetto ai valori della produzione delle società. Tali situazioni appaiono giustificabili in caso di risultati di esercizio negativi (da cui scaturiscono oneri per copertura perdite o per ricapitalizzazioni), mentre risultano poco comprensibili se associate a bilanci in utile.

Si conferma, inoltre, la prevalenza degli affidamenti diretti: nonostante la rigidità dei presupposti che consentono la deroga, su un totale di 14.626 affidamenti, le gare sono soltanto 878 e gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, 178. Speculari le risultanze per organismi non societari.

Dai dati della revisione periodica (sui dati di bilancio 2017), è emerso che 1.367 società degli enti territoriali, pari al 27% del totale, versa in condizioni tali da richiedere interventi di razionalizzazione da parte delle amministrazioni socie. Analoghe situazioni di criticità sono state rilevate dalle Sezioni regionali di controllo che hanno, altresì, evidenziato come la *governance* non sia sempre esercitata in modo consapevole da parte degli enti proprietari, i quali, talora, hanno spostato il potere decisionale dall'organo politico al sistema delle *holding*.

3. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali

La Sezione delle autonomie, quale espressione delle Sezioni regionali di controllo, svolge un ruolo centrale ai fini del coordinamento della finanza pubblica e la realizzazione degli obiettivi del sistema dei controlli sugli enti territoriali.

In tale contesto, elabora “Linee guida” e atti d’indirizzo e d’orientamento, anche attraverso l’attività nomofilattica, la quale ha assunto un ruolo di primo piano nel contenimento di contrasti interpretativi e nella risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, con obbligo conformativo da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Linee guida

Le “Linee guida” rappresentano un consolidato strumento d’indirizzo e di coordinamento, che sin dal 2006 – con l’entrata in vigore della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – ha consentito di uniformare le relazioni degli organi di revisione degli enti locali e – successivamente – del Servizio sanitario nazionale. Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ne ha ampliato l’ambito di applicazione, estendendo il perimetro soggettivo alle Regioni ed introducendo una nuova tipologia di controllo sulle relazioni riguardanti il funzionamento dei controlli interni di Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, Città metropolitane, Province e Regioni (art. 1, c. 6, d.l. n. 174/2012 e art. 148, d.lgs. n. 267/2000 - TUEL).

In tale ambito, la Sezione ha approvato, nel 2019, le Linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti sui rendiconti delle Regioni e delle Province autonome per l’esercizio 2018 (deliberazione n. 7/2019/INPR); Linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle Regioni e delle Province autonome per gli esercizi 2019-2021 (deliberazione n. 10/2019/INPR); Linee guida per le relazioni dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2018 (deliberazione n. 11/2019/INPR); Linee guida per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali sul rendiconto della gestione 2018 (deliberazione n. 12/2019/INPR); Linee guida per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sul bilancio d’esercizio 2018 (deliberazione n. 16/2019/INPR).

Sono state, inoltre, approvate (deliberazione n. 20/2019/INPR) specifiche metodologie per la *spending review* in attuazione dell’art. 6, c. 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174. Ciò si è reso possibile all’esito del monitoraggio effettuato in collaborazione con le Sezioni regionali di controllo del Veneto, della Basilicata e della Toscana (decreto SG n. 157 del 16 novembre 2017). Lo scopo è quello di fornire alle Sezioni regionali gli strumenti di analisi idonei per la verifica delle misure di revisione della spesa pubblica degli enti territoriali.

Di assoluta novità anche le Linee guida per la relazione dei revisori sul bilancio consolidato degli enti territoriali per l’esercizio 2018, volte ad integrare quelle emanate per le relazioni degli organi di revisione dei conti sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti territoriali. Con esse la Corte ha voluto favorire l’uniformità dei comportamenti dei revisori contabili dei predetti enti che, in materia di bilancio consolidato, devono rendere specifico parere. Ciò in ragione delle finalità precipue del bilancio consolidato di restituire trasparenza e responsabilizzazione nei diversi

livelli di governo. Le stesse Linee guida, unitamente alle note metodologiche che le corredano, mirano, altresì, a fornire agli enti interessati uno strumento di ausilio nella gestione delle operazioni propedeutiche per un corretto consolidamento delle risultanze contabili dei diversi soggetti ascrivibili al gruppo amministrazione pubblica.

Pronunce di indirizzo e di orientamento

La c.d. “nomofilachia del controllo” è assegnata alla Sezione (art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012) sia nella fase di prevenzione sia in quella di risoluzione dei contrasti interpretativi tra le Sezioni regionali di controllo, ferma restando la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nei casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo (art. 17, c. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102).

La platea dei soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica – con l'attribuzione diretta della funzione consultiva alla Sezione delle autonomie – è estesa, ai sensi dell'art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, alle componenti rappresentative degli enti territoriali. Sulla scorta della richiamata disposizione, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) ha rivolto al Presidente della Corte dei conti, il 23 settembre 2019, una richiesta di parere riguardante le modalità di copertura finanziaria dei costi del servizio di trasporto scolastico.

Sono state approvate nell'anno, tredici delibere di indirizzo volte a dirimere, in una visione sistemica, le problematiche connesse al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, ai piani di riequilibrio, all'impiego delle risorse, ai limiti alla spesa di personale, nonché alla corretta quantificazione degli emolumenti degli organi amministrativi degli organismi partecipati e di quelli di revisione economica degli enti territoriali.

Di particolare rilievo la pronuncia (deliberazione n. 8/2019/QMIG) in ordine all'individuazione di criteri di orientamento per la verifica della corretta attuazione degli effetti conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, della legge 28 dicembre 2018, n. 208, come sostituito dall'art. 1, c. 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in materia di riformulazione/rimodulazione dei piani di riequilibrio pluriennale degli enti locali. La Sezione si è espressa nel senso di ritenere che i piani di riequilibrio finanziario pluriennali di cui all'art. 243-*bis* del TUEL riformulati ai sensi della norma dichiarata incostituzionale, sortiscano effetti consolidati limitatamente alle quote di disavanzo riferite alle annualità il cui ciclo di bilancio si sia chiuso con l'approvazione del rendiconto. Il disavanzo residuo, invece, deve essere ripianato considerando il piano originario dell'ente, approvato prima della rimodulazione conseguente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015. Nel caso di mancata approvazione della rimodulazione o riformulazione del predetto piano entro la data di deposito della sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale, è necessario adeguare il piano di riequilibrio alla legislazione vigente.

Il tema dei limiti alla erogazione degli incentivi tecnici e diritti di rogito è risultato ancora di interesse in relazione ai non pochi dubbi emersi nell'applicazione delle relative norme (deliberazioni nn. 2-5-15-24-26/2019/QMIG).

Infine, si è dimostrata di rilevante attualità la questione rimessa direttamente dall'ANCI, relativa alla quota di partecipazione dovuta dalle famiglie per l'accesso ai servizi di trasporto degli alunni con riferimento alla integrale copertura dei costi sostenuti dall'ente locale per l'erogazione del servizio.

In proposito, la Sezione ha stabilito che gli enti locali, nell'ambito della propria autonomia finanziaria e nel rispetto degli equilibri di bilancio, nonché della clausola d'invarianza finanziaria, possono dare copertura finanziaria al servizio di trasporto scolastico anche con risorse proprie, con corrispondente minor aggravio a carico all'utenza. Inoltre, laddove l'ente ne ravvisi la necessità per un rilevante interesse pubblico oppure per categorie di utenti particolarmente deboli, la quota di partecipazione diretta dovuta dai beneficiari può essere inferiore ai costi sostenuti, di modica entità o nulla, purché individuata attraverso meccanismi di gradazione della contribuzione degli utenti, in conseguenza delle diverse situazioni economiche.

4. Audizioni al Parlamento

Nel 2019, la Sezione è stata audita dinanzi a tre diverse Commissioni parlamentari su temi connessi alla finanza territoriale, con riferimento ai processi di riforma avviati negli ultimi anni e in corso di attuazione.

Audizione in tema di recupero di mancati trasferimenti erariali agli enti locali della Regione Siciliana

In data 27 marzo 2019, la Sezione è stata audita dinanzi alla V Commissione Bilancio della Camera dei deputati, in ordine all'esame della proposta di legge - Atto n. 977 - che prevedeva la sospensione, per gli anni 2018, 2019 e 2020, degli effetti dell'art. 1, c. 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, per quanto concerne la Regione siciliana e gli enti locali ad essa appartenenti.

In tale sede è stata ribadita la necessità, già espressa in fase di riordino delle Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni (l. 7 aprile 2014, n. 56), di un attento e continuo monitoraggio delle fasi di attuazione della riforma, con particolare riferimento al rispetto dei termini previsti per gli adempimenti esecutivi e all'effettivo concretizzarsi dei potenziali risparmi attesi, nonché all'esigenza di garantire adeguata e tempestiva copertura finanziaria agli eventuali costi aggiuntivi emergenti. La precarietà, più volte rappresentata in sede di referto al Parlamento, della situazione finanziaria delle Province - chiamate ripetutamente a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di risparmio di spesa, con la conseguente riduzione delle risorse destinate ai servizi essenziali - ha preannunciato il rischio dell'insostenibilità della riforma, qualora non fosse condotta con rigoroso rispetto dei vari passaggi attuativi, di per sé molto complessi, e di adeguata gestione degli effetti finanziari che l'impatto delle misure riorganizzative poteva produrre.

In questo contesto, le complessità registrate per gli enti della Regione siciliana hanno trovato un moltiplicatore nel particolare regime normativo che disciplina la materia e nei correlati ritardi attuativi della riforma. Ne deriva l'esigenza di garantire una considerevole copertura finanziaria alla concreta attuazione degli accordi e degli

ipotizzati interventi di recupero di risorse formulati dal disegno di legge. Tale percorso deve svolgersi nell'ambito di una programmazione finanziaria rigorosa e sostenibile, recuperando quel "dialogo" continuo tra esercizi, che la Corte costituzionale vede alla base della costruzione e della garanzia degli equilibri «per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi» (sentenza n. 274/2017). Si tratta della declinazione dell'equilibrio di bilancio inteso «nella sua prospettiva dinamica» (o tendenziale), consistente nella ricerca «di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche».

Audizione sull'attuazione del federalismo fiscale e sulla definizione delle intese ex art. 116 Cost.

In data 17 luglio 2019, la Corte dei conti è stata chiamata ad esprimere il proprio avviso in merito ai procedimenti avviati dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto in tema di autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. In tale sede, ha riferito, secondo diverse prospettive, su complesse tematiche, con approfondimenti sia sulla natura delle funzioni trasferite, sia sulla incidenza di inderogabili principi (uguaglianza, unità e indivisibilità della Repubblica, mantenimento degli equilibri e sostenibilità della finanza pubblica), sia sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Il contributo ha tenuto particolarmente in considerazione i profili attinenti alla materia finanziaria ed alla contabilità pubblica, esaminando lo stato di attuazione delle norme in materia di federalismo fiscale, i principi costituzionali e il quadro finanziario di riferimento.

La Sezione ha sottolineato come, nel ridefinire l'assetto della finanza decentrata, restino fermi gli obiettivi di fondo della riforma: le decisioni circa l'offerta pubblica di servizi devono essere assunte sul territorio e gli amministratori locali devono essere responsabili nei confronti dei cittadini elettori con strumenti idonei a rendere evidenti gli effetti delle scelte degli amministratori al corpo elettorale.

La possibilità di aumentare il novero delle funzioni affidate al livello di governo locale può andare in questa direzione se svolta nella cornice di principi che presidono allo svolgimento del processo autonomistico. Tale quadro di riferimento, presuppone la definizione, ancora assente, dei concetti di costi e fabbisogni standard, fondamentali per presidiare un percorso che incide sulla complessiva funzionalità del sistema.

È di tutta evidenza che l'attuazione di tali intese comporterebbe una ristrutturazione organizzativa ad ampio raggio con una re-ingegnerizzazione dei processi da cui potrebbero derivare maggiori oneri. Si impone, quindi, una preventiva analisi costi-benefici ed un adeguato sistema di monitoraggio/rendicontazione che garantisca in modo oggettivo la trasparenza delle attività svolte e l'invarianza dei costi complessivi.

La Corte dei conti, organo radicato a rete nel territorio attraverso le Sezioni regionali di controllo, potrà intervenire su molti aspetti per consentire una valutazione organica degli andamenti ed un attento monitoraggio dei costi e delle prestazioni rese ai cittadini nelle diverse realtà territoriali, profili sui quali la Sezione delle autonomie, comunque, ha fatto riserva di riferire al Parlamento a processo avviato.

Audizione sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata

Anche l'audizione dell'11 dicembre 2019, dinanzi alla VI Commissione permanente – Finanze, ha riguardato il tema dell'autonomia differenziata, inserendosi nell'ambito del contesto già delineato il 17 luglio. La Corte è stata chiamata ad esprimersi in merito allo stato di attuazione del federalismo fiscale, con particolare riferimento agli obiettivi di "decentramento finanziario" e "autonomia tributaria" degli enti territoriali.

I temi di riflessione hanno riguardato: l'esigenza del rafforzamento dell'autonomia impositiva; lo sviluppo del ruolo di coordinamento della finanza territoriale; la fiscalizzazione dei trasferimenti statali; il superamento della spesa storica (con l'introduzione dei livelli essenziali delle prestazioni ed il finanziamento delle funzioni tenendo conto dei fabbisogni e dei costi standard); il problema degli squilibri territoriali (che rendono le basi imponibili delle diverse Regioni non immediatamente confrontabili); la necessità di controllare la pressione fiscale nel suo complesso ed il rispetto dei vincoli in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Il quadro emerso ha evidenziato quali condizioni imprescindibili per il buon esito della riforma: il recupero dei ritardi accumulati; l'esigenza di attivare un circuito virtuoso di recupero di efficienza e di controllo democratico da parte dei contribuenti per la responsabilizzazione degli enti territoriali sul fronte della spesa e del prelievo fiscale.

L'integrazione del potere di spesa con la responsabilità impositiva (quale strumento volto a contrastare la tendenza espansiva della spesa pubblica) e il superamento della disomogeneità territoriale delle fonti di finanziamento sono elementi imprescindibili per l'attuazione della riforma federalista.

Si rende necessario favorire il superamento della finanza derivata e attribuire una maggiore autonomia di entrata e di spesa rispettosa dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale. A tale scopo occorre ancorare il sistema di finanziamento delle funzioni ai criteri di "fabbisogni e costi standard", fornendo ai Comuni le risorse indispensabili ad attivare quei servizi essenziali di cui oggi sono privi. È necessario, altresì, realizzare l'integrazione della capacità fiscale degli enti sottodotati, superando la dimensione territoriale attraverso l'assegnazione perequativa di risorse per il finanziamento delle funzioni fondamentali da parte dello Stato.

Tale percorso va coniugato con una rappresentazione chiara e trasparente degli esiti della gestione, affinché gli amministratori locali siano effettivamente responsabilizzati nei confronti dei rispettivi corpi elettorali.

CAPITOLO IX

ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

1. Profili generali

In un contesto ordinamentale caratterizzato da una pluralità di livelli di governo territoriale, ciascuno dotato di propria autonomia finanziaria e, conseguentemente, titolare della gestione di risorse finanziarie pubbliche, la Corte dei conti, attraverso le Sezioni regionali di controllo, svolge un ruolo fondamentale nel garantire l'equilibrio complessivo dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento, anche nella prospettiva di consentire il rispetto degli obiettivi programmatici concordati in sede europea.

Le esigenze di riequilibrio della finanza pubblica, congiuntamente alle rilevanti modifiche apportate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), hanno determinato un rafforzamento e un ampliamento delle funzioni assegnate alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ad opera, in particolare, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213. In questo contesto, i controlli di regolarità e di legittimità sui bilanci degli enti territoriali, già esercitati a seguito dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, nelle forme e modalità di cui alle leggi 5 giugno 2003, n. 131 e 23 dicembre 2005, n. 266, hanno assunto rinnovata veste; accanto ad essi si sono accostati ulteriori compiti di controllo.

In esito a tale evoluzione, all'interno del perimetro delle competenze delle Sezioni regionali di controllo, possono individuarsi attività di tipo "obbligatorio e ricorrente", cui si accompagnano "altre forme di controllo". Nel primo insieme rientrano le attività relative alle verifiche di regolarità amministrativo-contabile, come: le verifiche sui bilanci di previsione e sui rendiconti finalizzate al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (art. 1, c. 3 e 5, del d.l. n. 174/2012); le verifiche sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali di spesa e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012, modificato dall'art. 33, c. 2, lett. a), n. 1, del d.l. n. 91/2014); il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali (art. 1, c. 9 ss., del d.l. n. 174/2012); le verifiche sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali (art. 3, c. 1, lett. e), del d.l. n. 174/2012, che ha introdotto l'art. 148-bis del TUEL); le verifiche sui piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie degli enti

pubblici di rispettiva competenza (art. 20, d.lgs. n. 175/2016); le verifiche sui rendiconti delle spese elettorali sostenute dalle formazioni politiche che partecipano alle elezioni nei comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti (art. 13, c. 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96); l'esame della relazione del sindaco, del Presidente della Provincia e del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni (artt. 148 del TUEL e 1, c. 6, del d.l. n. 174/2012); la disamina della relazione di fine mandato del sindaco e del Presidente della Provincia (art. 4, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149); l'esame delle relazioni dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario regionale (art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012).

A queste si aggiungono le altre attività di controllo correlate all'attività o alle richieste dell'Amministrazione controllata. Tra di esse rientrano: i controlli di legittimità su atti emanati dalle Amministrazioni periferiche dello Stato (art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e art. 10 del d.lgs. n. 123/2011); l'esame dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti locali in condizioni di predissesto e delle relazioni semestrali sullo stato di attuazione dei piani (art. 243-*quater*, del TUEL, introdotto dal d.l. n. 174/2012); l'attività consultiva in ordine ai pareri richiesti da Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane sulle materie di contabilità pubblica (art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131); la certificazione dei contratti aziendali di lavoro per il personale delle fondazioni lirico-sinfoniche (art. 11 del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112).

Le Sezioni regionali svolgono, infine, una serie di altre attività atipiche, non ricorrenti, derivanti da specifiche disposizioni di legge o frutto di autonome scelte programmatiche, nonché da richieste istruttorie provenienti da altri organi istituzionali.

Nei seguenti paragrafi vengono riepilogate le principali pronunce adottate dalle Sezioni regionali di controllo per ambito di attività.

2. Controlli sulle Regioni

Giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni/Province autonome

Nel quadro di un generale rafforzamento del sistema dei controlli sulle autonomie regionali, finalizzato al coordinamento della finanza pubblica e al rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, l'art. 1, c. 5, del d.l. n. 174/2012, ha esteso alle Regioni a statuto ordinario il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, già previsto per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome.

Gli elementi caratterizzanti dell'istituto si rinvencono nel principio di ausiliarità che lega il giudizio della Corte alle attribuzioni dell'Assemblea legislativa regionale, la quale viene posta nelle condizioni di controllare che gli indirizzi politici del Governo regionale, espressi in termini contabili nel bilancio di previsione, siano effettivamente portati ad esecuzione.

La pronuncia di parificazione del rendiconto generale della Regione/Provincia autonoma si colloca temporalmente nel periodo intercorrente tra la proposta del rendiconto regionale e la legge di approvazione. Allo scopo, l'art. 18 del d.lgs. n. 118/2011 prevede il doppio termine del 30 aprile (per la proposta della Giunta) e 31 luglio (per il Consiglio regionale). Detto termine è stato ritenuto non perentorio,

benché la Sezione delle autonomie, con deliberazione 14/2014/INPR, abbia rimarcato l'opportunità di non superare l'anno successivo a quello di riferimento.

Sotto il profilo sostanziale, l'oggetto del giudizio di parificazione è costituito dal rendiconto regionale che deve essere scrutinato in una duplice prospettiva; da un lato, infatti, la Sezione regionale di controllo è chiamata a valutare l'attendibilità delle scritture contabili, ossia l'idoneità di queste ultime a riflettere i fatti gestionali accaduti nell'esercizio, fornendone una rappresentazione veritiera e corretta, nel rispetto delle regole e dei principi di rendicontazione (ai fini della complessiva valutazione di affidabilità del rendiconto è proseguita, nel 2018, la sperimentazione del metodo di campionamento basato sulla metodologia DAS - *Declaration d'assurance*). Dall'altro lato, il giudizio di parificazione deve essere rivolto alla valutazione della corretta definizione dei saldi finali e dell'equilibrio di bilancio, in una prospettiva non solo statica, alla data di riferimento del rendiconto, ma anche dinamica e tendenziale, consistente "*nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche*" (cfr. Corte cost., sentenza n. 250 del 2013).

In questa prospettiva, il giudizio in parola è andato via via discostandosi dal modello tratteggiato dal r.d. n. 1214/1934 - e in generale dall'archetipo del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato - per divenire un controllo sulla tenuta complessiva del rendiconto, in termini di veridicità ed attendibilità dei saldi, e di sostenibilità, in concreto e in via prospettica, degli equilibri rappresentati con riferimento ai principi di cui agli artt. 81, 97 e 119 Cost.

Trattasi, invero, di principi che si pongono come coordinate giuridico economiche essenziali ai fini della parifica dei rendiconti regionali non solo in chiave di corrispondenza formale di poste contabili ma, soprattutto, in termini di veridicità, attendibilità e sostenibilità di tali risultanze rispetto al conseguimento dell'obiettivo primario e, cioè, l'equilibrio effettivo e strutturale del bilancio quale bene della collettività.

Così, centrale nel giudizio di parificazione è la verifica circa la corretta determinazione del risultato di amministrazione che riguarda, non solo la verifica di pagamenti, riscossioni e dei relativi resti ma, anche ed in special modo, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio.

All'esito di tali verifiche, afferenti all'attività di controllo, la decisione di parifica è resa "*nelle formalità della giurisdizione contenziosa*", con la partecipazione del Procuratore Regionale, che svolge in udienza la sua requisitoria orale (artt. 39 e 40, r.d. n. 1214/1934). Le Sezioni riunite della Corte, con deliberazione n. 7/SSRRCO/2013/QMIG hanno precisato che la decisione di parifica è espressione della "*volontà di rendere intangibili, con efficacia di giudicato, le risultanze del rendiconto generale*".

Il peculiare modulo procedurale osservato e lo svolgimento del giudizio secondo le "*formalità della giurisdizione contenziosa*" fa sì che nell'ambito dello stesso possano essere sollevate questioni di legittimità costituzionale: sotto tale profilo deve evidenziarsi come il Giudice della parifica, grazie all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ed al progressivo ampliamento dei parametri costituzionali (non più circoscritti ai tradizionali artt. 81 e 119 Cost.), si vada caratterizzando come presidio degli interessi adespoti, di quegli interessi cioè incisi

da normative che, siccome prive di una immediata riferibilità soggettiva o, comunque, non afferenti a conflitti intersoggettivi, rimarrebbero immuni da vaglio di costituzionalità.

Come previsto dall'art. 41, r.d. n. 1214/1934, alla decisione di parificazione è unita la relazione, nella quale la Corte esprime le proprie valutazioni sulle dinamiche della finanza regionale, ponendo sotto osservazione fenomeni gestori che presentano maggiore rilevanza. Tale relazione, anche se contestuale alla decisione, non forma oggetto del giudizio in senso proprio. Infatti, sebbene teleologicamente collegate, la pronuncia di parificazione e la relazione, entrambe promananti dalla Sezione regionale di controllo, sono documenti dotati di autonomia sotto il profilo della ritualità, dell'oggetto e delle finalità: più in particolare, *«esse si diversificano per natura giuridica, (la prima è un atto di controllo, anche se assunto dalla Corte con le formalità della giurisdizione contenziosa; l'altra è un atto di giudizio finalizzato all'informativa) e per funzione (la parifica acclara la veridicità e la regolarità della gestione; la relazione deve fornire all'organo legislativo i risultati del controllo eseguito sull'attività amministrativa e la gestione finanziaria globalmente considerata come comportamento effettivo dando una rappresentazione unitaria dell'intervento in funzione di verifica della politica dei risultati)»* (Sezioni riunite in speciale composizione n. 38/2014).

Il quadro offerto dai dati relativi ai giudizi di parificazione celebrati nel corso del 2019 è alquanto articolato.

In primo luogo, appare opportuno dar conto dell'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo che ha parificato i rendiconti regionali relativi agli esercizi 2014 e 2015 (cfr. deliberazione n. 53/2019) ed ha contestualmente dato corso alle verifiche, ormai in fase conclusiva, sui rendiconti regionali riguardanti gli esercizi 2016, 2017 e 2018 così da ricondurre il ciclo di bilancio nell'ambito delle ordinarie scansioni temporali.

Per entrambi gli esercizi la Sezione è, peraltro, pervenuta ad una decisione di parifica parziale, con esclusione di alcune voci del rendiconto: sono state rilevate, in particolare, criticità in ordine al mantenimento nei bilanci 2014 e 2015 di residui attivi eliminati, per insussistenza o inesigibilità, negli esercizi immediatamente successivi nell'ambito dei riaccertamenti ordinari, nonché in ordine ad alcuni capitoli di spesa per i quali sono state riscontrate irregolarità contabili.

Ad analogo riallineamento ha provveduto la Sezione regionale di controllo per la Campania che, con deliberazione n. 217/2019, si è pronunciata sui rendiconti regionali relativi agli anni 2017 e 2018 così ripristinando la continuità degli esercizi, e delle relative verifiche, vulnerate per effetto della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio 2012.

La medesima Sezione Campania con deliberazione n. 172/2019/PARI ha riassunto il giudizio di parificazione degli esercizi 2015 e 2016 (rimasto sospeso per effetto della remissione della questione di legittimità costituzionale definita dalla Consulta con sentenza n. 146/2019) ed ha fornito all'amministrazione regionale le indicazioni per il recupero delle somme erogate ai dipendenti del Consiglio regionale in base alle disposizioni dell'art. 2 della legge regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 e dell'art. 1 della legge regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, dichiarate illegittime con la citata sentenza.

Quanto agli ulteriori giudizi di parificazione si evidenzia come, a fronte di alcune Sezioni che, sia pur con osservazioni hanno pronunciato declaratoria di

parificazione integrale (Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto), altre siano pervenute a diverse conclusioni rilevando criticità rispetto a talune poste contabili.

Si segnalano, di seguito, le pronunce e le fattispecie di interesse:

- la Sezione di controllo per la Basilicata ha parificato il rendiconto regionale per l'esercizio 2017, con alcune eccezioni relative alla determinazione della parte accantonata nel risultato di amministrazione e ad alcuni capitoli afferenti a somme erogate in violazione del disposto di cui all'art. 22, comma 4 del d.lgs. 33/2013. Per altri capitoli di spesa, in relazione ai quali è stato accertato un aggravio del bilancio regionale per oneri relativi a trattamenti retributivi, previdenziali ed assicurativi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla contrattazione collettiva, è stato, invece, sospeso il giudizio e sollevata questione di legittimità costituzionale della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7 (cfr. ordinanza n. 25/PARI/2019);
- la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, ha parificato il rendiconto generale della Regione con eccezione di specifiche poste rispetto alle quali è stato sospeso il giudizio ed è stata sollevata questione di legittimità costituzionale. Censure di costituzionalità sono state, in particolare, mosse relativamente ad alcune disposizioni delle leggi regionali n. 58/1992, n. 2/2015 e n. 13/2016 che prevedono la corresponsione di peculiari trattamenti previdenziali in favore dei dipendenti regionali: a sostegno sono stati dedotti la violazione di disposizioni che regolano il riparto di competenze legislative (artt. 3, 36 e 117 secondo comma lett. l ed o, Cost.), con impatto indiretto sui parametri finanziari (artt. 81, 97 e 119 Cost.) nonché violazione diretta dell'art. 81, comma 3, Cost. ;
- la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha parificato il rendiconto relativo all'esercizio 2018 dando atto di un miglioramento netto rispetto agli esercizi precedenti e di un risultato di amministrazione di segno positivo, seppur gravato da vincoli ed accantonamenti. Nondimeno, con riguardo al disavanzo da anticipazioni di liquidità, integralmente rappresentato tra le scritture patrimoniali, quale debito restitutorio iscritto, la Sezione ha ritenuto che la cristallizzazione del disavanzo in oggetto, in ragione dell'effetto sospensivo dell'obbligo di restituzione annuale della rata in conto capitale, disposto dall'articolo 44, comma 4, del decreto legge n. 189 del 2016, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 229 del 2016, nonché la conseguente, necessaria rimodulazione dei relativi piani di ammortamento e degli stanziamenti in entrata dei bilanci a decorrere dall'annualità 2022, in coerenza con le dette rimodulazioni, abbia reso attuale e cogente un compiuto allineamento delle scritture patrimoniali e contabili, a partire dal rendiconto in esame, in osservanza dei principi di integrità, veridicità, trasparenza e coerenza interna dei bilanci e dei conti pubblici. La Sezione ha, pertanto, provveduto alla rideterminazione del disavanzo da anticipazioni di liquidità, tra le componenti accantonate del risultato

di amministrazione, per un importo pari a 9.300.280.608,33 euro, coincidente con il residuo debito restitutorio;

- la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha parificato, con esclusione di alcune poste, il rendiconto regionale giusta deliberazione n. 67/2019/PARI. All'esito di verifiche istruttorie, aventi ad oggetto tutte le aree della gestione che rifluiscono contabilmente nel rendiconto oltre che specifiche criticità rilevate in occasione dei precedenti giudizi di parifica, la Sezione ha ritenuto di non parificare alcuni capitoli correlati a residui passivi non correttamente mantenuti in contabilità, il fondo crediti di dubbia esigibilità nella misura pari alla differenza tra l'importo determinato dalla Regione e quello rideterminato dalla Sezione nonché alcune poste già oggetto di rilievo in occasione delle precedenti parifiche. Trattasi, in particolare, a) della posta contabile dello Stato patrimoniale "DEBITI", segnatamente della voce "*debiti verso controllate*", in quanto non espone l'importo derivante dalla cessione degli immobili di proprietà della Regione e delle ASL ad ARTE Genova, destinata a copertura del disavanzo sanitario 2011, da riqualficarsi quale operazione di indebitamento; b) delle poste contabili dello Stato patrimoniale "IMMOBILIZZAZIONI" ("*Immobilizzazioni materiali*", "*fabbricati*"), in quanto non espongono l'importo relativo a immobili cartolarizzati e alla voce "ATTIVO CIRCOLANTE", "*altri crediti*", per un importo relativo ai crediti cartolarizzati; c) del "Risultato d'amministrazione", nella misura in cui non espone apposito vincolo, discendente dal saldo differenziale dei flussi finanziari, positivi e negativi, generati dai contratti derivati;
- la Sezione regionale di controllo per il Molise con deliberazione n. 121/PARI/2019 ha parificato il rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2018 nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, ad eccezione, per quanto riguarda il Conto del bilancio, di alcuni capitoli di spesa siccome correlati ad importi imputati senza previo riconoscimento del relativo debito fuori bilancio. Ad analoghe conclusioni è pervenuta in relazione ad altre poste afferenti ai "Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno" per le immobilizzazioni immateriali, ai "Terreni", ai "Fabbricati", agli "Impianti e macchinari", alle "Macchine per ufficio e hardware", ai "Mobili ed arredi" per le immobilizzazioni materiali;
- la Sezione regionale di controllo per la Campania con deliberazione n. 217/PARI/2019 ha parificato, con eccezioni, i rendiconti della regione Campania relativi agli esercizi 2017 e 2018. Di interesse si appalesano le verifiche relative al perimetro sanitario - ed alla contabilità economica che lo caratterizza - in esito alle quali sono emerse criticità circa il trasferimento a favore dell'intero perimetro sanitario di utili che non possono essere distolti dai bilanci delle singole ASL. La pronuncia si segnala anche per le compiute considerazioni svolte con riguardo a taluni profili della peculiare procedura prevista per il giudizio di parificazione. Nella decisione sono stati, invero,

affrontati temi di rilievo generale, come quelli della: a) esatta determinazione del vincolo del giudicato del giudizio di parificazione, b) natura giurisdizionale del giudizio stesso; c) perimetrazione alle norme sul giudizio di conto, in rapporto alle disposizioni dell'art. 40 del R.D. n.1214/1934, le quali prevedono che il ridetto giudizio avvenga con le "formalità della giurisdizione contenziosa". Nella relazione, che accompagna la predetta decisione sono stati scrutinati tre importanti settori dell'attività della Regione, attinenti agli esiti dei controlli operati: a) sull'attuazione della sentenza n.146/2019 della Corte Costituzionale, secondo le indicazioni offerte dalla Sezione medesima con la decisione 30 luglio 2019, n. 172/2019/PARI, con la quale è stato riassunto il giudizio di parificazione degli esercizi 2015 e 2016, rimasto sospeso per effetto della remissione della questione di costituzionalità definita con la citata sentenza; b) sul "Sistema regionale di gestione del Fondo Sociale Europeo" (FES); c) sugli "Organismi Partecipati Regionali". Con specifico riferimento alle questioni sull'attuazione della sentenza n.146/2019 la Sezione ha respinto l'eccezione di giudicato dei giudizi di parificazione ante 2016, formulata dal Consiglio Regionale, fissando i criteri di determinazione dell'indebito da recuperare (trattasi, in particolare, delle somme erogate ai dipendenti del Consiglio regionale in base alle disposizioni dell'art. 2 della legge regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 e dell'art. 1 della legge regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, dichiarate illegittime con la citata sentenza n. 146/2019).

- la Sezione regionale di controllo per il Piemonte con decisione n. 58/2019/SRCPIE/PARI ha parificato il rendiconto regionale per l'esercizio 2018 con eccezione delle partite di spesa, impegnate o destinate a fondo pluriennale vincolato, che hanno avuto quale copertura l'applicazione di accantonamenti e vincoli del risultato di amministrazione 2017 ravvisando l'illegittimità di tale forma di finanziamento visto l'esito negativo dell'esercizio in esame. Nell'occasione la Sezione ha rilevato come il risultato di amministrazione dell'esercizio 2018, pur rimanendo fortemente negativo, sia migliorato rispetto all'esercizio precedente ed ha evidenziato il completo recupero della rata annuale del disavanzo ordinario al 31/12/2014, della rata annuale del disavanzo da riaccertamento straordinario in coerenza con il nuovo piano di rientro oltre che la corretta contabilizzazione delle partite contabili afferenti alle anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013. Nondimeno, nella relazione annessa sono state rimarcate criticità circa l'utilizzo di "fondi accantonati e vincolati nel risultato di amministrazione 2017" atteso che lo stesso risultava negativo ancor prima delle operazioni di accantonamento e vincolo imposte dalla nuova normativa finanziaria armonizzata. Sono emerse, inoltre, criticità in relazione alle modalità di rilevazione dei debiti fuori bilancio: è stato verificato, infatti, che, una quota di debiti fuori bilancio già oggetto di riconoscimento tramite

apposita legge regionale, è stata successivamente mandata in economia ed è confluita nel risultato di amministrazione in mancanza dei necessari presupposti giuridici, non rappresentando, pertanto, effettivamente un debito fuori bilancio da finanziare né a carico dell'esercizio 2018, né a carico di esercizi futuri. In tema di società partecipate oggetto di attenzione è stata la sottoscrizione di una lettera di patronage concessa in favore di una propria partecipata a garanzia di una partita debitoria, che la Sezione ritiene essere di natura "forte": di qui l'invito rivolto all'Amministrazione per il futuro a procedere ad una previa attenta valutazione di ogni garanzia eventualmente rilasciata a soggetti terzi, in quanto, fattispecie potenzialmente rilevante ai fini del rispetto del limite di indebitamento anche alla luce della giurisprudenza contabile sull'argomento (v., ad esempio, la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 30/2015). Da ultimo sono state rilevate criticità in ordine alla rinegoziazione dei mutui in essere collegata all'estinzione dei contratti derivati. La Sezione ha preso atto dell'esistenza di vincoli contrattuali intercorsi con la Cassa Depositi e prestiti in relazione alla destinazione dei risparmi derivanti dalla rinegoziazione dei mutui, come peraltro recepiti dalla L.R. n. 4/2018 (modificata dalla L.R. n. 20/2018); esigenza ritenuta apprezzabile alla luce del principio di equità intergenerazionale, laddove l'Ente espone l'intento di voler sgravare i futuri esercizi da oneri derivanti da contratti di natura aleatoria che rischiano di irrigidire la spesa. La Sezione ha, tuttavia, sollecitato una attenta considerazione della valutazione economica dell'operazione medesima, nel rispetto dei principi di finanza pubblica, e ha sottolineato la necessità di temperare la realizzazione di futuri risparmi, quantificabili al momento della chiusura di contratti derivati in essere, con il rischio che eventuali oscillazioni dei tassi riducano in maniera consistente i benefici dell'intera operazione posta in essere. In ogni caso si è ricordato che - derivando i futuri risparmi di un'eventuale operazione di estinzione dei contratti derivati, da una sottostante operazione di rinegoziazione di mutui - deve rimanere fermo il vincolo di destinazione finale di tali risparmi a spese di investimento, alla luce del principio costituzionale di cui all'articolo 119, comma 6, della Costituzione, e sempre che la Regione mantenga il vincolo di destinazione;

- le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, in esito ai riscontri e alle verifiche effettuati, ed in accoglimento delle richieste del pubblico ministero, hanno parificato il Rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2018, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, con esclusione di alcune poste contabili. Trattasi in particolare di alcuni capitoli di spesa afferenti ad impegni e pagamenti delle indennità di funzione e di coordinamento a funzionari della Provincia senza incarico direttivo (per complessivi euro 976.157,94) con conseguenti effetti sulla misura della parte disponibile del risultato di

amministrazione. In ordine a tali poste le Sezioni riunite avevano, in particolare, sollevato, con separata ordinanza n. 4/2018, nel corso di giudizio di parificazione sul rendiconto della Provincia 2017, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, secondo comma, lettere l) e o) e 119, primo comma, della Costituzione, delle conferenti disposizioni di leggi provinciali (n. 7). Successivamente, con sentenza n. 138 del 6 giugno 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, c. 2, l.p. n. 9/2017 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'amministrazione provinciale) e dell'art. 1, l.p. n. 1/2018 (norme in materia di personale). Nel merito la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni sollevate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere l) ed o) della Costituzione. Ha osservato la Corte costituzionale che *"...non viene in rilievo la modalità organizzativa, bensì l'assenza di sinallagmaticità della retribuzione e il relativo assoggettamento a contribuzione previdenziale"* e che *"in definitiva (...) il legislatore regionale e quello provinciale, incidono, con tutta evidenza, sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul quantum della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva"*. Alla luce di dette considerazioni la Consulta ha concluso che *"le norme precedentemente esaminate devono essere dunque dichiarate costituzionalmente illegittime e le spese dalle stesse generate non possono essere inserite nei relativi rendiconti"*. Medesime conclusioni sono state tratte rispetto alla previsione di una trasformazione graduale delle indennità di dirigenza in assegno personale, una volta cessato l'incarico ritenuta *"inconciliabile con la regola generale inerente alla dirigenza pubblica"* e, pertanto, preclusiva di *assunzione di spese per gli esercizi successivi al 2017"*. Inoltre, sempre nel corso del giudizio di parifica del rendiconto 2018, le Sezioni riunite hanno ordinato di sospendere il giudizio sulla posta contabile concernente un decreto della ripartizione Avvocatura della Provincia e di trasmettere gli atti relativi, per gli eventuali profili di competenza, alla Procura regionale di Bolzano della Corte dei conti che aveva espresso, nelle conclusioni depositate il 26 giugno 2019, forti perplessità non ritenendo congrua la disposta liquidazione, con particolare riferimento alla quadruplicazione del tariffario professionale di base alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza della Cassazione (cfr. sent. Sez. Un. n. 13861/2015). Tali spese sono relative ad un giudizio penale e sono state disposte in esecuzione della sentenza del Tribunale di Bolzano n. 160/2015 che ha accertato il diritto del richiedente al rimborso nell'*an*, come dalla documentazione prodotta dall'amministrazione. Al riguardo le Sezioni riunite hanno osservato che la procedura di liquidazione appariva regolare, persistendo comunque i dubbi sulla ingente quantificazione.

- in occasione della parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento, non sono state parificate alcune poste relative ai rimborsi delle spese legali ai dipendenti provinciali, in relazione a giudizi civili, penali e contabili. È emerso che nel 2018 sono state pagate, a tale titolo, significativi importi riferiti a procedimenti contabili archiviati ai sensi dell'art. 69 del Codice di giustizia contabile, approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, nonché a giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, conclusi con pronunce di rito. Conseguentemente, le Sezioni Riunite, con ordinanza n. 6/SSRR/2019 del 28 giugno 2019, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale (sospendendo contestualmente il giudizio per le relative poste), in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 3, 81, 97, 103, c. 2, 117, c. 2, lett. l) e art. 119, c. 1, dei seguenti articoli di legge provinciale (Registro ordinanze n. 174 del 29 luglio 2019 in G.U. n. 43 del 23 ottobre 2019): art. 92 della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12 e art. 18 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3.

Per la Valle d'Aosta, in mancanza di una specifica norma di attuazione dello statuto regionale, la Sezione non procede al giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali

Nell'ambito del rafforzato quadro di controlli sulla finanza regionale e locale posto dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, un ruolo di particolare rilievo assume l'analisi delle leggi emanate nell'anno, che ha a oggetto l'individuazione degli oneri finanziari sottesi alle singole normative di spesa, la relativa quantificazione e la predisposizione di risorse adeguate a copertura.

Come ha evidenziato la Sezione Autonomie "con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 della Costituzione, la riforma mira soprattutto ad "arricchire il patrimonio conoscitivo" dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad "elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile" (delibera n. 10/2013/INPR). La funzione di ausilio all'organo legislativo svolta dalla relazione sulla copertura è stata riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 39 del 2014), secondo la quale l'attività di referto in materia svolta dalle Sezioni regionale della Corte dei conti "risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012)".

Non appare, peraltro, superfluo sottolineare come detta forma di controllo replichi, di fatto, una omologa funzione già intestata alla Corte dei conti, sia pur con

diverso ambito applicativo (legislazione di spesa dello Stato) e con diversa cadenza temporale (relazione quadrimestrale), dall'art. 7, comma 6 della legge n. 362 del 1988, recepita ed integrata dall'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009.

In ragione di ciò, sin dall'entrata in vigore della novella normativa, approfonditi e puntuali sono stati i rilievi formulati dalle Sezioni regionali di controllo avendo riguardo alla consolidata giurisprudenza, contabile e costituzionale, in tema di art. 81 Cost.: ciò anche in vista dell'attivazione dei processi di autocorrezione nell'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative evocati dalla Consulta nella citata sentenza n. 39/2014.

Sotto tale profilo le pronunce rese nel corso del 2019 restituiscono un quadro d'insieme ancora caratterizzato da plurime e ricorrenti criticità, benché debba darsi atto di elementi di segno positivo che, sia pur circoscritti e di limitato impatto, appaiono significativi in quanto effetto della proficua interlocuzione, avviata sullo specifico tema, tra le articolazioni territoriali della Corte dei conti e le amministrazioni regionali.

Di interesse sono, a tal riguardo, le deduzioni svolte dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata laddove nel referto sulle leggi di spesa 2017, approvato con deliberazione n. 69/2019, si attesta l'adozione da parte della amministrazione regionale di misure correttive e di specifici interventi organizzativi conseguenti ai rilievi mossi, a partire dal 2013, dalla stessa Sezione regionale: particolare evidenza è data alla istituzione di una apposita struttura di missione con lo scopo di supportare gli uffici preposti all'approvazione delle leggi onerose nonché all'adozione di specifiche linee guida recanti, tra l'altro, indicazioni circa la relazione di accompagnamento e la relazione tecnico-finanziaria che deve corredare ciascuna proposta di legge.

Parimenti positivo è il giudizio espresso dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte (cfr. deliberazione n. 39/2019) rispetto alla attivazione del c.d. flusso procedurale adottato congiuntamente dagli uffici di Presidenza del Consiglio regionale e dalla Giunta, al fine di instaurare una prassi virtuosa nella gestione di tutti gli snodi istruttori che coinvolgono le strutture tecniche di detti uffici.

Trattasi, comunque, di iniziali percorsi di cambiamento che necessitano di implementazione e che non mutano il giudizio - complessivamente non soddisfacente - che può trarsi dalle pronunce rese dalle Sezioni regionali di controllo nel corso del 2019 in considerazione dei profili critici rilevati.

Significative inadempienze continuano, infatti, ad essere rilevate con riguardo al puntuale assolvimento degli obblighi formali di accompagnamento delle leggi di spesa, segnatamente alla relazione tecnica economico-finanziaria, che, in taluni casi risulta del tutto omessa (Sezione regionale di controllo per la Liguria) ovvero priva di effettive e documentate argomentazioni tecnico-giuscontabili a supporto di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dall'art. 81 Cost. (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazioni nn. 10/2019 - 163/2019).

In questa prospettiva gravi e diffuse carenze sono emerse, in maniera pressoché generalizzata, relativamente: a) alle modalità di stima e di quantificazione degli oneri, prevalentemente definiti in termini di tetto massimo di spesa; b) alla attendibilità e alla congruità degli oneri rispetto agli scopi perseguiti dalla norma; c) all'assenza di oneri ovvero all'invarianza finanziaria della norma dedotte, ma non

comprovate; d) alla effettività e fattibilità giuridica delle risorse indicate a copertura ed alla relativa capienza in relazione alla durata dell'onere.

In coerenza con le indicazioni rese dalla Corte costituzionale circa la necessità di una copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri, sono state, inoltre, formulate censure con riguardo a prassi di copertura che, seppur conformi alle modalità tipizzate dall'art. 17 della legge 196/2009, possono risultare poco trasparenti e, comunque, tali da porre in pericolo di equilibri di bilancio in corso o di quelli futuri.

Interessanti appaiono, sul punto, le considerazioni della Sezione di controllo per la Regione Friuli Venezia Giulia (deliberazione n. 18/2019) sulla copertura mediante storno dallo stanziamento di altro capitolo del bilancio: a tal riguardo, pur rimarcandone la legittimità, è stata rilevata la necessità di un più ampio supporto informativo e motivazionale attesa la sua interferenza con la pregressa programmazione contabile e finanziaria.

Ha sottolineato, in particolare, la Sezione come "lo storno di risorse da precedenti autorizzazioni di spesa debba essere integrato dall'indicazione della sufficienza delle risorse residue a soddisfare le originarie finalità dello stanziamento interessato o quantomeno dall'indicazione delle ragioni del mancato utilizzo di dette risorse per le finalità cui erano originariamente destinate" e come detta esigenza risulti particolarmente stringente "nei casi in cui le risorse stornate atenevano a capitoli di spesa pluriennale, talvolta anche qualificate come obbligatorie, in relazione ai quali più puntuali e quindi, teoricamente, meno suscettivi di riconsiderazione avrebbero dovuto essere gli originari stanziamenti".

Emerge evidente, dunque, come la funzione in esame – ed il controllo referente che ne consegue – si atteggiino come uno strumento di ausilio per le amministrazioni regionali nell'efficientamento della dinamica di spesa (sia a monte nella costruzione della legge onerosa, sia a valle nella gestione del sistema del bilancio dell'ente) e nella tutela in concreto degli equilibri di bilancio, attuali e prospettici: in tal senso costanti sono i moniti e le sollecitazioni delle Sezioni regionali di controllo all'adozione delle necessarie misure correttive.

Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari regionali

Nell'ambito dei "controlli estrinseci di regolarità contabile", con finalità restitutorie e non sanzionatorie, rientrano i controlli che l'art. 1, commi 9 e ss, del d.l. 174/2012 ha intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità.

Trattasi di un controllo di carattere successivo, fortemente procedimentalizzato, svolto dalle Sezioni regionali di controllo nei limiti precisati dalla Corte costituzionale che, sin dalle prime fasi applicative delle novità recate dal d.l. 174/2012, ha avuto modo di precisare che il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari "se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro

coerenza con le finalità previste dalla legge” (così in sentenze 18 aprile 2016, n. 104 e 4 novembre 2014, n. 263).

Ne consegue, dunque, un controllo di regolarità - esterno e documentale - incentrato sullo scrutinio degli atti allegati a corredo del documento contabile, svolto alla stregua del citato d.l. 174/2012 nonché delle Linee guida elaborate dalla Conferenza Stato-Regioni ed ispirato a criteri di effettività e tracciabilità sostanziale delle spese oggetto di rendicontazione, in funzione del riscontro di inerenza delle medesime alle finalità istituzionali dei gruppi consiliari, da cui può discendere, come effetto, l'ordine di restituzione delle somme rendicontate dichiarate non regolari dalla Sezione, laddove il gruppo consiliare non abbia provveduto a regolarizzarle entro il termine impartito dalla medesima Sezione.

Su tale controllo può innestarsi una eventuale fase contenziosa di competenza delle Sezioni riunite a speciale composizione alle quali gli artt. 1, comma 6, e 123 del codice di giustizia contabile - reiterando la previsione di cui all'art. 1, comma 12, del d.l. 174/2012 come novellata dall'art. 33 del d.l. n. 91/2014 - assegnano la decisione sui ricorsi in materia di rendiconti dei gruppi consiliari.

Così ricostruito la natura del controllo ed il quadro normativo di riferimento, preme evidenziare come le verifiche svolte dalle Sezioni regionali di controllo abbiano fatto registrare un *trend* positivo per ciò che attiene al recepimento dei rilievi formulati ed al superamento delle criticità, procedurali e di merito, riscontrate che trova conferma anche per il 2019.

Numerose sono, invero, le Sezioni (Abruzzo, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, Trentino Alto Adige Bolzano) che hanno dichiarato regolari tutti i rendiconti, anche se talora all'esito di rettifiche contabili e di restituzioni operate dai gruppi consiliari in sede istruttoria. In alcuni casi la dichiarazione di regolarità è stata limitata ad alcune eccezioni per specifiche spese non considerate in linea con il quadro normativo di riferimento (Basilicata, Lazio, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Sicilia).

Circoscritte sono, di contro, sono le declaratorie di irregolarità dei rendiconti (Molise e Trentino Alto Adige).

In tale contesto - a comprova della fattiva interlocuzione che anche su questo versante si è instaurato tra le amministrazioni regionali e le Sezioni regionali di controllo - si richiama la deliberazione n. 6/2018/INPR della Sezione regionale di controllo per il Lazio recante “Linee di indirizzo in materia di controllo dei Rendiconti dei Gruppi consiliari della regione Lazio” con la quale, a fronte delle competenze e degli adempimenti procedurali cadenzati dalla disciplina normativa specifica, la Sezione ha inteso fornire precise indicazioni al fine di consentirne la corretta applicazione: a tal fine la deliberazione individua gli oneri a carico dei Gruppi, in funzione di maggiore trasparenza del loro operato e di una corretta applicazione delle regole contabili, offrendo un insieme di criteri operativi, utili per orientarsi - anche per l'avvenire - nel non facile quadro della rendicontazione.

Da ultimo deve, peraltro, darsi conto, che per effetto di alcuni provvedimenti normativi che hanno abolito l'erogazione di contributi per le spese di funzionamento dei Gruppi consiliari, in alcune regioni il controllo sia venuto meno: tale è il caso della regione Emilia Romagna e delle regione Marche in considerazione,

rispettivamente, della legge regionale n. 1/2015 e n. 9/2016 che hanno abolito i contributi in esame.

Singolare è la situazione della regione Piemonte che, dopo aver con legge regionale 15 aprile 2014, n. 4 abolito, a decorrere dalla X Legislatura, i contributi per le spese di funzionamento dei Gruppi consiliari ha provveduto al loro ripristino, con facoltà di rinuncia, a partire dall'esercizio 2018 in forza della legge regionale 31 ottobre 2017, n. 16.

Esame dei bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni

Il giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione pur rivestendo una indubbia centralità non esaurisce l'ambito dei controlli svolti dalle Sezioni regionali sulla gestione finanziaria degli enti locali atteso che l'art. 1, c. 3, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino, altresì, i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi delle Regioni, con le modalità e secondo le procedure di cui all'art. 1, cc. 166 e ss., della l. 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Il controllo sul bilancio regionale che, come chiarito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 39/2014, assume carattere successivo ed è effettuato su documenti di bilancio già approvati è stato effettuato con apposita e specifica pronuncia da parte di alcune Sezioni regionali, mentre altre Sezioni vi hanno dedicato un'apposita sezione nell'ambito della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto.

Oggetto di segnalazione e di specifiche pronunce sono state criticità riscontrate, in particolare, riguardano i seguenti aspetti: equilibri di bilancio e piani di investimento; spesa per il personale; l'entità del fondo delle risorse decentrate; il disavanzo risultante dal rendiconto; il fondo crediti di dubbia esigibilità; l'indebitamento; gli organismi partecipati; i vincoli di finanza pubblica; il servizio sanitario regionale (preventivo economico annuale consolidato; disavanzo sanitario; debiti degli enti del SSR; piano di rientro del SSR).

Specificata e rinnovata attenzione, dopo l'entrata in vigore del nuovo sistema di contabilità armonizzata che assegna particolare rilievo al principio della programmazione, è stata riservata anche all'analisi del bilancio di previsione scrutinato, nell'ottica del ciclo di bilancio, nella sua connessione con le risultanze dell'esercizio precedente e nel suo porsi quale parametro per la verifica degli obiettivi finanziari e gestionali conseguiti a rendiconto (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 231/2019/FRG).

Nell'ambito di una siffatta valutazione complessiva, di interesse risulta l'analisi sulla finanza regionale svolta, anche nel 2019, dalla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia ed esitata nel Rapporto sul coordinamento delle finanze pubbliche.

Alla luce dell'articolato sistema delineato dal d.l. n. 174/2012 detto rapporto è espressione dell'orientamento della Sezione verso una valorizzazione del nesso teleologico che sussiste tra i vari controlli previsti dall'articolo 1 del medesimo

decreto legge e la parificazione del rendiconto, quale momento di chiusura del sistema dei controlli sulla finanza e contabilità della Regione nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto parificato.

In un quadro normativo di riferimento fortemente innovato dalle leggi sull'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio, il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale ha provveduto ad affrontare degli specifici approfondimenti dedicati, in particolare, al bilancio consolidato della Regione con i propri organismi societari e con gli enti del servizio sanitario regionale: in questa prospettiva sono state formulate raccomandazioni circa la necessità di un più puntuale recepimento dei principi contabili fissati dal d.Lgs. n. 118/2011, soprattutto per quanto attiene al perimetro di consolidamento e alla verifica del principio di irrilevanza oltre che di un maggiore sforzo al fine di pervenire all'uniformità temporale, nonché all'uniformità sostanziale delle poste contabili da aggregare.

Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale

In considerazione dell'elevato volume di risorse destinate al suo finanziamento (pari mediamente all'80% della spesa regionale), il legislatore ha approntato per la sanità regionale un articolato sistema di controlli nel cui ambito vanno a collocarsi quelli di regolarità amministrativo-contabile che le Sezioni regionali esercitano ai sensi dell'art. 1, c. 170, della legge n. 266/2005, come integrato dall'art. 1, c. 3, del d.l. n. 174/2012 e che vanno ad affiancarsi a quelli, contabili e gestionali, svolti a livello macro, nell'ambito delle verifiche preordinate al giudizio di parificazione.

Tali riscontri assumono come paradigma procedurale quello già previsto per gli enti locali dall'art. 1, comma 168 e ss, L.F. 2006 rinvenendo, dunque, fondamento nelle relazioni dell'organo di revisione, segnatamente del Collegio sindacale, e possono esitare in una incisiva misura interdittiva atteso che, in caso di mancata copertura, le Sezioni regionali di controllo possono assumere provvedimenti volti al blocco della spesa.

Trattasi, peraltro, di controlli, ormai, consueti che si sono, di recente, arricchiti di nuovi contenuti, non solo e non tanto per l'anzidetto rafforzamento delle competenze e dell'apparato sanzionatorio-inibitorio delle Sezioni regionali di controllo, ma anche e soprattutto per effetto dell'entrata in vigore del nuovo sistema di contabilità armonizzata.

In questa prospettiva particolare attenzione è stata dedicata, nel 2019, al grado di recepimento e di applicazione delle disposizioni e dei principi recati dal d.lgs. 118/2011 come successivamente modificato e integrato rilevandosi, al riguardo, ritardi e criticità.

Censure sono state formulate in relazione alla mancata attivazione della Gestione sanitaria accentrata regionale, alla inosservanza degli stringenti termini previsti dall'art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011 per la definizione formale del processo di programmazione sanitaria regionale nonché al mancato recepimento delle direttive ministeriali circa le procedure di consolidamento (Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia).

Nella medesima prospettiva di interesse appare l'articolata ricostruzione operata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania ed esitata nell'ordinanza n. 148/2019 con la quale è stata sollevata questione di legittimità

costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c) del d.lgs. 118/2011 con specifico riguardo alle modalità di rilevazione contabile dei contributi in conto capitale ed alla successiva sterilizzazione dei cespiti acquistati con le medesime risorse.

Al di là della specifica questione tecnica la pronuncia si segnala in quanto va a collocarsi nell'ambito di quel solco interpretativo che, anche alla luce delle coordinate interpretative rese dalla Corte costituzionale, ha impresso una significativa *vis expansiva* ai controlli di regolarità-legittimità intestate alle Sezioni regionali di controllo che, sempre più spesso, esitano in incidenti di costituzionalità rispetto a normative che, afferendo alle c.d. zone franche, non potrebbero mai approdare al vaglio del Giudice delle Leggi.

In continuità con le analisi svolte con riguardo ai precedenti esercizi oggetto di considerazione sono state le discipline vincolistiche, soprattutto in tema di personale e di acquisti di beni e servizi, ed il rispetto dei relativi limiti di spesa pervenendosi, in alcuni casi, all'adozione di declaratorie di grave irregolarità contabile (Sezione regionale di controllo per la Toscana).

Particolare attenzione è stata, inoltre, riservata dalla totalità delle Sezioni regionali di controllo alla spesa farmaceutica, convenzionata e non, ed alla spesa per dispositivi medici i cui tetti risultano superati in maniera pressoché generalizzata (a livello nazionale solo Lombardia, Lazio e Campania presentano una spesa coerente con il tetto previsto).

Profili critici permangono, in talune regioni, in ordine al rispetto da parte degli enti dei servizi sanitari regionali dei termini di pagamento ai fornitori di cui al d.lgs. n. 231/2002 mentre si rileva una tendenza generale ad un miglioramento per quanto riguarda l'indicatore di tempestività dei pagamenti.

Censure sono state, inoltre, formulate relativamente all'adozione di sistemi di *budgeting* che risultano ancora carenti, all'attività intramoenia (ben lungi dal realizzare l'equilibrio economico e, di contro, foriera di perdite per le aziende), all'attività contrattuale caratterizzata da un illegittimo ricorso all'istituto della proroga, all'aumento dei contratti atipici per il reclutamento del personale nonostante la minore incisività dei vincoli di legge, alla mancata attivazione di investimenti, alla mancata razionalizzazione/revisione del sistema delle partecipazioni.

Per ciò che attiene agli aspetti organizzativi ed al ruolo di *governance* svolto dall'amministrazione regionale rispetto agli enti del servizio sanitario regionale continua ad essere stigmatizzata la prassi delle amministrazioni regionali di intervenire in corso di esercizio sui provvedimenti già assunti in vista della loro rimodulazione ed aggiornamento con conseguente discontinuità nelle attività di definizione ed assegnazione delle azioni di riorganizzazione, degli obiettivi strategici ed operativi da conseguire, dei target di risparmio da rispettare, nonché in relazione agli obiettivi di mandato assegnati a ciascun direttore generale (Sezione regionale di controllo per la Sardegna).

Specifici *focus* sono stati, inoltre, svolti con riguardo allo standard dei servizi resi, gratuitamente o mediante il pagamento di un ticket, alla collettività, segnatamente in relazione ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (c.d. LEA).

Anche mediante analisi di tipo comparativo (effettuate ponendo a confronto i dati regionali con quelli nazionali attestati nel Rapporto di coordinamento di finanza

pubblica), oggetto di attenzione sono state, in particolare, le liste di attesa ed i tempi intercorsi tra la effettiva erogazione della prestazione e la prenotazione (Sezione regionale di controllo per la Puglia).

Fiorero di ricadute negative sul benessere della collettività, oltre che di un incremento della spesa sanitaria, è stato ritenuto il generalizzato ricorso a convenzioni di servizio per prestazioni relative a personale medico siccome inidoneo a garantire un livello di assistenza pari a quello di strutture organizzative di natura stabile (Sezione regionale di controllo per il Piemonte).

3. Controllo sugli Enti locali

Controllo ai sensi dell'articolo 148-bis Tuel

Specificativa significatività nell'ambito delle articolate funzioni intestate alle Sezioni regionali di controllo rivestono le verifiche svolte sulla gestione finanziaria degli enti locali che costituiscono il momento centrale dell'attività svolta a livello territoriale e che, pertanto, impegnano in maniera non indifferente il personale amministrativo e quello di magistratura il controllo.

Trattasi di controlli che assumono quale ineludibile parametro di riferimento l'equilibrio di bilancio, ormai assunto a principio di rango costituzionale, e la sana gestione delle risorse degli enti locali e che hanno acquisito particolare valore aggiunto per effetto del rafforzamento delle competenze delle Sezioni regionali di controllo e dell'ampliamento degli strumenti a disposizione delle stesse.

Detto controllo, svolto ai sensi dell'art. 1, cc. 166 e ss., della legge n. 266/2005, e dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, introdotto dal d.l. n. 174/2012, è finalizzato a segnalare ai Consigli degli Enti interessati la presenza di squilibri, anche prospettici, di natura economico-finanziaria, la mancata copertura di spese, la violazione delle norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, infine le gravi irregolarità contabili, nonché i consolidati comportamenti difformi dalla sana gestione.

Ai sensi della normativa in discorso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ove accertino comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, adottano una specifica pronuncia, affinché gli Enti assumano, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia, provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio.

Tali provvedimenti vanno poi trasmessi alle Sezioni regionali di controllo che ne hanno richiesto l'adozione al fine di una verifica, entro trenta giorni dalla ricezione, dell'idoneità degli stessi a consentire il superamento delle criticità riscontrate.

In caso di mancata trasmissione ovvero qualora la verifica delle Sezioni dia esito negativo, la norma prevede la possibilità di adottare provvedimenti che precludono l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Ne consegue, all'evidenza, un'articolata attività di verifica e di riscontro, di notevole impatto organizzativo che, soprattutto, nelle realtà regionali con un elevato numero di enti, non consente controlli generalizzati e comporta, di contro, l'adozione di criteri selettivi e di priorità, sulla base di indicatori di riferimento relativi ai profili

di criticità di maggiore impatto sugli equilibri di bilancio, per la individuazione degli enti meritevoli di specifica attenzione.

Altre Sezioni svolgono, invece, il monitoraggio sulla totalità degli enti controllati: a tal riguardo preme segnalare lo specifico modulo procedurale adottato, ormai da alcuni anni, dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana.

La Sezione svolge, da sempre, il controllo sulla gestione finanziaria di tutti indistintamente gli enti locali, così che, attualmente, essa dispone di un patrimonio conoscitivo che comprende, da un lato, gli andamenti di entrata e di spesa di tutti i comuni e le province e, dall'altro, dati e informazioni sull'esistenza di situazioni di criticità variamente affrontate e risolte (o non risolte) dagli enti nei vari esercizi finanziari. Ciò ha, peraltro, consentito l'applicazione, nelle pronunce della Sezione, di principi uniformi e, con riferimento a taluni indicatori particolarmente significativi, la fissazione di "valori-soglia", oltre i quali la Sezione ha ritenuto di dover segnalare l'esistenza di "gravi irregolarità" gestionali. Ne è scaturita la formazione di una giurisprudenza della Sezione su aspetti cruciali delle gestioni, quali il disavanzo sostanziale di parte corrente, i residui vetusti, l'indebitamento, le anticipazioni di tesoreria, la spesa per il personale. Tale giurisprudenza e le sue linee portanti, sono state sintetizzate e sistematizzate in un documento interno denominato "*Formulario per il trattamento delle irregolarità riscontrate nei rendiconti 2015 e 2016 degli Enti locali*" che mira ad assicurare uniformità di trattamento delle medesime irregolarità, salvo specificità relative ai singoli enti.

Quanto agli esercizi attenzionati deve evidenziarsi come la tempistica osservata, anche grazie all'efficientamento delle procedure informatiche, dalla Sezione delle Autonomie nell'adozione delle linee guida e dei questionari indirizzati agli organi di revisione economico-finanziaria abbia, ormai, comportato il superamento dello iato temporale tra l'esercizio finanziario in corso e quello oggetto di controllo ed il loro sostanziale riallineamento: in questa prospettiva, anche al fine di conferire effettività alle eventuali misure correttive richieste in alcune Sezioni regionali si è proceduto a compendiare in un'unica verifica istruttoria più esercizi.

Nell'ottica della integrità e della completezza del patrimonio informativo necessario per le verifiche di competenza deve, inoltre, segnalarsi come, la progressiva semplificazione del questionario indirizzato all'organo di revisione contabile conseguente all'entrata a regime della Banca dati unificata delle pubbliche amministrazioni, abbia reso necessario una costante alimentazione dell'anzidetta banca dati: in tal senso, anche in considerazione delle sanzioni previste dall'art. 9, comma 1 quinquies, del d.l. n. 113/2016, puntuali sono le verifiche delle Sezioni regionali circa il rispetto degli obblighi e delle tempistiche di trasmissione dei dati.

Nel merito, dalla disamina delle pronunce adottate dalle Sezioni regionali si evince che, anche nel 2019, le verifiche svolte hanno avuto particolare riguardo alla compiuta applicazione dei principi e degli istituti del d.lgs. 118/2011 a partire dal riaccertamento straordinario dei residui, attivi e passivi, quale adempimento fondamentale per il corretto avvio del nuovo sistema di contabilità e per la reimputazione, secondo esigibilità, delle partite creditorie e debitorie conservate.

Con riferimento alle anzidette attività sono emersi aspetti problematici in ordine alla conservazione nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 di residui attivi, siccome non correlati all'esistenza di idonei titoli giuridici ed oggetto

di successiva cancellazione in fase di riaccertamento straordinario nonché in ordine alla reimputazione dei residui, attivi e passivi, operata in violazione dei principi della competenza finanziaria potenziata.

Dette verifiche sono, in taluni casi, esitate in pronunce di grave irregolarità contabile ex art. 148 bis Tuel con le quali sono stati assegnati termini per la rideterminazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 ed al 1° gennaio 2015 nonché per l'adozione di un piano di rientro del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui.

Sotto tale profilo censure continuano ad essere mosse per ciò che attiene al corretto dimensionamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità (soprattutto in relazione all'applicazione del criterio semplificato in luogo di quello ordinario non ricorrendone i presupposti) e del Fondo pluriennale vincolato: analogamente per ciò che riguarda il Fondo contenzioso continuano a registrarsi ritardi da parte delle amministrazioni nel monitoraggio del contenzioso ed incongruenze nella quantificazione del rischio c.d. di soccombenza alla cui neutralizzazione è preordinato l'istituto in parola.

Specifici riscontri sono stati, inoltre, effettuati relativamente alla determinazione ed alla compiuta rappresentazione del risultato di amministrazione articolato, secondo le indicazioni del d.lgs. 126/2014, in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati e fondi accantonati: tali verifiche rilevano, infatti, non solo su un piano meramente contabile ma, anche e soprattutto ai fini dell'accertamento, in termini di effettività, della situazione di avanzo/disavanzo dell'ente.

Si richiamano, in tal senso, le sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018 della Corte costituzionale che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di discipline restrittive dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione e nel riconoscere la possibilità di utilizzo del risultato di amministrazione ai fini di finanziamento della spesa, ha reso attuale la necessità di doverosi puntuali riscontri circa la "capienza" dell'avanzo onde scongiurare il rischio di situazioni di disavanzo sostanziale.

Parimenti stringenti sono stati gli accertamenti circa il rispetto, non meramente formale e contabile, dei vincoli di finanza pubblica segnatamente del patto di stabilità interno e del principio di pareggio di bilancio: in alcuni casi è stato accertato il peggioramento dei saldi rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e, dunque, la violazione dell'anzidetto vincolo con ogni conseguenza in relazione all'applicazione dell'apparato sanzionatorio (in primis del divieto di assunzioni e di ricorso all'indebitamento) disciplinato dall'art. 31, comma 20-bis della legge n. 183/2011.

Particolare continua ad essere l'attenzione prestata all'incidenza delle gestioni esternalizzate sugli equilibri di bilancio degli enti-soci: a tal fine puntuali verifiche sono state effettuate, nell'ambito dei reciproci rapporti finanziari, in tema di circolarizzazione debiti/crediti.

Specificata attenzione è stata riservata alla compiuta osservanza delle prescrizioni recate dall'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. 23 gennaio 2011, n. 118 quale adempimento di rilievo ai fini delle operazioni di consolidamento e di redazione del bilancio consolidato oltre che strumento a tutela degli equilibri di bilancio in quanto finalizzato ad evitare la formazione e la tardiva emersione di passività potenziali.

Nella medesima prospettiva rigorose sono stati i riscontri circa il corretto dimensionamento del fondo perdite società partecipate.

Controllo sul sistema dei controlli interni degli enti locali

La riforma della pubblica amministrazione perseguita dal legislatore nell'ultimo decennio del secolo scorso, connotata dal principio di separazione tra politica e amministrazione e dall'introduzione dell'analisi economica dei costi e dei rendimenti nella gestione dell'attività amministrativa, ha assegnato un ruolo centrale alla tematica dei controlli interni, in particolare con il d.lgs. n. 286/1999. Di qui il delinearsi di un concetto di controllo quale strumento di valutazione non solo della legittimità, ma anche dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità dell'attività amministrativa, tale da porsi come ausilio agli organi di indirizzo politico nella scelta delle decisioni da assumere. In coerenza con tali principi, e con l'affermarsi di una amministrazione c.d. per obiettivi in luogo di quella tradizionale, c.d. per atti, il baricentro dei controlli viene spostato da quello preventivo di legittimità sugli atti a quello successivo sulle gestioni e, contestualmente, vengono e introdotte quattro diverse tipologie di controlli interni alle amministrazioni pubbliche: il controllo di regolarità amministrativa e contabile; il controllo di gestione; il controllo strategico; la valutazione della dirigenza.

Nella realtà degli enti locali, questo assetto è stato oggetto di riforma ad opera del d.l. n. 174/2012, che ha operato un deciso rafforzamento del sistema dei controlli, attraverso una maggiore estensione di quelli previsti dal d.lgs. n. 286/1999 o l'introduzione di nuovi controlli sugli equilibri di bilancio, sugli organismi partecipati e sulla qualità delle prestazioni offerte.

Il ruolo strategico assegnato dal legislatore al sistema dei controlli interni è testimoniato dallo specifico coinvolgimento in questa materia delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; queste ultime, in base all'articolo 148 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) sono destinatarie di una relazione del Sindaco – per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti – ovvero del Presidente della Provincia, sul funzionamento dei controlli interni, contribuendo al rafforzamento del sistema dei controlli sulle autonomie locali, al fine di garantire effettiva funzionalità al sistema di programmazione, gestione e controllo.

La funzione di controllo da parte della Corte dei conti, rientrante nelle verifiche di legittimità e regolarità delle gestioni locali, è ulteriormente corroborata dalla previsione di una specifica ipotesi di responsabilità sanzionatoria per i casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno. In queste ipotesi, in base al comma 4 del medesimo art. 148 del Tuel, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Nel corso del 2019, sulla base delle relazioni presentate dagli enti locali, le Sezioni regionali hanno verificato il livello di implementazione delle differenziate e peculiari tipologie di controlli interni previste dalla vigente normativa oltre che il recepimento a livello regolamentare delle più recenti innovazioni legislative (armonizzazione contabile, normativa anticorruzione).

In tema di controllo di regolarità amministrativa e contabile è stato rilevato il permanere di profili critici circa l'utilizzo di tecniche di campionamento improprie (ricorrente è il ricorso a forme di campionamento casuale assolutamente non in linea con gli standard internazionali in materia) e la mancata effettuazione di ispezioni o indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere. Analogamente con riferimento alla tempestività dei pagamenti sono stati registrati, in continuità con gli esiti di precedenti verifiche, indicatori annuali superiori al limite previsto dalla norma (art. 33 del D.L.gs. n. 33/2013) mentre non risultano adottati misure correttive (art. 41 del D.L. n. 66/2014).

Nell'ambito dei controlli sugli equilibri finanziari continua ad essere scarsamente valorizzata un'analisi integrata che tenga in doverosa considerazione gli esiti dei controlli sugli organismi partecipati e sulle gestioni esternalizzate.

Inadeguatezze permangono, inoltre, con riguardo al controllo di gestione attesa la mancata o tardiva adozione dell'indispensabile sistema di contabilità economico patrimoniale e di contabilità analitica oltre che del piano esecutivo di gestione: in questa prospettiva i *report*, peraltro numericamente limitati, non forniscono elementi oggettivi per l'individuazione di (tutti gli) indicatori e mostrano un grado di incertezza tale da non potere essere utilizzabili per corrette valutazioni di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa oltre che di performance del personale.

Oggetto di scarsa considerazione è il controllo strategico che, anche laddove attivato, si appalesa di scarsa significatività sotto il profilo della delle azioni correttive stante anche la tardiva definizione dei provvedimenti di bilancio e di piano economico, nonché del Piano esecutivo di gestione..

Medesime conclusioni possono trarsi relativamente al controllo sulla qualità dei servizi che, laddove istituito, si risolve in un mero ossequio formale alla prescrizione normativa non risultando elementi informativi e valutativi circa le modalità di misurazione della soddisfazione degli utenti (interni ed esterni), le strutture coinvolte ed i soggetti interpellati, onde apprezzare l'effettivo innalzamento degli standard economici o di qualità pur prospettati dagli enti.

Alla stregua di tali risultanze, nelle ipotesi più gravi di inadeguatezza complessiva del funzionamento dei controlli interni, le Sezioni regionali di controllo hanno proceduto a segnalare alla locale Procura Regionale della Corte dei Conti le carenze rilevate, per le valutazioni circa l'avvio della procedura sanzionatoria prevista dal c. 4 del citato art. 148 Tuel; specifici monitoraggi sono stati, inoltre, svolti con riguardo agli enti, già destinatari di pronunce specifiche, ed oggetto di segnalazione.

Ciò nondimeno dalla disamina delle pronunce rese dalle Sezioni regionali emerge un progressivo, sia pur limitato, miglioramento che può considerarsi frutto anche della immanente funzione di presidio e di controllo svolta, a livello territoriale, dalla magistratura contabile.

Procedure di dissesto guidato e di riequilibrio pluriennale

Significative ed articolate sono le funzioni svolte dalle Sezioni regionali di controllo in ordine alla gestione delle situazioni di squilibrio finanziario degli enti locali.

La materia è stata significativamente incisa dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, c.d. *“Decreto premi e sanzioni”*, e dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che hanno innovato la disciplina recata dal Testo Unico degli Enti locali introducendo strumenti complementari e rimedi alternativi rispetto al tradizionale istituto del dissesto deliberato ad iniziativa dell’organo consiliare.

La procedura di dissesto c.d. guidato – disciplinato dall’art. 6 del menzionato decreto 149/2011 - e quella di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all’art. 243-bis e ss Tuel – introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera r) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 – hanno, invero, arricchito l’originario apparato normativo, per un verso, intestando alle Sezioni regionali della Corte dei conti un peculiare procedimento di controllo in ordine a situazioni di criticità finanziaria anche in vista dell’attivazione, in difetto di idonee misure correttive, della procedura di dissesto nonché, per altro verso, rimettendo alla responsabilità degli amministratori il ricorso ad una specifica procedura di risanamento al fine del riequilibrio della gestione finanziaria.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale assegna rilevanti competenze Sezioni regionali di controllo tanto nella fase di approvazione dello strumento di risanamento, e di valutazione della sua congruità ai fini del riequilibrio, quanto nella fase di successiva di monitoraggio sullo stato di attuazione e sul grado di conseguimento dei c.d. obiettivi intermedi.

Nelle predette attività le Sezioni regionali sono coadiuvate dall’Organo di revisione economico-finanziaria dell’ente il quale è chiamato ad esprimere motivato parere sul piano di riequilibrio e, ai sensi dell’articolo 243-*quater*, c. 6, del Tuel, è tenuto a trasmettere al Ministero dell’interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti una relazione semestrale sul grado di realizzazione del percorso di riequilibrio.

Tale monitoraggio può condurre ad esiti diversificati.

In caso di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano consegue, invero, l’applicazione della procedura di dissesto guidato. Diversamente, qualora durante la fase di attuazione del piano dovesse emergere un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all’Ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo: su tale proposta si pronuncia la Sezione regionale di controllo.

Plurime facoltà di rimodulazione e di riformulazione sono state, peraltro, accordate agli enti interessati da procedure di risanamento dal legislatore al fine di rendere coerenti i contenuti del piano già adottato dall’ente con modifiche normative *medio tempore* intervenute: di qui la necessità di una ulteriore verifica da parte della Sezione regionale di controllo e di un rinnovato giudizio da parte della stessa circa la congruità dello strumento di riequilibrio sotto il profilo sia degli obiettivi che dei mezzi.

In tale contesto si iscrive l’attività svolta, nel corso del 2019, dalle Sezioni regionali di controllo che, in coerenza con il richiamato quadro normativo, hanno

curato le verifiche in tema di approvazione/diniego dei nuovi piani⁵, il monitoraggio sull'attuazione di quelli già approvati⁶ ovvero sottoposto a nuovo vaglio quelli oggetto di rimodulazione/riformulazione⁷.

Risultano, altresì, per il 2019 pronunce in ordine alla proposta di rimodulazione e di definizione anticipata del percorso di risanamento⁸.

Nel merito la questione che maggiormente ha impegnato le Sezioni regionali di controllo è stata quella relativa alla regolazione degli effetti connessi alla sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019 (c.d. sentenza di San Valentino) con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016.

La norma dichiarata incostituzionale contemplava la facoltà per gli enti locali che avevano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, o ne avevano conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-bis del TUEL prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014 di rimodulare o riformulare il predetto piano entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis comma 8, lett. e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015 e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015.

La decisione della Corte Costituzionale - che si segnala, anzitutto, perché ha affermato la legittimazione della Sezione regionale di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale riconoscendo, anche nell'ambito del controllo finanziario sugli enti locali, la ricorrenza dei presupposti affermati dalla stessa Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 226/1976 - ha posto particolari problemi interpretativi circa gli effetti della declaratoria di incostituzionalità sulle procedure in atto.

Sul punto si segnalano le pronunce rese dalle Sezioni regionali di controllo per la Campania e per la Calabria che hanno dato luogo all'intervento nomofilattico della Sezione delle Autonomie con la già citata deliberazione n. 8/SEZAUT/2019/QMIG,

⁵ Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n.30/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 85/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 94/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 125/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 123/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 314/2019/PRSP, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 319/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 28/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 18/2019/PRSP;

⁶ Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 104/2019; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 75/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 418/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 78/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 170/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 37/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 119/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 36/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 114/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 79/2019/PRSP;

⁷ Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazioni n. 15 e 131/2019/PRSP;

⁸ Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 60/2019/PRSP con la quale è stata accertata l'insussistenza dei presupposti per una definizione anticipata del piano di riequilibrio; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 21/2019/PRSP con la quale la Sezione si è espressa positivamente ritenendo la rivisitazione dell'originario strumento idonea al ripristino delle condizioni di equilibrio.

peraltro, superato dal successivo intervento normativo di cui al d.l. 30 aprile 2019, n. 34.

In particolare, la Sezione regionale di controllo per la Campania con la deliberazione n. 46/2019, quale giudice a quo della anzidetta questione di legittimità, ha dato ulteriore corso al giudizio di controllo ed ha accertato l'inefficacia della modifica del piano di riequilibrio considerando che «la dichiarazione d'incostituzionalità determinata dalla sentenza C. cost. n. 18/2019, travolgendo la base giuridica della modifica PRFP, ha fatto venire meno l'effetto di legge collegato al PRFP rimodulato/riformulato, il cui simulacro amministrativo diventa giuridicamente irrilevante».

Più articolata è la ricostruzione posta dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria che, con la deliberazione n. 31/2019, ha operato una distinzione fra rapporti esauriti (su cui non esplicano effetto le pronunce di illegittimità costituzionale) e rapporti non esauriti (su cui queste pronunce esplicano effetto). In questa prospettiva, dopo aver ricondotto il piano di riequilibrio fra i rapporti non esauriti, la medesima Sezione ha dichiarato l'inefficacia della rimodulazione del PRFP dell'ente e la conseguente attuale vigenza di quello precedentemente approvato, prevedendo che il Comune recuperi il disavanzo incluso nel PRFP entro l'esercizio 2023, termine finale di durata del piano medesimo. Ha disposto, inoltre, che il recupero delle quote del disavanzo non recuperato negli esercizi 2017 e 2018, avvenga entro i termini e con le modalità stabilite dall'art. 188, comma 1, del TUEL.

Intervenuto il d.l. 30 aprile 2019, n. 34 la medesima Sezione regionale di controllo per la Calabria ha, peraltro, sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2 *bis* che, al fine di regolare gli effetti conseguenti alla sentenza della Consulta, ha previsto una ulteriore ipotesi di rimodulazione: a tal riguardo la Sezione ha ravvisato difformità rispetto a plurimi parametri costituzionali.

La questione di legittimità costituzionale è attualmente pendente.

Controllo sulle relazioni di fine mandato

Le Sezioni regionali esercitano altresì un controllo sulle relazioni di fine mandato che, ai sensi dell'art. 4, c. 6, del d.lgs. n. 149/2011, come modificato dall'art. 1-bis, comma 2, lett. c), del d. l. n. 174/2012, i Sindaci dei comuni e i Presidenti delle Province sono tenuti a sottoscrivere, pubblicare sul sito istituzionale e trasmettere alla competente Sezione della Corte dei conti, secondo una scadenza temporale legislativamente prevista; trattasi di un documento finalizzato a garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa.

A detti fini ed in vista del perseguimento degli obiettivi di divulgazione informativa nei confronti dei cittadini-elettori, il legislatore ha previsto preciso obblighi in capo al Sindaco, al Responsabile del servizio finanziario ed al Segretario generale cui si correlano le misure sanzionatorie di cui al comma 6 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011.

Al riguardo la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG ha evidenziato che "in assenza di un'espressa attribuzione normativa, la disposizione prevista dal comma 6 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 si colloca tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all'Ente locale portare in attuazione": in questa

prospettiva l'applicazione della sanzione pecuniaria è di esclusiva spettanza dell'Ente locale e, segnatamente, degli uffici preposti alla liquidazione delle competenze", essendo di contro di esclusiva spettanza della Corte dei conti l'accertamento del fatto consistente nella mancata redazione e pubblicazione nei termini della relazione di fine mandato.

Detto accertamento assume carattere di definitività e non può essere riconsiderato dall'Amministrazione in sede di applicazione della sanzione: di qui la specifica rilevanza della funzione in esame.

Nel dettaglio le verifiche svolte dalle Sezioni regionali di controllo nel corso del 2019 hanno evidenziato il permanere di plurime criticità e violazioni procedurali (es. Sezione regionale di controllo per la Calabria, per la Campania, per la Liguria, per le Marche) che appaiono indicative di una certa difficoltà degli enti a superare un approccio meramente adempimentale e ad assicurare, in termini di effettività, le importanti finalità sottese alla normativa in parola.

Sotto tale profilo è stato rilevato come i soggetti tenuti all'adempimento della redazione e pubblicazione, pur potendo avvalersi della struttura dell'Ente, non possano disinteressarsi dell'esecuzione degli obblighi incombendo, comunque, su di essi un onere di verifica circa il compiuto assolvimento degli stessi (Sezione regionale di controllo Piemonte).

Parimenti, valorizzando la particolare significatività della relazione di fine mandato - e dei connessi obblighi divulgativi - in una ipotesi di omessa pubblicazione sul sito internet del Comune, si è ritenuto che tale omissione non trovasse giustificazione nel disposto dell'art. 2 dell'ordinanza della Protezione Civile del 16 febbraio 2017, n. 438, la quale ha previsto il differimento di alcuni termini di legge in relazione alle particolari condizioni di prolungato e gravoso impegno dei comuni colpiti dal sisma. A sostegno si è rimarcato, per un verso, come il termine in questione non rientrasse tra quelli differiti e, per altro, come la stessa ratio sottostante alla pubblicazione della relazione in argomento, volta ad assicurare informazioni utili agli elettori in vista di imminenti competizioni elettorali, sarebbe disattesa, fino a rendere la relazione *inutiliter data*, qualora il termine di pubblicazione venisse a scadere successivamente allo svolgimento della competizione elettorale.

4. Esame dei piani di razionalizzazione delle società partecipate

Nel corso del 2019, le Sezioni regionali di controllo hanno proseguito l'attività di verifica dei piani di ricognizione e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie adottati ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), per la parte inerente alle autonomie territoriali. Si tratta di un'attività che si inserisce in un quadro ordinamentale particolarmente complesso ed in continua evoluzione che prevede una prima fase di censimento e avvio dei programmi operativi, seguita da una fase di concreta e realizzazione degli obiettivi previsti dal piano.

Il processo di revisione delle partecipazioni societarie, avviato con l'art. 1, commi 611 e 612 della legge 190/2014, è, infatti, connotato dall'obbligatorietà della ricognizione di tutte le partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute e dalla discrezionalità degli enti nella scelta, rigorosamente motivata, delle misure di riassetto deliberate che devono trovare concreta attuazione nei tempi

previsti dalla norma (art. 24, co. 5, TUSP), così come le alienazioni già disposte in base alla normativa precedente.

L'individuazione delle criticità emerse in seno all'attuazione dei piani riflette la dovuta attenzione che le Sezioni di controllo rivolgono alla gestione degli organismi partecipati per i conseguenti riflessi sugli equilibri di bilancio degli enti territoriali.

In tale contesto operativo, l'attività di controllo delle Sezioni si è, conseguentemente, articolata in due distinti momenti: in una prima fase, l'attenzione è stata dedicata al riscontro del rispetto degli obblighi comunicativi imposti dalla legge; in una seconda fase, sono stati esaminati i contenuti degli atti di ricognizione straordinaria delle partecipazioni, con particolare riferimento alle scelte operative/gestionali adottate dagli enti soci.

In un primo momento, le Sezioni regionali hanno dunque svolto un monitoraggio volto a verificare il grado di assolvimento, da parte degli enti territoriali di rispettiva competenza, dell'obbligo di tempestiva effettuazione della ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie e della relativa trasmissione alla Corte dei conti, nonché, per il tramite dell'applicativo "Partecipazioni", alla Struttura del Dipartimento del Tesoro di cui all'art. 15 TUSP. In esito a tali verifiche, è stata avviata una specifica attività di sollecito nei confronti degli enti inadempienti all'obbligo di trasmissione dei provvedimenti, sia nei confronti della Corte dei conti sia nei confronti del Ministero dell'economia - Dipartimento del tesoro; il permanere dell'inadempimento nonostante i solleciti ha comportato, in numerosi casi, l'adozione di specifiche delibere di accertamento della violazione degli obblighi comunicativi di cui all'art. 24 TUSP.

Con riguardo alla seconda fase, le Sezioni regionali hanno sottoposto a specifica analisi gli atti di ricognizione delle partecipazioni societarie optando, peraltro, per diverse modalità (specifico focus nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale ovvero nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali / referti ad hoc).

Diversificate sono state le modalità con cui è stato effettuato l'anzidetto controllo.

In ogni caso le pronunce rese nel corso del 2019 restituiscono un significativo quadro di insieme in ordine al panorama delle gestioni esternalizzate ed allo stato di attuazione delle novità recate dal d.lgs.175/2016, evidenziandone esiti applicativi oltre eventuali criticità.

Con specifico riferimento ai processi di revisione e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie alla stregua di tali evenienze possono trarsi conclusioni diversificate circa lo stato di attuazione degli stessi e circa il grado di consapevolezza degli enti territoriali in ordine alla centralità della revisione delle partecipazioni (dapprima di quella straordinaria ex art. 24 ed, a regime, di quella ordinaria ex art. 20 TUSP) nell'ambito di quella costante rivalutazione alla quale l'ente socio è chiamato con riferimento all'adeguatezza del proprio assetto organizzativo in rapporto al perseguimento degli interessi in affidamento. Plurime sono le indicazioni circa la sostanziale mancata attuazione dei principi informativi dei diversi interventi normativi posti in essere, ai predetti fini, dal legislatore: ciò in ragione della resistenza degli enti a procedere ad una compiuta verifica circa la sussistenza dei presupposti per la detenzione di partecipazioni societarie ed a fornire

adeguato supporto motivazionale alle proprie determinazioni. Si segnalano, a tal riguardo, le specifiche censure mosse dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con riguardo al sistema delle partecipazioni regionali laddove, pur rilevandosi un progressivo ridimensionamento del portafoglio sotto il profilo quantitativo, sono state registrate criticità in ordine al mantenimento di partecipazioni che non soddisfano i requisiti di cui all'art. 4 TUSP (c.d. vincolo di scopo e di attività) ovvero in relazione a quelle che, data la loro entità particolarmente modesta (c.d. partecipazioni polvere), non consentono di influire sul governo societario. Parimenti dalle analisi condotte dalle Sezioni regionali di controllo emerge come le valutazioni degli enti soci siano informate ad un burocratico ossequio delle prescrizioni normative. In tal senso è stato rilevato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia come il percorso di razionalizzazione sia stato inteso dagli enti unicamente in vista delle dismissioni e, come viceversa, non siano state adeguatamente analizzate ipotesi di accorpamento e fusioni con altre società, o altri organismi gerenti attività in vista della riduzione dei costi di funzionamento. Ad analoghe conclusioni è pervenuta la Sezione regionale di controllo per l'Umbria che ha stigmatizzato come la riduzione erronea della razionalizzazione all'alternativa di dismettere o mantenere la partecipazione, in tanti casi, abbia indotto gli enti a disattendere l'esigenza, immanente alla scelta di mantenere la partecipazione, di analizzare ed eventualmente contenere i costi delle partecipate. In linee sono le risultanze del monitoraggio effettuato dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo che ha rimarcato come la misura di razionalizzazione sia stata indirizzata ad una compressione della spesa piuttosto che ad un ridimensionamento strutturale dei costi delle partecipate. D'altro canto è, altresì, emerso come, rispetto alle partecipazioni mantenute, abbia avuto valore dirimente il giudizio sulla inerenza dell'attività svolta rispetto alla *mission* istituzionale mentre scarso o nessun valore sia stato assegnato al giudizio sulla convenienza economica e sulla sostenibilità finanziaria (Sezione regionale di controllo per il Piemonte): sotto tale profilo è stato, altresì, rimarcato come la scelta dello strumento societario possa essere effettuata, o mantenuta, solo se compatibile con il perseguimento di bilanci in equilibrio (Sezione regionale di controllo per la Liguria) e che, comunque, una seria opera di revisione non può prescindere dalla convenienza economica del mantenimento (Sezione regionale di controllo per la Calabria). In ogni caso di scarso rilievo sono stati ritenuti, in alcuni contesti territoriali, i risultati conseguiti sotto il profilo dell'efficientamento della spesa e della razionale allocazione delle risorse pubbliche: significative, in tal senso le conclusioni e le nette riserve formulate dalla Sezione regionale di controllo per la Campania che, nell'ambito di specifici referti aventi ad oggetto il sistema delle partecipazioni rispettivamente della Regione Campania e del Comune di Napoli, in maniera univoca ha rimarcato il mancato conseguimento delle reali efficienze alle quali si mirava. Vistosi ritardi sono stati rilevati, in maniera pressoché generalizzata, con riferimento al perfezionamento delle procedure dismissive oltre che nella definizione di quelle liquidatorie. Non mancano, tuttavia, elementi di segno opposto in relazione ad una soddisfacente adesione da parte degli enti territoriali rispetto alle previsioni del Testo Unico ed al superamento di una logica meramente adempimentale: in tal senso si richiamano le risultanze delle verifiche, di tipo

comparativo, svolte dalla Sezione di controllo per la Regione Friuli Venezia Giulia su tutti gli enti della Regione ricompresi nell'ambito di applicazione della normativa in esame. Ponendo a confronto gli esiti applicativi dei diversi interventi di razionalizzazione posti in essere dal legislatore, a partire dall'art. 3 Legge Finanziaria per il 2008 e fino all'art. 24 d.lgs.175/2016 (c.d. terzo monitoraggio), la Sezione ha rilevato come gli enti abbiano progressivamente dato corso ad una sempre più compiuta riconsiderazione del proprio portafoglio alla luce dei vincoli e dei limiti posti dal TUSP e come sostanziale ed effettiva adesione rispetto alle prescrizioni normative sia, analogamente, rilevabile con riguardo alla revisione ordinaria ex art. 20 TUSP.

Parimenti per quanto riguarda gli enti locali, l'attività operata dalle Sezioni regionali di controllo è stata particolarmente incisiva e attenta: con molteplici pronunce le Sezioni hanno censurato la grave e diffusa carenza nella comunicazione dei dati relativi alla precisa individuazione delle società partecipate e alla loro situazione finanziaria, all'adozione dei piani di razionalizzazione, nonché alla motivazione e alla concreta attuazione delle scelte operate.

Nello specifico, hanno rappresentato motivo di rilievo la non sempre veridica rappresentazione delle situazioni economiche societarie, l'inadeguatezza dei piani di razionalizzazione, l'inerzia quanto alla dismissione di società partecipate (in grave perdita, prive di dipendenti o chiamate a volgere attività analoghe o simili a quelle di altri enti o società presenti sul medesimo territorio) e la mancata motivazione e utilità di interventi di soccorso finanziario vanificati dall'attivazione di procedure di liquidazione. Sul punto, è stato uniformemente osservato che il quadro normativo e giurisprudenziale impone di abbandonare la logica del salvataggio ad ogni costo nelle ipotesi in cui gli organismi partecipati versino in condizione di irrimediabile dissesto e non siano chiari le modalità necessarie e i vantaggi che, da tale operazione, derivino all'ente.

È stata rilevata, inoltre, in molti casi, una diffusa difficoltà degli enti titolari di partecipazioni di modesta entità sia ad esercitare in modo congiunto i poteri di indirizzo e di controllo spettanti al socio pubblico sia a dismettere la partecipazione, spesso in conseguenza della loro scarsa appetibilità per gli operatori imprenditoriali del settore.

5. Controllo sulla gestione

Le Sezioni regionali, anche a seguito delle importanti attribuzioni di funzioni in materia di controllo sugli equilibri finanziari degli enti territoriali, mantengono un ruolo centrale nella valutazione delle gestioni pubbliche sotto il profilo dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia (ex art. 3 della l. n. 20 del 1994); tali attività di controllo si sviluppano sulla base della programmazione annuale e sono sempre più spesso gestite in modo coordinato, tra sezioni centrali e territoriali, al fine di sfruttare le sinergie operative e l'approfondimento dei fenomeni indagati.

Nel 2019, una tematica centrale delle analisi sulla gestione è stata quella dei Centri per l'impiego (CPI), attesa l'importanza che la riforma di questi ultimi riveste nella strategia del Governo in materia di politiche attive nel mercato del lavoro. Sul punto, la Sezione regionale per l'Abruzzo (deliberazione n. 108/2019) ha verificato lo stato di attuazione, da parte della Regione, della normativa nazionale e regionale

vigente in tema di Centri per l'impiego. L'attività di analisi condotta ha portato all'emersione delle seguenti criticità: necessità di razionalizzare la distribuzione delle risorse di personale tra i vari Centri per l'impiego, anche tenendo conto delle assunzioni in corso, al fine di fornire un servizio qualitativamente omogeneo in tutti gli ambiti territoriali; necessità che vengano assicurate adeguate risorse per l'implementazione e l'aggiornamento del sistema informativo; opportunità che la Regione valuti la destinazione anche di risorse proprie al rafforzamento del sistema dei Centri per l'impiego; necessità che vengano implementati adeguati sistemi di controllo sulle strutture private accreditate, nonché sui beneficiari delle indennità corrisposte, al fine di assicurare anche il pieno operare dei meccanismi di condizionalità, nonché il mantenimento di standard qualitativi uniformi nei diversi ambiti territoriali e adeguati alle rilevanti risorse pubbliche, anche di origine europea, impiegate. Analoga indagine è stata condotta dalle Sezioni regionali della Basilicata e della Lombardia (deliberazione n. 276/2019).

Una seconda area tematica sulla quale si sono focalizzate le verifiche gestionali è stata quella delle società partecipate e degli organismi strumentali regionali. Al riguardo, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo (deliberazione n. 177/2019) ha esaminato la gestione della società Finanziaria Regionale Abruzzese SpA (Fi.R.A. S.p.A.), stante la centralità della stessa nell'architettura del sistema regionale ed essendo interamente partecipata secondo il modello dell'*in house providing* dalla Regione Abruzzo. L'analisi ha messo in luce diverse criticità attinenti alla procedura di trasformazione della società in organismo *in house*, ai rapporti finanziari intercorrenti con la Regione, al disequilibrio finanziario della gestione e, più in generale, alla necessità che la Regione valuti l'opportunità di procedere ad una complessiva razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute, al fine di assicurare un più efficiente utilizzo delle risorse regionali.

In tale area, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia (deliberazione n. 437/2019) ha approvato la relazione riguardante le misure consequenziali al precedente rapporto concernente la gestione dell'Azienda lombarda per l'edilizia residenziale di Milano.

Altri filoni di indagine hanno riguardato gli affidamenti di incarichi di studio, ricerca e consulenza. In particolare, la Sezione regionale per l'Emilia Romagna (deliberazione n. 40/2019), riguardante un'Unione di Comuni, nella quale è stato evidenziato il difetto di congruenza del testo del regolamento, nonché rilievi in ordine a profili di illegittimità, quali: due casi di esclusione dalla procedura comparativa (prestazioni di natura culturale e necessità di circoscrivere la portata delle prestazioni meramente occasionali), nel rispetto dell'art. 7, comma 6 del d. lgs. n. 165 del 2001; necessità di espungere ogni rinvio ai c.d. co.co.co (in ottemperanza alle modifiche normative apportate all'art. 7, d. lgs. n. 165/2001, dagli artt. 5 e 22, comma 8, d.lgs. n. 75/2017); violazione dell'obbligo di trasmissione del regolamento entro trenta giorni dalla relativa adozione (in conformità all'art. 3, comma 57, della l. n. 244/2007).

Inoltre, nel 2019 la Sezione Emilia Romagna ha concluso l'indagine concernente la gestione dei servizi legali e di patrocinio, depositando le ultime 2 deliberazioni. La Sezione ha statuito che: è impossibile considerare la scelta dell'avvocato esterno all'ente come connotata da carattere fiduciario; anche dopo l'emanazione del nuovo

codice dei contratti pubblici, l'ente deve preliminarmente operare una ricognizione interna finalizzata a verificare l'impossibilità, da parte del personale interno, a svolgere l'incarico. Rientra tra le migliori pratiche la redazione di elenchi di operatori qualificati articolati in settori di competenza. Tra le criticità rilevate: mancato inserimento degli incarichi di patrocinio nel documento unico di programmazione o in altro atto di programmazione; mancata adozione di norme regolamentari finalizzate a disciplinare l'affidamento dei patrocini legali; mancata pubblicità in merito all'intenzione di affidare l'incarico; mancanza di una procedura comparativa (deliberazioni nn. 9 e 10 del 2019). Analisi sul conferimento degli incarichi esterni sono state condotte anche dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte (deliberazioni nn. 1, 19, 20, 24, 47 e 133/2019), nonché da quella per il Molise (deliberazione n. 126/2019).

Particolare attenzione è stata riservata anche alla gestione delle misure a favore dell'occupazione giovanile finanziate con fondi comunitari, rivolti, in particolare, agli interventi regionali effettuati nell'ambito del Progetto Giovani. Tale progetto si propone di intervenire sul fenomeno sociale dei cosiddetti NEET e sugli interventi destinati al miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione superiore svolta dagli Istituti Tecnici Superiori ITS, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita e di occupazione, specie per i gruppi svantaggiati (Sez. reg. contr. Friuli Venezia Giulia, n. 12/2019).

Meritevole di segnalazione si appalesa il monitoraggio, attivato dalla Sezione regionale di controllo per le Marche, dell'impiego dei fondi per il sisma occorso nel 2016, con particolare riferimento ad un campione di provvedimenti di spesa attinti dalle contabilità speciali, il cui esame deve essere concluso.

6. Controllo preventivo e successivo di legittimità

Alle Sezioni regionali è affidato anche il controllo preventivo di legittimità *ex art.* 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994 degli atti delle Amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede nella circoscrizione territoriale di competenza (in particolar modo Uffici territoriali di governo e Uffici scolastici regionali).

Si rammenta che l'attività generalmente non esita in delibere della Sezione, in quanto può verificarsi sia che l'atto sottoposto al controllo venga ammesso al visto e registrato perché legittimo, sia che l'Amministrazione si conformi ai rilievi mossi nella fase istruttoria, modificando l'atto ovvero ritirandolo.

Nelle Sezioni aventi sede nelle Regioni ad autonomia speciale le competenze possono essere più ampie, potendo investire anche atti delle Regioni.

Nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, la giurisprudenza delle sezioni regionali ha affrontato, sotto vari profili, la materia della contrattualistica pubblica. Al riguardo, è stato ricusato il visto su un decreto approvativo di un contratto, per anticipata esecuzione dello stesso, affermando il principio che l'anticipata esecuzione di un atto soggetto a visto preventivo di legittimità rende del tutto inutile il controllo della Corte dei conti (Sez. reg. contr. Campania, n. 19/2019). Nello stesso ambito tematico, non sono stati ritenuti conformi a legge i decreti approvativi di due contratti stipulati da una Prefettura, aventi ad oggetto la vendita-transazione di autoveicoli confiscati. L'esito negativo del controllo è stato determinato dal fatto che le ditte contraenti erano state colpite da interdittiva

antimafia; tale circostanza determina una sorta di limite alla capacità giuridica dell'impresa, anche di riscuotere somme di danaro, comunque dovute dalla P.A. (Sez. reg. contr. Campania, n. 96/2019).

In ordine all'affidamento di un contratto di servizi di organizzazione di eventi, non ammesso a registrazione (Sez. reg. contr. Sicilia, n. 170/2019), è stato precisato che gli obblighi di pubblicazione a livello nazionale sono specificamente disciplinati dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 2 dicembre 2016. Il decreto ministeriale in questione, emanato in attuazione dell'art. 73, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, ha, infatti, la finalità di garantire la certezza della data di pubblicazione e gli adeguati livelli di trasparenza e di conoscibilità delle procedure di evidenza pubblica e trova applicazione anche agli appalti sotto soglia comunitaria svolti nelle procedure ordinarie, in ragione del rinvio operato dall'art. 36, comma 9, al citato art. 73, comma 4, del Codice. Inoltre, la scelta di limitare la partecipazione agli operatori economici che "abbiano svolto negli ultimi tre anni, in collaborazione con Pubbliche Amministrazioni, almeno una iniziativa per anno, di livello regionale, destinata a studenti delle scuole siciliane, relativa alla promozione e informazione dell'Unione Europea e dei fondi europei" è apparsa irragionevole e restrittiva - specialmente in riferimento al criterio territoriale della pregressa esperienza maturata in Sicilia - e, in quanto tale, in violazione dell'art. 83, comma 2, del citato Codice, a norma del quale i criteri di selezione devono essere attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione. I requisiti prescritti dalla *lex specialis* di gara devono inoltre risultare coerenti rispetto alle specifiche prestazioni richieste. Da ultimo, è stato rilevato che l'appalto di servizi in esame si presentasse come un'aggregazione di molteplici servizi tra loro eterogenei e, dunque, scindibili in più lotti prestazionali, sia per i destinatari degli eventi di informazione e comunicazione, sia per i diversi contesti di tempo e di luogo dell'organizzazione degli incontri, sia per l'oggetto delle prestazioni richieste.

Con riguardo al profilo dei rinnovi contrattuali, è stato considerato illegittimo il provvedimento prefettizio di approvazione del rinnovo del contratto di locazione ad uso commerciale, avente ad oggetto un immobile appartenente al Fondo Edifici di Culto (Sez. reg. contr. Piemonte, n. 48/2019). L'istituto del rinnovo del contratto di locazione degli immobili pubblici destinati ad uso diverso da quello abitativo, disciplinato dall'art. 2, comma 4, del D.P.R. 13 settembre 2005, n. 296, prevede alcuni requisiti, la cui verifica deve necessariamente essere espletata in via preliminare ed enunciata espressamente nel provvedimento di approvazione del contratto; ciò sia ai fini del rispetto del principio della massima valorizzazione del bene pubblico, come specificatamente previsto per i beni appartenenti al Fondo Edifici di Culto dalla Legge 20 maggio 1985, n. 222, sia in coerenza con i principi di imparzialità, pubblicità e concorrenza, che, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. n. 50 del 2016, il legislatore ha di recente esteso ai contratti attivi della pubblica amministrazione.

Particolarmente numerose le pronunce in materia di incarichi dirigenziali nel settore scolastico. Al riguardo, è stata dichiarata l'illegittimità dei decreti di conferimento dell'incarico di dirigente scolastico sottoscritti dal Capo dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione. In particolare, si è affermato che,

alla luce del principio di legalità e del conseguente principio di inderogabilità dell'ordine legale delle competenze che sovrintende all'organizzazione degli uffici, è viziato da incompetenza relativa il decreto di conferimento di incarico di dirigente scolastico sottoscritto dal Capo dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del MIUR. La competenza per tale tipologia di atti deve essere infatti riconosciuta al Direttore preposto agli Uffici Scolastici regionali di livello generale (Sez. reg. contr. Liguria, nn. da 91 a 121/2019; in senso conforme anche la giurisprudenza della Sez. reg. contr. Lazio).

Sempre in materia di incarichi dirigenziali, è stato ribadito che, anche in caso di rinnovo, deve essere seguita la procedura prevista dall'art. 19, c. 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001; è stato quindi ricusato il visto ad un provvedimento che non conteneva una motivazione specifica da parte dell'Amministrazione in merito alla sussistenza di peculiari esigenze di funzionamento, tali da richiedere la permanenza nell'incarico del dirigente già assegnato in precedenza (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 426/2019).

In tema di riaccertamento delle poste mantenute in conto residui, la giurisprudenza contabile ha ritenuto conforme all'art. 275 R.D. 23 maggio 1924, n. 827, una motivazione che rinvii *per relationem* all'elenco delle opere da realizzare, mentre ha ritenuto non conforme all'art. 34-bis l. n. 196/2009 la conservazione a residuo di importi relativi ad un'opera già realizzata e pagata (Sez. reg. contr. Liguria, n. 137/2019). È stata altresì affermata la conformità a legge dei decreti di riaccertamento di somme in conto capitale, le quali, ai sensi del citato 34-bis della l. n. 196/2009, possono essere trasportate in conto residui non oltre l'esercizio successivo a quello di iscrizione (Sez. reg. contr. Liguria, n. 84/2019).

Ha, infine, trovato conferma la giurisprudenza secondo la quale il controllo preventivo di legittimità può essere utilmente esercitato solamente se l'atto non ha già espletato i propri effetti; in caso contrario deve addivenirsi ad una pronuncia di "non luogo a deliberare" (Sez. reg. contr. Emilia Romagna, n. 73/2019).

Nel corso dell'anno le Sezioni regionali sono state impegnate anche nel controllo successivo di legittimità su atti, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011.

In base a tale norma, gli atti ai quali si dà seguito sotto la responsabilità del dirigente, nonostante le osservazioni dell'Ufficio centrale di bilancio, devono essere trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al competente ufficio di controllo della Corte dei conti. Detta tipologia di controllo, secondo le indicazioni contenute nella deliberazione delle Sezioni riunite n. 9/2012, viene esercitato secondo le regole procedurali del sindacato preventivo e può portare a pronunce di ammissione o ricusazione del visto e della conseguente registrazione. Attesa la circostanza che lo stesso si esercita su atti efficaci, in taluni casi, la pronuncia negativa può comportare la trasmissione degli atti alla Procura regionale.

In questo ambito di controllo, nel corso del 2019, la giurisprudenza delle Sezioni regionali ha affrontato le problematiche legate all'affidamento di lavori in somma urgenza, ribadendo che, in presenza di un ampio lasso temporale trascorso tra la constatazione dello stato di emergenza e l'effettivo affidamento dei lavori, non sia lecito ricorrere alla procedura derogatoria di cui all'art. 163 del Codice dei contratti pubblici (Sez. reg. contr. Abruzzo, n. 107/2019).

Sono stati sottoposti a controllo successivo anche atti di ricostruzione di carriera del personale scolastico. Sul punto, è stato ritenuto che l'entrata in vigore della riforma in tema di istituzioni scolastiche non abbia introdotto rilevanti mutamenti sul piano della disciplina delle scuole dell'infanzia, a differenza di quanto accaduto per le scuole primarie e secondarie, nemmeno con riferimento al titolo abilitante all'insegnamento. L'art 1, c. 4-bis, della l. 10 marzo 2000, n. 62, infatti, sancisce testualmente che per il personale docente in servizio nelle scuole dell'infanzia riconosciute paritarie si applica l'art. 334 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con d.lgs. n. 1994 n. 297/1994. Per tali ragioni è stato considerato legittimo il riconoscimento *ex art.* 485 d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297 del servizio pre-ruolo svolto dall'insegnante presso una scuola materna comunale paritaria (Sez. reg. contr. Liguria, nn. 45 e 46/2019).

7. Attività consultiva

L'attività consultiva in materia di contabilità pubblica, introdotta dall'articolo 7, c. 8, della legge n. 131/2003, continua a costituire una delle principali attività delle Sezioni regionali di controllo, anche per la tempistica, particolarmente contenuta (di norma 30 giorni), che viene osservata per la resa del parere. Attraverso questa attività le Sezioni regionali di controllo contribuiscono alla corretta interpretazione ed implementazione del quadro normativo in materia di contabilità pubblica, caratterizzato da una costante evoluzione e da un elevato livello di complessità tecnica.

Trattasi, all'evidenza, di una funzione di particolare rilievo che ha assunto ancor più significatività alla luce degli effetti che alla stessa riconnette il Codice di giustizia contabile.

Giova, al riguardo, rammentare che, a mente dell'art. 69, comma 2, del d.lgs. 174/2016 "Il pubblico ministero dispone l'archiviazione per assenza di colpa grave quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva" e che il successivo art. 95, comma 4, per la fase del giudizio, tra gli elementi valutabili dal giudice per l'accertamento della responsabilità richiama eventuali pareri resi.

Anche nel corso 2019 rilevanti, sotto il profilo numerico e quanto agli ambiti tematici, sono le fattispecie normative su cui gli enti territoriali hanno richiesto il motivato avviso delle Sezioni regionali di controllo: dal punto di vista procedurale deve, peraltro, evidenziarsi come il proficuo raccordo con il Consiglio delle Autonomie locali (CAL) - organo che ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 deve curare la trasmissione dei pareri alla Sezione regionale di controllo abbia comportato la significativa riduzione delle declaratorie di inammissibilità.

Di seguito, senza pretesa di esaustività, si indicano le fattispecie che si appalesano di maggior interesse in relazione alla problematica sollevata ed alla soluzione interpretativa offerta.

Trattasi, nel dettaglio, dei pareri resi in tema di: spesa di personale e resti assunzionali⁹; spesa di personale e retribuzione del personale utilizzato ai sensi del comma 557 dell'art. 1 della legge n.311/2004¹⁰; spesa di personale e limite di spesa previsto per le province dalla legge 190/2014¹¹; spesa di personale e remunerazione delle indennità, di posizione e di risultato, spettanti ai titolari di posizioni organizzative¹²; spesa di personale ed utilizzo delle graduatorie¹³; spesa di personale e monetizzazione delle ferie maturate e non fruita¹⁴; spesa degli apparati amministrativi con specifico riguardo ai criteri per la determinazione dei compensi degli amministratori comunali alla luce del D.M. 119/2000¹⁵; spesa degli apparati amministrativi e riferibilità dei relativi vincoli alla azienda speciale consortile¹⁶; spesa di personale ed incentivi per la progettazione¹⁷; spesa degli apparati amministrativi e riconoscimento del gettone di presenza ai componenti della conferenza dei capigruppo¹⁸; spesa degli apparati amministrativi ed esistenza di un limite minimo al compenso dei revisori¹⁹; spesa di personale e assunzioni a tempo indeterminato di personale della polizia municipale²⁰; spesa di personale ed interpretazione della normativa in tema di lavoro flessibile²¹; spesa di personale e riconducibilità nelle voci rilevanti ai fini del vincolo previsto dall'art. 1, commi 557 e 557- quater legge 296/2006 delle risorse destinate alla erogazione degli assegni per nucleo familiare²²; spesa di personale ed applicazione dei relativi vincoli ai comuni nati da processi di fusione²³; spesa di personale e superamento del limite in materia di salario accessorio ex art. 23 d.lgs. 75/2017²⁴; spesa di personale e limite in materia di salario accessorio ex art. 23 d.lgs.75/2017 con specifico riferimento alle somme destinate a finanziare il welfare integrativo²⁵; spesa di personale e limite in materia di salario accessorio ex art. 23 d.lgs. 75/2017 in relazione ai finanziamenti delle posizioni organizzative con fondi regionali²⁶; spesa degli apparati amministrativi e determinazione dell'indennità di funzione del Sindaco²⁷; spesa di personale e vincoli

⁹ Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 26/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazioni n. 24/2019/PAR e n. 31/2019/PAR;

¹⁰ Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 1/2019/PAR;

¹¹ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 226/2019/PAR;

¹² Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 2/2019/PAR;

¹³ Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 41/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 3/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 290/2019/PAR;

¹⁴ Sezione regionale di controllo per la Molise, deliberazione n. 98/2019/PAR;

¹⁵ Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 113/2019/PAR;

¹⁶ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 22/2019/PAR;

¹⁷ Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 26/2019/PAR;

¹⁸ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 107/2019/PAR;

¹⁹ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 320/2019/PAR;

²⁰ Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 42/2019/PAR;

²¹ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 169/2019/PAR;

²² Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 26/2019/PAR;

²³ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 356/2019/PAR;

²⁴ Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 23/2019/PAR;

²⁵ Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 27/2019/PAR;

²⁶ Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 56/2019/PAR;

²⁷ Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 16/2019/PAR;

ex art. 1, comma 562, legge n. 296/2007 ²⁸in relazione alla trasformazione di un rapporto di lavoro a tempo parziale in un rapporto a tempo indeterminato²⁹; spesa degli apparati amministrativi e spese di missione³⁰; spesa degli apparati amministrativi e determinazione del compenso da corrispondere all'organo di revisione economico-finanziaria³¹; spesa degli apparati amministrativi e rimborso degli oneri per permessi retribuiti ex art. 80 Tuel; contratti di partenariato pubblico-privato e loro rappresentazione contabile³²; procedure di stabilizzazione del personale socialmente utile e programmazione del fabbisogno di personale³³; trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno e capacità assunzionale dell'ente³⁴; armonizzazione contabile e corretta costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità con specifico riferimento ai canoni di edilizia residenziale pubblica (ERP)³⁵; armonizzazione contabile e finanziamento di spese afferenti una sentenza esecutiva in assenza di idoneo fondo contenzioso³⁶; armonizzazione contabile e reimputazione secondo esigibilità di residui passivi provenienti da gestione ante dissesto e relativo finanziamento³⁷; armonizzazione contabile e gestioni vincolate in caso di ente in dissesto finanziario³⁸; armonizzazione contabile e corretta regolazione degli oneri afferenti la contrattazione collettiva decentrata³⁹; pagamento dei diritti di segreteria per i contratti relativi agli acquisti di beni e servizi attraverso strumenti informatici⁴⁰; debiti fuori bilancio e riconducibilità del decreto di liquidazione per le prestazioni di un consulente tecnico di ufficio nella nozione di sentenza esecutiva ex art. 194, comma 2 lett. a) Tuel⁴¹; società a partecipazione pubblica con specifico riguardo ai presupposti per la configurabilità di una società cd in house⁴²; società a partecipazione pubblica e riferibilità del divieto c.d. di soccorso finanziario ex art. 14, comma 5, d.lgs. 175/2016⁴³ ai Consorzi di servizi partecipati dagli enti locali⁴⁴; società a partecipazione pubblica con specifico riguardo ai tratti distintivi della società a controllo pubblico⁴⁵; affidamento di contratti pubblici ed applicabilità della disciplina del baratto amministrativo anche ai canoni oltre che ai tributi⁴⁶; affidamento di contratti pubblici ed ammissibilità di

²⁸ Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 74/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 4/2019/PAR;

²⁹ Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 86/2019/PAR;

³⁰ Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 27/2019/PAR, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 44/2019/PAR;

³¹ Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 5/2019/PAR;

³² Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 43/2019/PAR;

³³ Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 56/2019/PAR;

³⁴ Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 62/2019/PAR;

³⁵ Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 35/2019/PAR;

³⁶ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 8/2019/PAR;

³⁷ Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 101/2019/PAR;

³⁸ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 157/2019/PAR;

³⁹ Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 201/2019/PAR;

⁴⁰ Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 68/2019/PAR;

⁴¹ Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 77/2019/PAR;

⁴² Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 19/2019/PAR e 87/2019/PAR;

⁴³ Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 47/2019/PAR;

⁴⁴ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 296/2019/PAR;

⁴⁵ Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 57/2019/PAR;

⁴⁶ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 357 /2019/PAR;

una cessione di immobili mediante contratto di *rent to buy*; servizi pubblici a domanda individuale e ammissibilità di un servizi resi gratuitamente alla collettività⁴⁷; oneri di urbanizzazione⁴⁸ e scomputo degli stessi⁴⁹; utilizzo dei proventi derivanti da alienazioni immobiliari⁵⁰; incentivi tecnici loro regolazione contabile e rilevanza ai fini dei limiti al trattamento accessorio ex art. 23 d.lgs. 75/2017⁵¹;

Numerose sono state, altresì, le fattispecie rispetto alle quali le Sezioni hanno ritenuto di sospendere la pronuncia ed hanno trasmesso gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza circa il deferimento di questioni di massima alla Sezione delle Autonomie ovvero, per l'ipotesi di problematiche afferenti al coordinamento della finanza pubblica, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

8. Altre tipologie di controllo intestate alle Sezioni regionali di controllo

Certificazione dei contratti collettivi del personale delle Regioni a statuto speciale

In talune Regioni a statuto speciale è prevista una funzione di certificazione dei contratti collettivi del personale regionale.

Nel 2019 la Sezione regionale di controllo per la Sardegna non ha ritenuto sussistenti le condizioni per la certificazione dell'ipotesi di modifica del CCRL, triennio 2016 - 2018, dei dipendenti dell'Amministrazione, Enti, Istituti, Aziende e Agenzie regionali, sottoscritta in data 30 gennaio 2019 (deliberazione n. 15/2019). Diversamente, la Sezione regionale di controllo per la Sicilia ha rilasciato certificazione positiva, con osservazioni e raccomandazioni, all'ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro del comparto non dirigenziale della Regione e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, per il triennio normativo ed economico 2016 - 2018 (deliberazione n. 76/2019).

Certificazione della pre-intesa relativa ai contratti integrativi aziendali delle fondazioni liriche in crisi

L'articolo 11, commi 1, lett. g) e 19 del d.l. n. 91/2013 ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di certificare l'attendibilità dei costi del contratto integrativo aziendale delle fondazioni liriche in crisi e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio, deliberando entro trenta giorni dalla ricezione, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente.

Nel corso del 2019, la Sezione regionale di controllo per la Sardegna (deliberazione n. 53/2019) ha esaminato tre ipotesi di accordo riferibili alla Fondazione (l'ipotesi di "preaccordo" sul "premio di risultato" anni 2019 - 2020,

⁴⁷ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 427/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n.76/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 99/2019/PAR e n. 100/2019/PAR;

⁴⁸ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 70/2019/PAR;

⁴⁹ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 5/2019/PAR;

⁵⁰ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 23/2019/PAR;

⁵¹ Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazioni n. 56/2019/PAR, n. 77/2019/PAR;

l'ipotesi di accordo "premio di risultato - nota di salvaguardia" e l'ipotesi di accordo "giornata riposo settimanale"); in esito all'attività di controllo, la Sezione ha rilasciato certificazione negativa, allo stato degli atti.

Controllo dei rendiconti delle spese elettorali dei partiti politici, dei movimenti politici e delle liste nelle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti

Sulla falsariga del controllo già esercitato in sede centrale dal Collegio di controllo sulle spese elettorali della Corte dei conti sui rendiconti delle spese sostenute e dei finanziamenti ricevuti dai partiti e movimenti politici e liste di candidati per le campagne elettorali per il rinnovo dei componenti dei Parlamenti nazionale ed europeo e dei Consigli regionali, l'articolo 13 della legge n. 96/2012, come modificata dalla legge n. 116/2014, ha affidato la stessa tipologia di controllo riguardante le elezioni per il rinnovo dei consigli dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti a specifici collegi da costituirsi in seno alle Sezioni regionali di controllo.

Il controllo in argomento ha comportato, per i suoi aspetti di peculiarità rispetto alle funzioni già svolte tradizionalmente dalla Corte per altri comparti elettorali, implicazioni problematiche notevoli sia sul piano organizzativo, sia sul piano metodologico ed ha richiesto soluzioni di delicati snodi ermeneutici legati alle possibili ricadute sanzionatorie contemplate dalla normativa di riferimento.

L'attività dei Collegi è stata modellata sulla tipologia del controllo successivo di regolarità, in quanto verifica limitata alle spese relative alle campagne elettorali e alle risorse che le hanno finanziate, con esiti di accertamento dichiarativo e, ove ne ricorrano i presupposti motivati, di condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria.

Nel 2019 il controllo, che sfocia anche in una relazione ai rispettivi Consigli comunali, ha riguardato sia la prosecuzione delle attività relative alle competizioni elettorali svoltesi nel 2018.

Controlli sulla rendicontazione di funzionari delegati e commissari straordinari

In base all'art. 2, comma 2-*octies*, del d.l. n. 225/2010, convertito dalla legge n. 10/2011, i funzionari e commissari delegati, i commissari di Governo o in qualunque modo denominati, nominati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, autorizzati alla gestione di fondi statali, titolari di contabilità speciali per la realizzazione di interventi, programmi e progetti o per lo svolgimento di particolari attività, rendicontano nei termini e secondo le modalità di cui all'art. 5, c. 5-*bis*, della legge n. 225/1992.

Tale ultima norma prevede che i rendiconti siano redatti entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio, e dal termine della gestione o dell'incarico, e riportino tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa. Il rendiconto deve altresì contenere una sezione dimostrativa della situazione analitica dei crediti, distinguendo quelli certi ed esigibili da quelli di difficile riscossione, e dei debiti derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate assunte a qualsiasi titolo dai commissari delegati, con l'indicazione della relativa scadenza.

Quanto al controllo svolto dalla Corte dei conti, le Sezioni riunite, con delibera n. 4 del 2014 hanno precisato che la disposizione di cui al richiamato art. 2, comma 2-*octies*, del d.l. n. 225/2010, riguardante i rendiconti dei funzionari delegati, dei commissari delegati e di chiunque venga autorizzato alla gestione di contabilità speciali configura un necessario controllo, non limitato alla sola verifica dell'avvenuta trasmissione dei frontespizi, da esercitarsi sulla base di parametri e modalità di regolarità contabile e finanziaria, ivi compresa la facoltà di cui all'art. 60 del regio decreto n. 2440/1923, fermi restando – sia ai fini dell'esercizio della sopra richiamata facoltà, sia per una ulteriore determinazione degli ambiti di analisi ovvero dei criteri cui fare riferimento – eventuali indirizzi di coordinamento dettati dalle Sezioni riunite e declinati a livello regionale.

In tale ambito, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo (deliberazione n. 16/2019) ha portato a termine il controllo sul rendiconto della contabilità speciale n. 5430 afferente all'erogazione dei contributi per la ricostruzione dei territori abruzzesi interessati dal sisma del 6 aprile 2009. In via preliminare, con la citata pronuncia, si è proceduto ad una ricostruzione degli obblighi di rendicontazione e della relativa tipologia di controllo applicabili alla fattispecie dei rendiconti del Commissario per la ricostruzione, individuato dall'art. 4, comma 2, del DL n. 39 del 2009 nella figura del Presidente pro-tempore della Regione Abruzzo, quale commissario delegato ai sensi dell'art. 5, c. 4, della legge n. 225 del 1992. In merito agli obblighi di rendicontazione, una lettura coordinata del complesso delle disposizioni rilevanti ha portato a concludere che i rendiconti amministrativi dei Commissari straordinari siano sottoposti all'ordinaria sequenza di controlli di regolarità amministrativo-contabile; detti rendiconti vanno quindi trasmessi alla Ragioneria territoriale dello Stato competente che, una volta espletate le proprie verifiche, procede all'inoltro – senza la documentazione a corredo – alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Quest'ultima – esaurito il ciclo dei riscontri di competenza – cura la trasmissione del rendiconto e degli "eventuali rilievi sollevati" alla Ragioneria per la trasmissione agli organi di cui all'art. 5, c. 5-bis, l. n. 225 del 1992.

In merito alla natura del controllo da esercitarsi sul rendiconto in discorso, la pronuncia afferma che lo stesso non possa essere limitato ad una generalizzata verifica della trasmissione dei frontespizi, ferma restando la possibilità di effettuare specifiche indagini gestionali previo inserimento delle stesse nei programmi delle Sezioni. Al riguardo, in linea con l'interpretazione fornita dalle Sezioni riunite in sede di controllo con deliberazione 4/2014, la pronuncia precisa che sui rendiconti dei Commissari Straordinari grava un duplice ordine di controlli:

a) il primo ha natura necessaria e consiste nella verifica della regolarità contabile e finanziaria, non limitata al mero riscontro dell'avvenuta trasmissione del frontespizio. Esso compete ai magistrati della Sezione assegnati al controllo di legittimità (ossia al Magistrato istruttore ed al Consigliere delegato), con eventuale rimessione alla Sezione stessa o alla Sezione centrale di legittimità;

b) il secondo – di natura opzionale e previo inserimento nel programma di controllo – consiste in indagini sulla gestione complessiva, toccando anche i profili di efficienza, efficacia ed economicità della spesa.

Le due forme di controllo prospettate non sono alternative, in quanto l'esercizio del riscontro di regolarità contabile e finanziaria non preclude alla Sezione regionale

di programmare, alla luce dei mezzi a disposizione, specifiche indagini riconducibili al controllo gestionale.

In esito ai controlli effettuati sulla base delle richiamate coordinate, la Sezione ha dichiarato regolare il rendiconto amministrativo della contabilità speciale n. 5430, relativo all'esercizio finanziario 2010, con esclusione delle voci relative all'esposizione debitoria, che non viene quantificata in modo preciso, e ai casi in cui l'obbligo di consolidamento dei rendiconti dei soggetti attuatori risulta trascurato.

CAPITOLO X

FORME ATIPICHE DI CONTROLLO SU ALTRE GESTIONI PUBBLICHE O DI PUBBLICO INTERESSE

1. Ufficio di controllo di cui all'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016

L'attività di controllo svolta dall'Ufficio costituito ai sensi dell'art. 162, c. 5, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, è caratterizzata da un ambito applicativo legislativamente definito, rappresentato dai: i) contratti al cui oggetto, atti o modalità di esecuzione è attribuita una classifica di segretezza; ii) contratti la cui esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza, in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. All'interno di questo contesto di riferimento l'Ufficio è chiamato a svolgere un controllo ad ampio spettro, consistente sia nel vaglio preventivo di legittimità, a cui rimane subordinata l'efficacia degli atti, sia nella verifica successiva della regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti stessi.

In base al novellato art. 42, c. 3-bis, del d.p.c.m. 6 novembre 2015, n. 5 (in vigore dal 18 novembre 2017) - le competenze dell'Ufficio sono state ulteriormente integrate, con estensione del controllo preventivo di legittimità anche ai provvedimenti di segretezza per le classifiche "riservatissimo" o superiore.

Nella prospettiva della trasparenza, sebbene compatibilmente con le esigenze di riservatezza che caratterizzano il settore, l'Ufficio è altresì chiamato a dare conto al Parlamento dell'attività svolta, mediante una specifica relazione da approvare entro il 30 giugno di ciascun anno.

Nel corso del 2019, l'Ufficio speciale ha esercitato le proprie funzioni di controllo lungo le predette linee direttrici.

In merito al controllo preventivo di legittimità, sono stati sottoposti all'esame dell'Ufficio 145 nuovi contratti, ai quali si sommano 57 atti, quali giacenze dell'anno precedente.

Tali dati includono anche 42 nuovi provvedimenti e 16 giacenze provenienti dall'esercizio 2018 relativi a proroghe tecniche nell'ambito di accordi quadro relativi ad un servizio ed alla relativa fornitura su tutto il territorio nazionale su 55 lotti.

I decreti di segretezza per le classifiche "riservatissimo" o superiore, trasmessi all'Ufficio nel 2019, ammontano a 17, elevando a 162 l'insieme dei provvedimenti

pervenuti al controllo di legittimità nell'anno a cui si sommano i 73 atti provenienti dalla giacenza del 2018.

Nell'esercizio del controllo si può confermare, in linea con quanto già emerso nel corso del 2018, la particolare attenzione posta dall'Ufficio in merito alla attività istruttoria inerente: i) la verifica delle modalità di scelta del contraente, soprattutto nei casi di ricorso all'affidamento diretto; ii) la necessità di evitare strutture contrattuali che creino condizioni di *lock in* per l'Amministrazione; iii) la verifica del rispetto delle nuove disposizioni in tema di commissione aggiudicatrice.

In esito all'attività di riscontro preventivo l'Ufficio ha proceduto alla registrazione di 184 atti, di cui 88 con nota avviso, e alla restituzione, su richiesta dell'Amministrazione, di 6 atti.

Con riferimento alla verifica della regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti, l'Ufficio ha avviato (deliberazione n. 2/2019) l'istruttoria relativa agli esercizi 2018 e 2019 che culminerà con la relazione al Parlamento da rendere entro il mese di Giugno 2020.

Nel corso del 2020 infatti, la suddetta relazione potrà fornire elementi in merito sia agli esiti delle attività di controllo preventivo di legittimità, sia agli esiti delle verifiche sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti. L'entrata in vigore della normativa *de qua*, a metà anno 2016, nonché il fisiologico sfasamento temporale che la natura dei differenti controlli richiede non aveva consentito, sino ad ora, la formalizzazione in unica relazione di entrambe le tipologie di controllo previste⁵².

Da ultimo, l'Ufficio ha approvato la "Relazione annuale 2019", riferendo al Parlamento in merito alla complessiva attività svolta nel periodo 31 maggio 2018/31 maggio 2019 (deliberazione n. 1/2019).

2. Collegi di controllo sulle spese elettorali

Ai sensi dell'art. 12, comma 1 della legge 10 dicembre 1993 n. 515, "i rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti nelle elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica devono presentare alla Corte dei conti, entro quarantacinque giorni dall'insediamento delle rispettive Camere, il consuntivo relativo alle spese sostenute per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento".

Il controllo sui consuntivi in questione è effettuato da un apposito Collegio costituito presso la Corte dei conti, composto da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio (art. 12, comma 2, l. 515/93). La Corte dei conti riferisce direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito (art. 12, c. 3, l. n. 515/93).

Al predetto Collegio è attribuito anche il controllo delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, nonché il controllo delle elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi rispettivamente dell'art. 14,

⁵² In esito alle verifiche condotte, l'Ufficio, in composizione collegiale, aveva già approvato nel 2018 la relazione "Contratti secretati o caratterizzati da particolari misure di sicurezza del Ministero della Difesa" (deliberazione n. 2/2018).

comma 2 della legge 6 luglio 2012, n. 96 e dell'art. 5, comma 4, lett d) della legge 23 febbraio 1995, n. 43.

Il Collegio effettua un controllo successivo di legittimità che, ai sensi dell'art. 12, c. 3, della legge n. 515/1993, è limitato "alla verifica della conformità alla legge delle spese sostenute e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse".

La mancanza dei requisiti di legittimità e/o regolarità della spesa, rilevata dal Collegio, determina l'inammissibilità della spesa stessa e la conseguente rettifica del relativo conto consuntivo.

Il controllo attribuito alla Corte dei conti è supportato da un sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 515/1993, che prevede tre ipotesi in cui può essere irrogata dal Collegio una sanzione amministrativa pecuniaria:

a) in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti o movimenti politici, è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 51.645,70 a euro 516.457,00;

b) in caso di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento la sanzione amministrativa pecuniaria va da euro 5.164,57 a euro 51.645,70;

c) in caso di riscontrata violazione dei limiti di spesa previsti dall'art. 10 della legge n. 515/1993 si applica una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite previsto.

Il controllo è effettuato sui rendiconti di tutte le formazioni politiche che hanno partecipato alle elezioni, indipendentemente dall'aver avuto rappresentanti eletti o dall'aver superato una soglia ragguagliata alla percentuale dei voti espressi.

La legge 10 dicembre 1993, n. 515, che ha investito la Corte dei conti del compito di controllo delle spese elettorali sostenute dai partiti e delle relative fonti di finanziamento, è stata sensibilmente modificata dalla legge 6 luglio 2012, n. 96, e dal d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella l. 21 febbraio 2014, n. 13, che all'art. 1 ha statuito l'abolizione del rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e dei contributi pubblici erogati per l'attività politica e a titolo di finanziamento.

Con il suddetto d.l. n. 149/2013, si è passati dal finanziamento pubblico ad un sistema basato sulla contribuzione volontaria fiscalmente agevolata dei soggetti privati. Ai contribuenti viene riconosciuta la facoltà di destinare a favore del partito politico prescelto il 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. I partiti per poter fruire dei contributi volontari dei cittadini contribuenti devono rispettare le indicazioni normative su alcuni elementi essenziali di democrazia interna e trasparenza.

Nel corso dell'anno 2019 il Collegio di controllo sulle spese elettorali ha svolto il controllo sui consuntivi relativi alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché alle elezioni regionali della Lombardia e del Lazio, tenutesi in data 4 marzo 2018, e del Molise del 22 aprile 2018.

Il controllo ha riguardato un totale di 95 consuntivi, fatti pervenire dalle formazioni politiche presenti, anche sotto forma di coalizioni, alle competizioni elettorali, di cui 38 depositati entro i termini di legge e i restanti 57 dopo la data fissata per l'adempimento (complessivamente 41 consuntivi hanno riguardato le elezioni politiche, 19 le elezioni regionali della Lombardia, 19 le elezioni regionali del Lazio e 16 le elezioni regionali del Molise).

A seguito delle attività istruttorie, sono stati approvati i referti sui risultati dei controlli eseguiti, dei quali è stato disposto l'invio, rispettivamente, ai Presidenti delle Camere (elezioni politiche 2018) e ai Presidenti dei Consigli regionali della Lombardia, del Lazio e del Molise (elezioni regionali 2018).

3. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo

L'ordinamento nazionale, talora, prevede espressamente che determinate cariche in seno ad organi deputati al controllo di alcune amministrazioni pubbliche siano ricoperte, anche in via esclusiva, da magistrati della Corte dei conti.

Più in dettaglio, si richiama la previsione dell'art. 9 della l. 6 luglio 2012, n. 96 che, nel ridisegnare la disciplina del finanziamento ai partiti, ha devoluto il controllo dei relativi rendiconti, già intestato al collegio dei revisori *ex lege* n. 2 del 1997 (cinque revisori nominati ad inizio legislatura d'intesa tra i Presidenti delle Camere tra gli iscritti al registro dei revisori legali), alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, composta da 5 magistrati, di cui uno appartenente alla magistratura ordinaria, uno a quella amministrativa e tre a quella contabile, e nominata con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, su designazione dei Presidenti dei rispettivi organi giudiziari.

Attualmente quindi, tre magistrati della Corte dei conti ricoprono l'incarico di componenti della Commissione, di cui uno con funzione di Presidente.

Sono magistrati della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 37, comma 20, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, i Presidenti e, facoltativamente, uno dei componenti dei Collegi dei revisori dei conti della giustizia amministrativa, di quella tributaria e della magistratura militare, così come il Presidente e, facoltativamente, i membri del collegio dei revisori dei conti del Consiglio superiore della magistratura ai sensi dell'art. 48 del relativo Regolamento di amministrazione e contabilità approvato con delibera del 15 maggio 2013. Può essere un magistrato amministrativo o contabile il Presidente del Collegio dei revisori della Presidenza della Repubblica, ai sensi del Decreto presidenziale 22 dicembre 2016, n. 36.

Ai sensi dell'art. 11, c. 15, lett. a, n. 5) della legge 7 ottobre 2013, n. 122 di conversione del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, magistrati della Corte dei conti sono nominati quali Presidenti del collegio dei revisori delle quattordici Fondazioni lirico-sinfoniche italiane (Petruzzelli e teatri di Bari, Teatro comunale di Bologna, Teatro del Maggio musicale fiorentino, Teatro lirico di Cagliari, Teatro alla Scala di Milano, Teatro Carlo Felice di Genova, Teatro Massimo di Palermo, Teatro San Carlo di Napoli, Accademia nazionale di Santa Cecilia di Roma, Teatro dell'Opera di Roma, Teatro Regio di Torino, Teatro lirico G. Verdi di Trieste, Teatro La Fenice di Venezia, Arena di Verona).

Ai sensi dell'art. 1, c. 3, del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 è magistrato della Corte dei conti il Presidente del Collegio dei revisori di Agenzia delle entrate-Riscossione.

Tra i magistrati della Corte dei conti possono essere, altresì, nominati i presidenti dei Collegi dei revisori dei conti delle Università statali ai sensi dell'art. 2, comma 1 lett. p) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario".

Tre magistrati sono componenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 3, c. 3, lett. b) del d.P.R. 27 aprile 2006, n. 204.

CAPITOLO XI

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Autonomia e organizzazione amministrativa, strategia dell'azione amministrativa

In linea con l'azione amministrativa-strategica dello scorso anno, anche l'anno di riferimento si è contraddistinto per una forte riaffermazione di quei principi costituzionali che contribuiscono a collocare la Corte dei conti tra gli Organi a rilevanza costituzionale.

Più precisamente, con le "Linee generali di indirizzo dell'azione amministrativa per l'anno 2019" è stata data continuità all'opera di rilettura della posizione della Corte dei conti nel contesto ordinamentale della pubblica amministrazione e degli Organi di rilevanza costituzionale. Al riguardo, seguendo la linea interpretativa avviata con la delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva n. 1/2018 e proseguita con la deliberazione n. 2/2019, è stata riconosciuta, all'interno dell'ordinamento, la posizione differenziata di tali Organi rispetto alle pubbliche amministrazioni.

Nel richiamare, pertanto, la collocazione dell'Istituto al centro di un insieme di tutele a presidio dell'interesse pubblico e del pubblico erario, nell'esercizio delle molteplici funzioni ad esso assegnate dal legislatore, il Presidente della Corte ha definito le priorità politico-istituzionali da realizzarsi ed ha ritenuto - quale obiettivo primario - di provvedere ad un ulteriore adeguamento del piano organizzativo dell'Istituto, al fine di assicurare una più efficace tutela delle risorse su tutto il territorio e garantire in ogni Regione un saldo radicamento vicino ai cittadini.

Gli obiettivi strategici sono dunque indirizzati alla fondamentale necessità che la Corte rafforzi la propria capacità di risposta alle reali esigenze del Paese, partendo da una riorganizzazione delle proprie strutture che rivolga una attenzione sempre maggiore al potenziamento degli oltre sessanta uffici territoriali, al fine di assicurarne il buon funzionamento.

Lo sforzo di dare concreta attuazione all'autonomia dell'Istituto, in coerenza con la sua posizione di Organismo di rilevanza costituzionale, trova l'avvio nella recente delibera n. 82 in data 8 aprile 2019, recante "*Modifiche al regolamento autonomo di amministrazione e contabilità*", adottata dal Consiglio di Presidenza nel 2019 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 93, del 19 aprile 2019.

Nelle more di una completa revisione dei regolamenti di autonomia e indipendenza della Corte dei conti, la citata Delibera integra alcune previsioni normative del vigente "Regolamento di autonomia finanziaria", che viene ridenominato "Regolamento autonomo di amministrazione e contabilità".

Con tale atto si ribadisce che l'autonomia finanziaria della Corte dei conti, normativamente prevista dall'art. 4 della l. n. 20/1994, si esercita, nel rispetto dei principi di armonizzazione dei bilanci pubblici, di coordinamento della finanza pubblica e di programmazione, ottimizzazione, efficienza e trasparenza nell'uso delle risorse, nelle forme e nei modi disciplinati dallo stesso regolamento autonomo di amministrazione e contabilità.

La novella regolamentare contempla l'esigenza di una riorganizzazione dell'assetto amministrativo dell'Istituto, in un'ottica di rafforzamento delle strutture e del personale ad esse adibito.

Infatti, all'interno delle modifiche apportate al Regolamento previgente si inserisce l'art. 2-bis che intesta al Segretariato generale della Corte dei conti la competenza a provvedere alla massima valorizzazione delle risorse professionali in servizio, ferma restando la pertinente disciplina in materia di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e le relative competenze, con particolare riguardo al vigente ordinamento professionale e al connesso sistema di classificazione per aree funzionali e fasce retributive.

I dipendenti in possesso dei requisiti ivi stabiliti, adeguatamente selezionati in relazione alla qualità del servizio reso a supporto delle varie funzioni istituzionali, possono svolgere le proprie funzioni, previo superamento di apposito corso di perfezionamento con esame finale, nell'ambito delle seguenti posizioni di Alta qualificazione professionale:

- a) "Revisore dei conti pubblici - Assistente specializzato del Giudice", per il personale assegnato alle sezioni giurisdizionali;
- b) "Esperto di finanza pubblica - Assistente specializzato del Magistrato di controllo", per il personale assegnato alle sezioni di controllo;
- c) "Ispettore di finanza pubblica - Assistente specializzato del Pubblico Ministero", per il personale assegnato alla Procura generale o alle Procure regionali;
- d) "Amministratore specializzato di risorse pubbliche", per il personale assegnato al segretariato generale;
- e) "Esperto specializzato di I.C.T.", per il personale assegnato al segretariato generale - direzione generale per i sistemi informativi automatizzati.

La suddetta modifica regolamentare, con la quale sono individuate le figure e le competenze professionali, costituisce soltanto l'ultimo *step* di un percorso già avviato lo scorso anno, comprendente la mappatura delle competenze dei lavoratori, per favorire l'individuazione dei concreti fabbisogni e il riallineamento degli organici alla natura dei servizi, oltre che alle esigenze richieste dal territorio.

Tale istruttoria condotta puntualmente dal Segretario generale ha prodotto le basi per l'emanazione, da parte del Presidente della Corte, del decreto n. 21 del 14 febbraio 2019 (nonché del successivo decreto del Segretario generale n. 142 del 23 aprile 2019), con il quale si è proceduto ad operare una prima rimodulazione della dotazione organica di diritto del personale amministrativo, allo scopo di ottimizzare

l'impiego delle risorse umane disponibili in funzione delle effettive esigenze istituzionali.

Con il richiamato atto presidenziale si è ritenuto opportuno operare un incremento della dotazione organica del profilo di funzionario, con conseguente rimodulazione in compensazione con gli altri profili professionali, ferma restando la dotazione organica complessiva, pari a n. 2594 unità di personale.

La suddetta attività, inoltre, ha consentito al Segretario generale di definire la programmazione delle assunzioni per l'anno 2019 e per il triennio 2019-2021, coerentemente con le linee di indirizzo adottate con la direttiva annuale per l'azione amministrativa, improntata al potenziamento delle unità di personale della terza area funzionale profilo professionale di funzionario, in possesso di elevata e specifica professionalità, correlata alle funzioni istituzionali della Corte dei conti.

La nuova *policy* dell'Istituto tende a conseguire obiettivi di efficientamento della struttura organizzativa che sono alla base della definizione del citato nuovo Regolamento autonomo di amministrazione e contabilità e del prossimo Regolamento di organizzazione e funzionamento, cui gradualmente si perverrà.

Gli obiettivi si tramutano in un'azione volta a bilanciare differenti valori e principi, *in primis*, tra la missione della Corte dei conti - il servizio giustizia intestato costituzionalmente all'Istituto nelle competenze del controllo, giurisdizione e requirente - l'efficienza e la semplificazione organizzativa, il contenimento dei costi, la visione strategica, l'ottimizzazione degli investimenti strumentali e infrastrutturali, le relazioni con il territorio, la dimensione internazionale.

Il primo traguardo, raggiunto nell'anno di riferimento è consistito, dunque, nella valorizzazione e nella qualificazione del capitale umano.

Nella stessa ottica di rafforzamento della struttura amministrativa va interpretata la modifica al regolamento di autonomia finanziaria che ha previsto l'istituzione di un magistrato addetto al controllo di regolarità amministrativo-contabile.

A tale nuova figura - e a quella già esistente di magistrato referente per i servizi informatici - si sono aggiunte ulteriori figure di Vertice, una adibita alla supervisione dell'area affari generali, altra alle materie della direzione generale bilancio e servizio trattamento economico magistratuale e altra, ancora, alle relazioni sindacali. Sono state, infine, rafforzate le funzioni di Vicario del Segretario generale nel Vice Segretario generale che cura anche la trattazione degli affari delle risorse umane.

Una nuova *governance* e la qualificazione dell'*expertise* del personale amministrativo conseguenti all'emanazione delle modifiche regolamentari sopra richiamate è stato il primo e fondamentale passaggio per l'innalzamento progressivo dei livelli di qualità del servizio di giustizia contabile che ha contraddistinto l'anno di riferimento.

2. Adeguamento dell'assetto organizzativo dell'Istituto ai compiti intestati

Rafforzamento del personale magistratuale

Al 1° gennaio 2020 l'organico magistratuale, che prevede per l'anno di riferimento una dotazione pari a 611 posti, presenta una copertura effettiva di 437 unità, cui si devono aggiungere alcune unità in posizione di fuori ruolo e aspettativa, evidenziando - in continuità con i dati dello scorso anno - che la consistente azione

di reclutamento di nuovi referendari, avviata dall'Istituto nell'ultimo periodo, sta conseguendo un *trend* positivo rispetto al dato dello scorso anno (+4,9%), che permette di ridurre di alcuni punti percentuali la vacanza in organico, fissandola in 167 magistrati (pari al 28,5% contro il 33% del 2018).

Il *gap* da colmare per addivenire ad un organico effettivo di magistrati è ancora consistente, ma il percorso di assunzioni comincia a mostrare alcuni effetti positivi.

Al riguardo, va rammentata la particolare attenzione dimostrata dal Governo, alle richieste avanzate dal Vertice dell'Istituto, stante sia l'approvazione, nella legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), della spesa per il reclutamento di ulteriori referendari, sia l'emanazione del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica, che, all'articolo 23, ha rideterminato il ruolo organico della magistratura contabile nel numero di 636 unità, incrementandolo così di 25 unità e aggiornandolo alle nuove esigenze e competenze intestate alla Corte dei conti.

Il risultato evidenziato, cui si unisce la contemporanea autorizzazione all'assunzione anche di personale amministrativo, riveste straordinaria importanza nella storia della magistratura contabile e rende testimonianza dell'apprezzamento del servizio giustizia, fino ad oggi reso dall'Istituto.

Per quanto riguarda l'espletamento delle procedure assunzionali, in programmazione nel corso del 2019, è stato portato a termine il concorso, indetto con D.P. n. 25 del 27 marzo 2018, a 25 posti da referendario nel ruolo della carriera di magistratura della Corte dei conti (elevati fino a 40 posti con D.P. 3 in data 15 gennaio 2019) all'esito del quale sono stati dichiarati vincitori n. 37 referendari.

Per ciò che rileva l'attuale distribuzione sul territorio del personale magistratuale in servizio, si evidenzia che lo stesso esercita la propria attività, in assegnazione principale, per il 73,2% presso le sedi regionali (pari a 320 unità) e per il restante 26,7% presso gli uffici di Roma (pari a 117 unità).

I suddetti dati confermano la scelta politica, avviata ormai dalla riforma del d.l. n. 174/12, di potenziamento delle sedi regionali, in coerenza con l'aumento dei compiti ad esse devoluti dall'ordinamento. Anche le nuove assunzioni saranno destinate, quasi integralmente, agli uffici territoriali delle sezioni regionali di controllo, delle sezioni giurisdizionali regionali e delle procure regionali.

Dal punto di vista delle funzioni, alla data del 1° gennaio 2020, i magistrati addetti ai diversi settori del controllo ammontano a 176 (pari al 40,2%), di cui 104 assegnati alle sezioni regionali e 72 a quelle centrali; i magistrati con funzioni giudicanti sono 138 (pari al 31,5%), di cui 114 in servizio presso le sezioni regionali e 24 presso quelle centrali. Infine, i magistrati con funzioni requirenti sono 118 unità (pari al 27%), distribuiti per 102 unità nelle sezioni regionali e 16 in quella centrale.

Rafforzamento del personale amministrativo

Sul fronte del personale amministrativo, l'esigenza di disporre di più adeguate risorse umane non deriva solo dalla effettiva scopertura, ma nasce anche da una evidente constatazione della anacronistica e insufficiente dotazione organica, fissata da normative risalenti.

La suddetta dotazione, infatti, è stata stabilita nel 2002 in 2.909 unità; successivamente, dopo l'emanazione di numerose disposizioni normative di

riduzione delle spese e conseguenti ridimensionamenti degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, è passata nel 2012 alle attuali 2.594, registrando, quindi, una riduzione di 315 unità (-11%), e risultando ormai inadeguata rispetto all'aumento delle competenze e dei carichi di lavoro affidati all'Istituto negli ultimi anni.

Per quanto riguarda l'organico effettivo, a far data dal 1° gennaio 2020, a fronte dell'organico teorico di 2.594 unità di personale amministrativo, risultano in servizio 2.160 dipendenti, tenuto conto anche di quelli in posizione di comando, con una copertura pari all' 83,2% delle posizioni, dato che, nonostante la massiccia opera di rafforzamento per il tramite dell'istituto della mobilità in entrata, evidenzia un *trend* in diminuzione del -6% in raffronto allo scorso anno. Il dato è facilmente spiegabile con il mancato ricambio generazionale del personale della pubblica amministrazione, dovuto al blocco assunzionale vigente negli anni precedenti.

In numeri assoluti, il personale appartenente all'area terza raggiunge 1.062 unità, quello di area seconda 1.065 e, infine, quello di area prima n. 33 unità.

La dotazione dirigenziale, a fronte di una dotazione organica di diritto di 69 unità (4 dirigenti di prima fascia e n. 65 dirigenti di seconda), si compone di 3 dirigenti di prima fascia e 50 dirigenti di seconda.

In merito alla distribuzione del personale amministrativo per funzioni svolte, nell'anno di riferimento, 742 unità (di cui 284 in sede centrale e 458 in sede regionale) sono adibite a compiti di supporto alla funzione di controllo, 432 unità alla funzione giurisdizionale (di cui 78 in sede centrale e 354 in sede regionale) e 353 unità all'attività delle procure (di cui 40 in sede centrale e 313 in sede regionale), mentre il restante personale, per complessive 633 unità, è in forza ai servizi amministrativi (gestione del personale, affari generali, bilancio, sistemi informativi automatizzati e SAUR), nonché ai compiti di supporto alla funzione di indirizzo politico-amministrativo, agli uffici di diretta collaborazione e a quelli di ausilio all'Organo di autogoverno.

Al fine di contrastare le evidenziate criticità in ordine alla carenza di personale amministrativo, dirigenziale e non, è stata attuata ad opera del Segretario generale una generale azione di rafforzamento operante in maniera sinergica su più fronti, sia sul versante della corretta programmazione delle assunzioni, sia sull'effettivo ingresso di nuove risorse umane.

In merito alla prima linea di azione, la programmazione ha riguardato l'assunzione del seguente contingente di personale amministrativo: n. 7 dirigenti; n. 40 unità di personale di Area III F1 di profilo economico - statistico; n. 288 unità di personale di Area III F3 funzionari amministrativi; n. 21 unità con passaggio dall'Area II all'Area III mediante apposita procedura selettiva riservata al personale della Corte dei conti di area seconda, in possesso del titolo di studio universitario.

Al riguardo, si segnala che il reclutamento dall'esterno, tramite pubblico concorso, di professionalità specifiche, è incentrato sul profilo di funzionario, attraverso due distinte procedure concorsuali (in funzione del possesso di titoli di studio, l'una in ambito giuridico, l'altra in ambito economico-statistico), per complessivi n. 288 posti.

Saranno individuati requisiti di partecipazione ulteriori rispetto al possesso del mero diploma di laurea - come titoli professionali o accademici post-universitari -

al fine di selezionare risorse umane di alto profilo. Anche le prove selettive saranno adeguate al livello di preparazione richiesto ai candidati e mirate alla verifica di adeguate conoscenze negli ambiti di specifica competenza dell'Istituto, giurisdizionali e di controllo.

Per quanto rileva la seconda linea di azione, riguardante l'effettivo arruolamento, va evidenziato che sono state concluse tutte le operazioni relative al concorso (bando n. 14 in data 14 novembre 2018) - avviato congiuntamente con la Giustizia amministrativa e con l'Avvocatura dello Stato - per il reclutamento di n. 24 unità di personale informatico di area 3F1 di cui 5 destinate alla Corte dei conti, 17 alla Giustizia amministrativa e 2 all'Avvocatura dello Stato. Il personale sarà assunto nei primi mesi dell'anno 2020.

E' stata, inoltre, avviata la procedura concorsuale per il reclutamento di n. 159 unità di personale amministrativo (area 3F1), congiuntamente con la Giustizia amministrativa e con l'Avvocatura dello Stato, giusta convenzione stipulata in data 12 luglio 2019.

Sul fronte dell'azione di rafforzamento del personale amministrativo è stata avviata, con decreto segretariale n. 207 in data 26 agosto 2019, la procedura di interpello rivolta al personale di ruolo della Corte o che presta servizio, anche in posizione di comando presso l'Istituto, per l'attribuzione delle 720 posizioni di alta qualificazione professionale ex art. 2-bis del citato Regolamento autonomo di amministrazione e contabilità, che saranno assegnate secondo i termini e le modalità di cui al decreto presidenziale n. 106 del 12 luglio 2019 e al decreto segretariale n. 192 in pari data.

L'operazione, unita all'espletamento anche delle progressioni economiche del personale amministrativo, ha richiesto uno sforzo organizzativo eccezionale da parte delle strutture del Segretariato e del Seminario per la formazione permanente.

La prova selettiva delle Alte professionalità è stata preceduta dal corso di perfezionamento, iniziato il 30 settembre e articolato in tre sessioni settimanali, all'esito del quale si è proceduto all'espletamento della prova concorsuale che è consistita in un questionario articolato su domande a risposta multipla.

Alla suddetta procedura concorsuale hanno partecipato n. 921 dipendenti, in possesso dei requisiti, e sono risultati idonei n. 625.

Contemporaneamente, con decreto segretariale n. 211 del 2 settembre 2019, sono state avviate le procedure di selezione finalizzate agli sviluppi economici all'interno delle tre Aree del personale amministrativo, in attuazione degli Accordi intercorsi con le OO.SS.

La procedura ha riguardato un numero di dipendenti, in possesso dei requisiti previsti nell'accordo sindacale, di oltre 1800 unità di personale. Alle selezioni hanno partecipato n. 1701 dipendenti, risultando vincitori in 916.

Formazione e aggiornamento del personale amministrativo e welfare aziendale

Negli atti di indirizzo Presidenziali e del Segretario generale, nel corso negli ultimi anni, si è sottolineata la necessità di garantire un'effettiva formazione dell'apparato amministrativo, considerato che ogni iniziativa di rinnovamento presuppone una adeguata preparazione professionale.

Durante il 2019 è stata attuata una programmazione della formazione sempre più calata sulle esigenze che richiede l'Istituto, in termini di attualità e concretezza;

il Seminario di formazione permanente ha curato anche la formazione del personale amministrativo, attuando una modifica al regolamento di organizzazione e restituendo, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse umane e strumentali, la giusta autonomia al servizio.

Per esigenze di efficienza e contenimento della spesa, si è continuato a privilegiare sia le iniziative formative della SNA, con la quale è stata stipulata un'apposita convenzione-quadro, sia i rapporti contrattuali con le Università.

In adesione alle specifiche esigenze manifestate dai diversi Uffici, sono stati organizzati plurimi corsi che hanno riguardato: il bilancio dello Stato: profili strutturali e costituzionali (per quanto rileva l'area del controllo); il processo di primo grado innanzi alla Corte dei conti (per quanto rileva l'area della giurisdizione). Per quanto rileva l'area di amministrazione attiva, invece, i corsi hanno riguardato: il rapporto di lavoro pubblico e responsabilità disciplinare, l'analisi economica dei contratti pubblici, il procedimento disciplinare dopo la riforma Madia, gli affidamenti sotto soglia, il sistema di acquisizione del CIG e il modulo AVCPASS, anticorruzione e trasparenza, le procedure telematiche di gara per forniture, servizi e lavori pubblici, la previdenza dopo il d.l. n. 4/2019, la tutela dei dati personali e la gestione della *privacy* nella P.A. dopo il Reg. UE 2016/679: metodologie, misure di sicurezza e sanzioni; procedure e strumenti per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici; corso di formazione per direttori di unità operativa complessa.

In materia di welfare aziendale vanno annoverati alcuni traguardi in favore del personale dell'Istituto, raggiunti nell'anno di riferimento.

Tra questi l'adesione alla convenzione di telefonia Consip 7, le numerose convenzioni per il noleggio a lungo termine delle autovetture, nonché per l'acquisto dei biglietti treno.

Inoltre, è stata stipulata una apposita convenzione con lo Stato Maggiore della Difesa per l'erogazione di prestazioni sanitarie ed attività di ricovero presso le strutture militari in favore di tutto il personale della Corte dei conti (prima amministrazione pubblica civile che accede ad una convenzione di tale portata, inaugurando così un nuovo corso nella percezione dello "strumento militare", a disposizione dell'intero sistema-Paese e non del solo Ministero della Difesa).

Ancora, tra le spese per interventi a favore del personale amministrativo sostenute dall'Istituto sono da segnalare quella derivante dalla gestione del contratto di assicurazione sanitaria integrativa e quella per le "Provvidenze in denaro a favore del personale amministrativo in servizio e delle loro famiglie".

Nell'ambito delle misure volte all'implementazione dei processi gestionali, va da ultimo dato conto dell'avvio, con circolari segretariali n. 33 in data 7 agosto 2019 e n. 38 in data 19 settembre 2019, dei progetti per lo smaltimento dell'arretrato e l'efficientamento dei processi medesimi, in diretta attuazione dell'art. 5, comma 1, del già citato D.P. 106/2019, a sua volta applicativo dell'art. 2-bis comma 3 del Regolamento autonomo di amministrazione e contabilità.

I progetti in argomento – ai quali può partecipare il personale di ruolo della Corte dei conti e quello appartenente ad altre amministrazioni, in posizione di comando, che presta servizio presso gli uffici centrali e territoriali dell'Istituto – richiedono il conseguimento di obiettivi oggettivamente misurabili, per consentire il monitoraggio costante, con cadenza trimestrale, del relativo livello di attuazione e

l'apporto di ciascun dipendente impegnato nel raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

3. La gestione contabile

Il Bilancio di previsione 2020 viene predisposto, come avvenuto per l'esercizio precedente, su un unico CdR "Segretario generale", una sola Missione denominata "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela delle finanze pubbliche" in coerenza con la classificazione COFOG 029 ed un unico Programma denominato "Giurisdizione e controllo dei conti pubblici" nel quale sono allocate le risorse destinate allo svolgimento delle attività istituzionali di pertinenza dell'Amministrazione, comprendenti sia quelle relative alla gestione del personale che quelle per il funzionamento dell'intera struttura, includendo in queste ultime anche quelle di investimento e di informatica.

In sintesi, gli schemi del Bilancio sono articolati, sul fronte delle entrate, in 4 capitoli e 16 piani gestionali; sul versante delle spese in 1 Missione, 1 Programma, 29 capitoli e 166 piani gestionali.

Gli stanziamenti previsti in via definitiva per l'esercizio finanziario 2020, iscritti alla competenza ed alla cassa del bilancio di previsione della spesa del MEF, da trasferire alla Corte dei conti, ammontano a 325.001.464 euro, mentre per gli anni 2021 e 2022 è prevista un'assegnazione rispettivamente di 323.008.855 e 324.497.770 euro.

Degna di menzione la previsione al piano gestionale 07 laddove è appostata un'entrata di 10.000 euro che trova corrispondenza nel correlativo capitolo di spesa, relativamente alle iniziative legate all'incarico di *External Auditor* svolto dalla Corte dei conti in ambito europeo.

Con specifico riferimento alla politica di gestione, per il 2020 si prosegue senza soluzione di continuità nella concreta applicazione dei principi di revisione della spesa facendo propri, laddove applicabili all'Istituto, gli effetti della relativa normativa, con particolare attenzione agli oneri inderogabili, fra i quali è da annoverare il trattamento economico del personale di magistratura e del personale amministrativo.

Relativamente ai suddetti oneri inderogabili, il loro peso specifico va quantificato in un importo complessivo di 8.301.000 euro - per quanto riguarda il personale magistratuale - e in 126.091.000 euro per il personale amministrativo di supporto alle attività istituzionali.

In un'ottica di rafforzamento dell'attività amministrativa e di leve motivazionali ai dipendenti, una nota di attenzione merita lo stanziamento per il compenso per lavoro straordinario al personale amministrativo non dirigenziale, la cui consistenza, per l'anno 2020, è stata adeguata agli aumenti operativi registrati nel corso del 2019.

Continuano, inoltre, le politiche di investimento. Per quel che riguarda più specificatamente il settore dell'informatica, prosegue la politica del doppio binario, tendente, da un lato, al conseguimento di obiettivi strategici di risparmio, e dall'altro, anche se in diminuzione, all'investimento di risorse destinate all'ammodernamento e alla migliore messa in sicurezza della rete. Con riferimento al primo punto, la ricerca di accordi con altre P.A. (in primo luogo con il MEF e con alcuni istituti universitari, etc.), oltre che al conseguimento di significativi e concreti risparmi di

spesa, mira anche ad evitare duplicazioni nelle procedure informatiche e a ridurre gli oneri comunicativi a carico delle Amministrazioni soggette al controllo dell'Istituto.

Gli interventi nell'ambito delle tecnologie dell'informazione, previsti nel triennio 2020-2022, mirano a proseguire le attività di informatizzazione già avviate nei precedenti esercizi, dedicando particolare attenzione alle iniziative che hanno come obiettivo quello, da un lato, di potenziare il supporto alle attività giurisdizionali e di controllo proprie dell'Istituto e, dall'altro, di ottemperare alle finalità di *e-government* per il miglioramento delle *performance* della P.A., dei servizi erogati e dell'innovazione tecnologica del *back office*. Prosegue, inoltre, il consolidamento dei numerosi sistemi informativi in esercizio che vanno necessariamente adeguati alle novità normative ed alle innovazioni tecnologiche.

I sistemi informativi che generano maggiore impegno finanziario per l'assistenza e gli interventi di manutenzione evolutiva e di consolidamento, sono nell'ambito dell'attività giurisdizionale: il Sistema integrato sezioni e procure (SISP), evoluto nel nuovo sistema "Giudico" (Sistema della Giustizia Digitale Contabile).

I relativi interventi di reingegnerizzazione offrono un ammodernamento tecnologico ed assicurano alla Corte dei conti una maggiore efficienza ed efficacia nella gestione dei processi informatici a supporto degli uffici e dei magistrati.

In particolare, per il 2020 è pianificata la realizzazione delle nuove componenti necessarie alla corretta alimentazione del Fascicolo on Line (FOL), il sistema che consente alle parti in giudizio di accedere agli atti e documenti processuali, in autonomia, senza necessità di recarsi fisicamente in segreteria e, comunque, senza necessità di attività di copia e trasmissione degli atti da parte delle segreterie stesse.

Nell'ambito del controllo, gli sforzi maggiori sono rivolti all'aggiornamento del Sistema Informativo Controllo e Referto, integrato con i sistemi della Ragioneria generale dello Stato e della Banca d'Italia (SICR), attraverso il completamento degli adeguamenti connessi alla riforma del bilancio dello Stato, al concomitante processo di armonizzazione contabile e ai dettami del Codice per l'Amministrazione Digitale (CAD) e del DAF (*Data & Analytics Framework*) realizzato per seguire le fasi di formazione, gestione e consuntivazione del bilancio dello Stato e, in generale, a supporto delle funzioni di controllo e referto sulla Finanza Statale.

Nel corso del 2020 saranno realizzate nuove interrogazioni e report a supporto dell'attività istituzionale di *auditing* presenti nel sistema conoscitivo della Sezione enti (SICE). Sarà razionalizzato, inoltre, il processo di caricamento delle tassonomie nello stesso sistema conoscitivo.

Intensa è anche l'attività legata all'erogazione dei servizi, i *data center* e i sistemi di *disaster recovery* e di *business continuity* nonché quella di sviluppo di sistemi di gestione documentale e di conservazione digitale concepito come un servizio trasversale a disposizione di tutti gli utenti e di tutti i sistemi applicativi della Corte dei conti. Il contesto delle architetture applicative impiantate permette di centralizzare tutto il patrimonio documentale esistente.

Per il potenziamento e miglioramento delle attività della Biblioteca, è allo studio la possibilità di integrare gli attuali contenuti del fascicolo della rivista Web, considerando, tuttavia, i differenti contenuti editoriali attualmente presenti (la rivista cartacea 'digitalizzata' e gli articoli della rivista web).

CAPITOLO XII

LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

1. Nuova architettura sito Internet

Nel quadro del percorso di *Digital Trasformation*, intrapreso già da anni, in coerenza con le linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale e in collaborazione con il Team per la trasformazione digitale, il disegno architettonico adottato dalla Corte dei conti prevede una completa adozione del paradigma *cloud computing*. Questa impostazione, oltre a contribuire alla diminuzione dei costi di sviluppo e di esercizio delle applicazioni, consente l'utilizzo di funzionalità moderne ed interoperabili con gli altri sistemi della Corte e della PA in generale.

In quest'ottica si è proceduto alla completa reingegnerizzazione del sito Web della Corte dei conti, sia dal punto di vista tecnologico che da quello funzionale, definendo una nuova architettura di riferimento *cloud-based*; in prospettiva, la stessa architettura potrà essere presa a riferimento anche per la Intranet.

E' importante, al riguardo, ricordare come lo studio architettonico del nuovo portale della Corte abbia beneficiato delle esperienze maturate dalla Corte medesima nel corso dell'analoga attività progettuale, già svolta a favore del CNEL in virtù dell'Accordo di collaborazione fra le due Amministrazioni.

Il nuovo sito internet della Corte dei conti, in linea da settembre 2019, è stato progettato con l'obiettivo di ridefinire e riorganizzare i contenuti, la struttura di navigazione e la grafica; integra inoltre soluzioni evolute per la navigazione in ottica "*responsive*", favorendone la consultazione e fruibilità sui dispositivi mobili (smartphone, tablet, ecc.).

2. Analisi delle prospettive di *way-out*

Come già illustrato lo scorso anno, la Corte dei conti ha da tempo abbracciato una strategia di completa transizione ad un modello di erogazione dei servizi IT basato sul *cloud* pubblico.

Nel progettare le architetture è necessario tenere conto della componente definita di *way-out*, cioè dei meccanismi tecnici, applicativi e contrattuali che consentono di variare il fornitore dei servizi *Cloud* in base alle condizioni contestuali che possono presentarsi, al fine di garantire la continuità di erogazione dei servizi

offerti alle varie tipologie di utenze, indipendentemente da chi fornisca risorse e servizi. Ciò consente di evitare la dipendenza tecnica, e quindi anche economica (c.d. "lock-in"), da uno specifico fornitore.

Nel corso del 2019 è dunque proseguita l'attività della Corte in questa direzione, nella consapevolezza che l'esistenza di un credibile piano di *way-out* è fondamentale per garantire la reale indipendenza tecnologica dell'Istituto.

In quest'ottica, sono sviluppati due distinti filoni progettuali, uno riguardante il sistema informativo Giudico e l'altro i sistemi di posta elettronica e collaborazione.

Le attività di analisi delle "vie d'uscita" da uno specifico prodotto proseguiranno nel corso del tempo.

3. Sistema Giudico

Nell'ambito della digitalizzazione e dematerializzazione delle procedure a supporto del processo contabile, nel corso del 2019, come previsto, sono state completate e messe in esercizio nuove funzionalità del sistema Giudico, realizzato secondo la metodologia di sviluppo *agile* su una piattaforma infrastrutturale completamente in *cloud*.

La reingegnerizzazione del sistema della giurisdizione (GiuDiCo) intende assicurare una maggiore efficienza ed efficacia nella gestione dei giudizi, completando il processo di digitalizzazione del procedimento contabile.

A tal proposito sono state progettate e implementate ulteriori funzionalità a supporto della lavorazione dei Giudizi di Primo e Secondo grado, delle Sezioni riunite e Procura generale, come le funzionalità dell'Istanza di proroga, del monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze di condanna e la firma digitale integrata per gli atti.

Sono state, inoltre, progettate ed implementate le nuove funzionalità di resa del conto digitale attraverso il sistema Sireco, a disposizione degli Enti e delle amministrazioni con accesso mediante SPID, e le funzionalità di "gestione delle rese", interne a GiuDiCo, integrando il corpo delle funzioni relativa alla gestione dei conti giudiziali.

Nel 2019 si è conclusa anche la realizzazione del servizio FOL, consultazione del "Fascicolo on Line", che mette a disposizione degli avvocati, dei funzionari che rappresentano in giudizio le Pubbliche Amministrazioni, nonché dell'Avvocatura di Stato la documentazione dei giudizi di loro pertinenza e le comunicazioni o notifiche indirizzate alla loro casella di posta elettronica certificata.

Il sistema conoscitivo Giudico è stato oggetto di una profonda reingegnerizzazione nel corso del 2019, per poterlo adeguare alle modifiche introdotte nel sistema gestionale sorgente e introdurre ulteriori dimensioni di analisi rispetto a quelle attuali.

Sono state oggetto di miglioramento le funzionalità di analisi dei prospetti ad uso del Consiglio di Presidenza, tramite il cruscotto tematico con indicatori di sintesi specifici, mentre grande attenzione viene riservata all'aggiornamento continuo dei report e dei documenti utili a relazionare sulle attività svolte.

Sono inoltre in fase di ultimazione le componenti *software* che realizzano le diverse dimensioni di analisi statistica per la misurazione della produttività degli

uffici e per la produzione dei report del Consiglio di Presidenza, finalizzati anche al monitoraggio della produttività del personale magistratuale.

4. La nuova Banca Dati Unificata (BDU)

Come riferito lo scorso anno, la progettazione della nuova Banca Dati Unificata ha previsto la rivisitazione dell'interfaccia e la reingegnerizzazione dei contenuti delle banche dati precedentemente gestite in modo separato.

E' stata quindi realizzata un'applicazione unica che consente di ricercare i documenti (provvedimenti sia dell'area giurisdizionale sia dell'area controllo) attraverso una richiesta in linguaggio naturale filtrabile anche mediante specifici metadati. A fronte della ricerca sono restituiti i documenti con elementi che consentono l'individuazione delle caratteristiche principali e la possibilità di visionare l'intero testo. È possibile operare ricerche sia sul motore semantico, sia con quello testuale.

La soluzione è erogata in modalità *Software as a Service* (Saas), completamente nel *cloud* ed è costantemente aggiornata.

La banca dati si presenta, attualmente, in duplice veste: "riservata" per i soli utenti interni e "pubblica" per tutti gli utenti, anche esterni.

La BDU riservata, il cui accesso è consentito ai soli utenti del dominio Corte dei conti, contiene circa 386.000 atti di interesse a partire dal 2003. Gli atti sono presentati in versione integrale.

La BDU pubblica, il cui accesso è consentito indistintamente a tutti gli utenti internet, contiene circa 89.000 atti di interesse a partire dal 2003. Gli atti sono presentati, ove previsto, in versione anonimizzata.

5. Passaggio al nuovo sistema di protocollo informatico

Nel corso del 2019 è stata espletata ed aggiudicata la gara per l'acquisizione di un nuovo servizio di protocollo informatico erogato anch'esso secondo il modello *cloud Software as a Service* (Saas). Il nuovo servizio di protocollo informatico "Civilia Next", certificato da AgID, consente di protocollare (in ingresso, uscita e interno), fascicolare e repertoriare tutti i documenti sia cartacei che digitali (pervenuti via posta elettronica o tramite qualsiasi altro tipo di supporto informatico), permettendone la gestione completamente dematerializzata, sia in modalità interattiva che 'integrata' con gli altri sistemi informativi della Corte (tra i quali il sistema di gestione documentale Sharepoint).

La messa in esercizio del nuovo sistema è stata preceduta da un complesso progetto di migrazione delle configurazioni e delle informazioni presenti sul precedente protocollo informatico, al fine di minimizzare l'impatto dell'utente finale ed evitare una doppia gestione informativa.

6. Evoluzione degli accordi con CNEL, AdS, TTD

È proseguita anche nel 2019, nel quadro dell'iniziativa denominata Idea@PA (Infrastrutture digitali enti associati per la PA), la proficua, cospicua e pluriennale collaborazione intrapresa da Corte dei conti con CNEL ed Avvocatura dello Stato (AdS), nonché quella più recente con il Team per la Trasformazione Digitale (TTD).

Tali intese, come già esposto lo scorso anno, puntano a migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa tramite la digitalizzazione dei processi ed hanno un focus particolare sullo scambio di competenze. Sul lato infrastrutture e servizi digitali l'accordo ha la finalità di condividere architetture, risorse, servizi, tecnologie, esperienze in modo da perseguire una comune linea di evoluzione.

Per quanto attiene la collaborazione con il CNEL e Avvocatura dello Stato, sono proseguite e sono state consolidate le iniziative già in essere.

Nell'ambito dell'accordo tra la Corte dei conti e il Team Digitale, merita menzione l'elaborazione e la somministrazione, mediante il prodotto a licenza libera "Limesurvey", di un questionario per il monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019. Questo obiettivo, a livello territoriale, ha richiesto il contributo di tutte le PA ed il coinvolgimento delle realtà più virtuose ed innovative del paese in grado di risultare trainanti per la progressiva e compiuta attuazione della trasformazione digitale.

La rilevazione, promossa dalla Corte dei conti e conclusasi il 31 ottobre 2019, ha permesso di raccogliere i dati necessari per delineare il quadro informativo/statistico sulle principali installazioni informatiche a livello nazionale, regionale e locale, determinando per ogni singola Amministrazione l'insieme delle principali componenti *hardware* e *software* in uso. La fase successiva del progetto prevede l'analisi delle risposte con l'obiettivo di comporre un quadro generale dello stato di adeguamento della PA locale rispetto al Piano Triennale da riferire successivamente in Parlamento.

TABELLE

(*) *Dati comunicati dalle Sezioni di Controllo centrali e regionali*

(**) *Dati inseriti nel sistema informativo della giurisdizione "GIUDICO" alla data del 21.01.2020*

(***) *Dati comunicati dalle Sezioni Riunite e dalle Sezioni giurisdizionali regionali*

1. SEZIONI RIUNITE E SEZIONI CENTRALI DI CONTROLLO

DELIBERE (*)		
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO		21
di cui:	Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2018	1
	Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica	1
	Audizioni del Presidente al Parlamento	8
	Costo del lavoro/Certificazione contratti collettivi	3
	Relazioni trimestrali	3
	Questioni di massima/competenza	3
	Altro	2
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI		18
di cui:	delibera di programma	1
	controlli sull'utilizzo di fondi comunitari	7
	controlli su istituzioni internazionali	9
	Adunanza 4 luglio 2019 per l'avvio dell'istruttoria con le Amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi UE finalizzata alla Relazione annuale al Parlamento	1
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO		10
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO		24
SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI		149
SEZIONE DELLE AUTONOMIE		31
di cui:	Delibere di coordinamento	10
	Delibere di referto	5
	Questioni di massima	13
	Audizioni	3
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE		1
SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA		4
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO - REGIONI SARDEGNA E SICILIA		8

2. SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

DELIBERE (*)	
Deliberazione	Oggetto
SSRRCO/09/2019/RCFP	Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica.
SSRRCO/12/2019/PARI	Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2018.

RELAZIONI QUADRIMESTRALI (*)	
Deliberazione	Oggetto
SSRRCO/04/2019/RQ	Relazione quadrimestrale settembre - dicembre 2018 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.
SSRRCO/10/2019/RQ	Relazione quadrimestrale gennaio - aprile 2019 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.
SSRRCO/16/2019/RQ	Relazione quadrimestrale maggio - agosto 2019 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

COSTO DEL LAVORO (*)	
Delibera	Contratto/Esito
SSRRCO/13/2019/CCN	Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente dell'Area Istruzione e Ricerca per il triennio 2016-2018.
SSRRCO/14/2019/CCN	Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto Sanità - Sezione del personale del ruolo della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria per il triennio 2016 - 2018.
SSRRCO/19/2019/CCN	Ipotesi di Contratto collettivo nazionale quadro di ripartizione dei distacchi e permessi tra le associazioni sindacali rappresentative nei comparti e nelle aree di contrattazione per il triennio 2019-2021.

AUDIZIONI PARLAMENTARI (*)

Data audizione	Oggetto
SSRRCO/01/2019/AUD	Disegno di legge n. 1018 di conversione in legge del decreto - legge 28 gennaio 2019, n.4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.
SSRRCO/03/2019/AUD	Risultati della prima attuazione dell'art 22 bis della legge 31 dicembre 2009, n.196.
SSRRCO/05/2019/AUD	Attività conoscitiva sull'applicazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n.50 (Codice dei contratti pubblici).
SSRRCO/06/2019/AUD	Documento di Economia e Finanza 2019.
SSRRCO/07/2019/AUD	Disegno di legge (A.S. n.1248) di "Conversione in legge del decreto-legge 18 aprile 2019, n.32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici".
SSRRCO/08/2019/AUD	Disegno di legge (A.S. n.1122) "Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione".
SSRRCO/15/2019/AUD	Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019.
SSRRCO/18/2019/AUD	Disegno di legge (A.S. n. 1586) sul "Bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022".

QUESTIONI DI MASSIMA (*)	
Deliberazione	Oggetto
SSRRCO/02/2019/QMIG	Questione di massima e di competenza in merito alla gestione finanziaria del CNEL.
SSRRCO/11/2019/QMIG	Questione di eccezionale rilevanza al fine di stabilire "se le società a maggioranza pubblica, partecipate da più enti, ciascuno dei quali intestatario di quote inferiori al 50 per cento, siano da considerare società controllo pubblico ai fini del d.lgs. n. 175 del 2016".
SSRRCO/20/2019/QMIG	Questione di massima di particolare rilevanza, relativamente alla deliberazione n.52/2019/QMIG assunta dalla Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol.

ALTRO (*)	
Deliberazione	Oggetto
SSRRCO/17/2019/REF	Referto in materia di informatica pubblica.
SSRRCO/21/2019/INPR	Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2020.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA - DELIBERE (*)	
QUANTITA'	4

3. SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI

DELIBERE (*)	
N°	Oggetto
SACEI/14/2018/RSUE	Irregolarità e frodi sul fondo di sviluppo regionale nella programmazione 2007-2013. Procedure di recupero e loro esito
SACEI/1/2019/INPR	Approvazione relazione annuale 2018
SACEI/2/2019/INPR	Programma di controllo per l'anno 2019
SACEI/3/2019/OICERT	Approvazione dell'Audit Certificate e audit reports of grants financed by South Africa NRB esercizio finanziario 2018 gestiti da ICGB
SACEI/4/2019/OICERT	Approvazione Special Report "Efficiency ed effectiveness of the Procurement service at ICAO" (contraddittorio)
SACEI/5/2019/OICERT	Approvazione Special Report "Efficiency ed effectiveness of the Procurement service at ICAO"
SACEI/6/2019/RSUE	Approvazione Relazione Speciale "Esame delle procedure di recupero avviate dalle Amministrazioni centrali e dagli organismi pagatori nell'ambito dei fondi in agricoltura
SACEI/7/2019/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2018 - ICGB
SACEI/8/2019/OICERT	Approvazione Audit certificate e Report dei Financial Statements al 31/12/2018 ICAO
SACEI/9/2019/OICERT	Approvazione Audit Certificate e Report dei Financial Statements per il 2018 ITU
SACEI/10/2019/OICERT	Approvazione Audit Certificate anno 2018 ITU
SACEI/11/2019/OICERT	Report "Audit Telecom World ITU"
SACEI/12/2019/RSUE	Special Report "Addressing fraud at ITU"
SACEI/13/2019/RSUE	Special Report "Ethics Framework at ICAO" (Contraddittorio)
SACEI/14/2019/RSUE	Special Report "Ethics Framework at ICAO"
SACEI/15/2019/OICERT	Approvazione Long Form Report ICRANet
SACEI/16/2019/INPR	Approvazione Relazione annuale 2019

4. SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

DELIBERE (*)	
N°	Argomento
1/2019/PREV	Ministero della Difesa - Magistrato Militare - Incarico di Consigliere Giuridico - Lett. B), Legge N. 20/1994
2/2019/PREV	Sviluppo Economico - Disciplina in Materia di Agricoltura Sociale - Definizione dei Requisiti Minimi e delle Modalità Relative alle Attività di Agricoltura Sociale- Legge 141/2015 Art. 2, Comma 2 - Lett. G), Legge N. 20/1994
3/2019/PREV	Nomina a Presidente dell'ENIT - Agenzia Nazionale Del Turismo - Lett. B), Legge N. 20/1994 -
4/2019/SUCC	Questione di Massima Art. 3, C. 3 L. 20/1994 - Provvedimenti Dirigenziali - Valutazione dell'anzianità utile ai fini giuridici ed economici - Ricostruzione di carriera a favore di due dipendenti immesse e confermate in ruolo a seguito di concorso pubblico riservato per il passaggio dalla qualifica di collaboratore scolastico alla qualifica superiore di assistente amministrativo - Personale Ata-Sezione Regionale di Controllo per le Marche - Ancona- lett. B), Legge N. 20/1994 - (Controllo Successivo Di Legittimità Art. 10, C. 1, Del D.Lgs. N. 123 Del 30 Giugno 2011) (Vedi Delib. 140/2015/Prev; 91/2016/Prev; 92/2016/Prev)
5/2019/PREV	Decreto interministeriale (infrastrutture, trasporti - economia finanze) - secondo atto aggiuntivo - convenzione unica stipulata in data 1° agosto 2007 tra la società concessioni autostradali lombarda s.p.a. (CAL SPA.) e la società autostrada pedemontana lombarda s.p.a. (APL SPA) - lett. g), legge n. 20/1994 -
6/2019/PREV	Decreto del Ministro del lavoro e politiche sociali - Conferimento incarico di esperto nelle materie del lavoro e della Previdenza Sociale - Art. 14, Comma 2, del Decreto Leg.vo 165/2001 e dell'art. 8, Comma 2 del D.C.C.M. 77/2015 - Lett. D), Legge N. 20/1994 -
7/2019/SUCC	Questione di Massima Art. 3, C. 3 L. 20/1994 - Pronuncia ex Art. 10 Decreto Legislativo N. 123/2011, con il quale il dirigente scolastico dell'istituto comprensivo IC Caprino Veronese (VR) riconosceva, ai fini di ricostruzione di carriera ad un docente di ruolo a tempo indeterminato in servizio presso l'istituto, il periodo di Insegnamento Pre-Ruolo - (Controllo Successivo di Legittimità Art. 10, C. 1, Del D.Lgs. N. 123 Del 30 Giugno 2011)
8/2019/PREV	Prefetti - Vice Prefetti - Incarichi Speciali Ex Art. 12, C. 2, del Decreto Legislativo N. 139/2000 - Lett. B), Legge N. 20/1994 -
9/2019/PREV	Conferimento incarico dirigenziale di Livello Generale Ai Sensi Dell'art. 19, Commi 4 E 10 Del Decreto Legislativo 165/2001- Lett. B), Legge N. 20/1994

5. ATTIVITÀ DEGLI UFFICI CENTRALI DI CONTROLLO

RIEPILOGO ATTIVITA' 2019 DEGLI UFFICI CENTRALI DI CONTROLLO (*)						
Ufficio	Pendenti al 1° gen.	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31 dic.	Rilievi emessi	Pareri emessi
Affari esteri, Giustizia e PCM	273	2.340	2.431	80	74	21
Interno e Difesa	288	3.147	3.057	251	273	12
Economico-finanziari	40	1.759	1.768	31	70	353
Attività produttive	102	1.247	1.290	59	159	36
Infrastrutture e assetto del territorio	243	3.860	3.850	253	144	75
Servizi alla persona e beni culturali	113	3.801	3.578	169	127	48
TOTALE	1.059	16.154	15.974	843	847	545

ATTI SOTTOPOSTI AL CONTROLLO SUCCESSIVO (*) (ex art. 10 del D.lgs 30.6.2011, n. 123)					
Ufficio	Pendenti al 1° gen.	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31 dic.	Rilievi emessi
Affari esteri, Giustizia e PCM	0	0	0	0	0
Interno e Difesa	0	0	0	0	0
Economico-finanziari	0	1	1	0	0
Attività produttive	0	10	2	8	2
Infrastrutture e assetto del territorio	0	0	0	0	0
Servizi alla persona e beni culturali	0	5	5	0	0
TOTALE	0	16	8	8	2

ATTIVITA' DELLE SEZIONI CENTRALI (*)		
Atto	Ministero	Oggetto
D.P.R. 3/12/2018	Presidenza Consiglio	Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio
D.M. 26/11/2018	Ambiente	Approvazione del regolamento di disciplina dell'area marina protetta "Capo Milazzo".
D.M. 9/1/2019	Beni culturali	Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 11 dicembre 1997, n. 507 e successive modificazioni e integrazioni recante norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali.
D.I. 22/12/2018	Interno	Regolamento recante attuazione dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109, recante attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impegnano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.
D.P.R. 14/12/2018	Infrastrutture	Regolamento recante norme per l'attuazione del sistema telematico centrale della nautica da diporto.
D.P.C.M. 8/2/2019	Politiche agricole	Regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, a norma dell'art. 1, comma 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97.
D.M. 7/2/2019	Salute	Regolamento recante aggiornamento al decreto 21 marzo 1973, recante disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire a contatto con le sostanze. (il provvedimento è stato riprotocollato e rimandato per errore).
D.M. 13/2/2019	Economia e finanze	Regolamento recante la disciplina delle scommesse a quota fissa su eventi diversi dalle corse dei cavalli e su eventi non sportivi.
D.P.R. 28/3/2019	Infrastrutture	Regolamento recante modifica dell'articolo 331 del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, concernente i certificati medici attestanti l'idoneità psicofisica dei conducenti di veicoli a motore.
D.M. 1°/3/2019	Ambiente	Regolamento relativo agli interventi di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento ai sensi dell'art. 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
D.P.C.M. 4/4/2019	MIUR	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

ATTIVITA' DELLE SEZIONI CENTRALI (*)		
Atto	Ministero	Oggetto
D.P.C.M. 4/4/2019	MIUR	Regolamento concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.
D.P.C.M. 18/4/2019	Affari Esteri e Cooperazione internazionale	Regolamento concernente la rimodulazione dell'organico della carriera diplomatica, ai sensi dell'articolo 1, comma 335, della legge di bilancio 2019.
D.M. 15/4/2019	Ambiente	Regolamento recante modalità per la redazione della relazione di riferimento di cui all'art. 5, comma 1, lettera V-bis) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.
D.M. 15/5/2019	Ambiente	Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona (PAP) ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 1.
D.P.R. 27/5/2019	Presidenza Consiglio Ministri	Approvazione dello scambio di Note Verbali sul riconoscimento dei titoli accademici pontifici nelle discipline ecclesiastiche.
D.M. 9/5/2019	Salute	Regolamento recante aggiornamento del DM 21 marzo 1973 recante disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire a contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale limitatamente agli acciai inossidabili.
D.P.R. 22/5/2019	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento per l'attuazione della legge 29 dicembre 2017, n. 226, recante istituzione dell'anno ovidiano e celebrazione della ricorrenza dei duemila anni dalla morte di Ovidio.
D.P.C.M. 19/6/2019	Giustizia	Regolamento concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia, nonché dell'organismo indipendente di valutazione della performance.
D.P.C.M. 19/6/2019	Giustizia	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero della giustizia, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 giugno 2015, n. 84.
D.M. 6/6/2019	MIUR	Regolamento in materia di istituzione della scuola di cinema, fotografia, audiovisivo, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto del Presidente della repubblica 8 luglio 2005, n. 212.
D.I. 29/5/2019	Ambiente	Regolamento relativo all'inserimento della farina di vinaccioli disoleata nell'allegato X, parte II, Sezione IV, paragrafo 1, alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

ATTIVITA' DELLE SEZIONI CENTRALI (*)		
Atto	Ministero	Oggetto
D.P.C.M. 10/4/2019	Pubblica Amministrazione	Regolamento concernente la struttura e la composizione dell'Ufficio istituito alle dipendenze del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
D.P.R. 21/6/2019	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento recante modificazioni al Titolo IX del regolamento di servizio dell'amministrazione della pubblica sicurezza di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1985, n. 782, e successive modificazioni.
D.P.C.M. 11/6/2019	Interno	Regolamento concernente l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale del Ministero dell'interno.
D.P.R. 28/6/2019	MIUR	Regolamento concernente modalità e criteri di valutazione delle prove degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria di secondo grado nella regione Valle d'Aosta.
D.P.C.M. 19/6/2019	Sviluppo economico	Regolamento concernente organizzazione del Ministero dello Sviluppo economico, ai sensi dell'art. 4-bis del decreto-legge 12 luglio 2018, n.86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97.
D.P.C.M. 19/6/2019	Beni culturali	Regolamento recante l'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.
D.P.C.M. 19/6/2019	Ambiente	Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione.
D.P.C.M. 26/6/2019	Economia e finanze	Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.
D.P.R. 5/7/2019	Politiche Europee (PCM)	Regolamento recante ulteriori modifiche all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE del consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna.
D.P.R. 6/8/2019	Politiche Europee (PCM)	Regolamento di attuazione della delega di cui all'articolo 7, commi 4 e 5, della legge 25 ottobre 2017, n. 163, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/426 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi e che abroga la direttiva 2009/142/CE del Consiglio.
D.M. 5/8/2019	Economia e finanze	Regolamento recante disposizioni in materia di abilitazione all'assistenza tecnica innanzi alle commissioni tributarie, in attuazione dell'art. 12, comma 4, del d. leg.vo 31 dicembre 1992, n. 546, come modificato dall' art. 9, comma 1, lett. e), del d. leg.vo 24 settembre 2015, n. 156.

ATTIVITA' DELLE SEZIONI CENTRALI (*)		
Atto	Ministero	Oggetto
D.P.R. 7/8/2019	MIUR	Regolamento recante le procedure e le modalità per la programmazione e il reclutamento del personale docente e del personale amministrativo e tecnico del comparto AFAM.
D.M. 18/6/2019	Ambiente	Regolamento di modifica degli allegati II, III, IIIb e IV del d. leg.vo 8 luglio 2003, n. 224, recante attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati.
D.I. 10/8/2019	Beni culturali	Regolamento recante la disciplina delle modalità per lo svolgimento della prova di idoneità, con valore di esame di Stato abilitante, finalizzata al conseguimento della qualifica di restauratore di beni culturali.
D.P.R. 23/8/2019	Politiche Europee (PCM)	Regolamento di attuazione della direttiva 2012/39/UE della Commissione, del 26 novembre 2012, che modifica la direttiva 2006/17/CE per quanto riguarda determinate prescrizioni tecniche relative agli esami effettuati su tessuti e cellule umani.
D.I. 5/8/2019	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento recante modifiche al Regolamento 9 novembre 2017, n. 174 relativo a misura incentivante "Resto al Sud".
D.M. 20/8/2019	Salute	Regolamento recante disciplina degli obiettivi, delle funzioni e della struttura del Sistema Informativo Trapianti (SIT) e del Registro nazionale dei donatori di cellule riproduttive a scopi di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo.
D.I. 21/8/2019	Interno	Regolamento per l'applicazione del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ambito delle articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, del Dipartimento dei Vigili del fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco nonché delle strutture del Ministero dell'interno destinate per finalità istituzionali all'attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica. (annullato perché erroneamente protocollato due volte e rimandato per errore).
D.M. 2/10/2019	Infrastrutture	Regolamento recante attuazione dell'articolo 172 del Nuovo codice della strada in materia di dispositivi antiabbandono di bambini di età inferiore a quattro anni.
D.P.C.M. 21/10/2019	MIUR	Regolamento recante l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

ATTIVITA' DELLE SEZIONI CENTRALI (*)

Atto	Atto	Atto
D.M. 5/11/2019	Interno	Regolamento recante norme per l'individuazione dei limiti d'età per l'ammissione ai concorsi pubblici e alle procedure selettive di accesso ai ruoli del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi degli articoli 5, 20, 71, 79, 91, 103, 115, 126, 131, 143, 155, 164, 173, 180, 190 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.
D.M. 4/11/2019	Interno	Regolamento recante requisiti di idoneità fisica, psichica e attitudinale per l'ammissione ai concorsi pubblici e alle procedure selettive di accesso ai ruoli del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi degli articoli 5, 20, 71, 79, 91, 103, 115, 126, 143, 155, 164, 173, 180, 190 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.
D.P.C.M. 21/10/2019	MIUR	Regolamento recante l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.
D.P.C.M. 6/11/2019	Ambiente	Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
D.I. 7/11/2019	Interno	Regolamento con il quale sono state definite le disposizioni per l'impiego delle guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano in acque internazionali a rischio pirateria.
D.I. 12/11/2019	Infrastrutture	Regolamento recante la definizione dei criteri di assegnazione delle risorse e delle modalità operative del "Fondo Salva-Opere".
D. I. 20/11/2019	Salute	Regolamento recante valutazione del personale della ricerca sanitaria.
D.I. 20/9/2019	Giustizia	Regolamento recante la disciplina delle modalità di iscrizione in via telematica degli atti di ultima volontà nel registro generale dei testamenti su richiesta del notaio o del capo dell'archivio notarile, ai sensi dell'articolo 5-bis della legge 25 maggio 1981, n. 307, come modificato dall'articolo 12, comma 7, legge 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.

ATTI DI GOVERNO (*)	
Uffici di controllo	n. atti
Ministeri Interno e Difesa	6
Ministeri Affari esteri, Giustizia e P.C.M.	13
Ministero Economia e Finanze	3
Ministeri Sviluppo economico, Politiche agricole, alimentari e forestali	2
Ministeri Infrastrutture e Trasporti, Ambiente, tutela del territorio e del mare	12
Ministeri MIUR, Beni e attività culturali e turismo, Salute, Lavoro e politiche sociali	14
TOTALE	50

6. UFFICIO SPECIALE DI CONTROLLO EX ART. 162 D.LGS. 50/2016

ATTIVITÀ DELL'UFFICIO (*)								
Ufficio Speciale di Controllo	Giacenza Iniziale	Pervenuti	Registrati	Restituiti	Ricusati	Giacenze finali	Rilevi emessi	Note avviso
Contratti secretati	41	103	118	6	0	25	15	22
DAP	16	42	50	0	0	8	0	50
Decreti di secretazione	0	17	16	0	0	1	0	16
TOTALE	73	162	184	6	0	34	15	88

7. SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2019 (*)

Indagini approvate	19
Rapporti semplificati approvati	2
Deliberazioni su esiti	2
Altri referti inviati al Parlamento (programmazione 2019)	1
Monitoraggi programmati ⁽¹⁾	30

⁽¹⁾ I monitoraggi riferiti all'esercizio 2018 sono stati inseriti in tre Volumi. Per alcuni monitoraggi risultano prodotti più report nel corso dell'anno.

ATTIVITA' DI INDAGINE 2019 (*)

Deliberazioni	Oggetto
1/2019/G	La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di solidarietà (2015-2016)
2/2019/G	Gli indicatori delle note integrative al bilancio dei ministeri della giustizia, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca
3/2019/G	Gli esiti dell'attività di controllo svolta nel 2017
4/2019/G	Programmazione dei controlli per l'anno 2019 e per il triennio 2019-2021
5/2019/G	Le opere previste dal piano irriguo nazionale per il Mezzogiorno
6/2019/G	Lo scambio automatico di informazioni nel settore fiscale tra l'Italia e i Paesi dell'Unione europea 2019
7/2019/G	Lo stato di attuazione del "Piano dell'utilizzo del telelavoro" nell'ambito delle amministrazioni statali
8/2019/G	La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di apprendistato
9/2019/G	I contributi per la costruzione, trasformazione e grande riparazione navale
10/2019/G	Fondo per l'accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati (anni 2015 - 2017)
11/2019/G	Il fondo "rapporti dormienti" (istituito ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266)
12/2019/G	La gestione del fondo per le politiche della famiglia (2012-2018)
13/2019/G	Il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia ed il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate
14/2019/G	La lotta alla dispersione scolastica: risorse e azioni intraprese per contrastare il fenomeno

ATTIVITA' DI INDAGINE 2019 (*)

Deliberazioni	Oggetto
15/2019/G	La gestione delle risorse del fondo unico per lo spettacolo destinate al settore cinematografico (anni 2010-2016)
16/2019/G	Il Servizio sanitario militare
17/2019/G	Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)
18/2019/G	Le concessioni autostradali
19/2019/G	Il programma navale per la tutela della capacità marittima della difesa
20/2019/G	Lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2020 (ex d.lgs. n. 190/2010)
21/2019/G	La gestione fuori bilancio del Fondo di garanzia per la prima casa
22/2019/G	Smart & Start Italia
23/2019/G	L'evoluzione del piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative nel Miur e nelle scuole
1/2020/G ⁽¹⁾	La gestione delle entrate riassegnabili, anche derivanti da sanzioni, e le dinamiche del fondo per la riduzione della pressione fiscale

⁽¹⁾ Deliberata in Camera di consiglio del 18 dicembre 2019.

MONITORAGGI 2019 (*)	
N° Report	Oggetto
7	Monitoraggio trimestrale delle entrate (Versamenti)
4	Monitoraggio trimestrale delle partite di spesa che presentano elementi di criticità sintomatici di inefficienze nella gestione delle risorse pubbliche (comprende monitoraggi sulle missioni 017 e 034)
2	Le gestioni fuori bilancio nell'ambito delle missioni e programmi delle amministrazioni statali
2	Le spese per incarichi di consulenza
2	Le relazioni dei Ministeri al Parlamento su attività, interventi e politiche di settore
2	Il Fondo per le emergenze nazionali
1	Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione
2	Il Fondo per lo sviluppo e la coesione
2	La spesa statale per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia
1	La gestione dei magazzini del Ministero della difesa e dei Corpi di polizia
1	Il controllo successivo sui contratti di compravendita immobiliare del Ministero della difesa
2	Le spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali
2	Monitoraggio trimestrale sullo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale di cui alla l. n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo)
1	Tutela e fruizione dei siti Unesco
2	Acquisti di beni e servizi in deroga alle convenzioni Consip (art. 1, c. 510, l. n. 208/2015, legge di stabilità 2016)
2	Risorse destinate dai bilanci dei Ministeri a enti, istituzioni, associazioni, fondazioni ed altri organismi
2	Gestione del contenzioso dello Stato
37	Totale Report Monitoraggi

8. SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

ATTIVITÀ DI REFERTO 2019 (*)

Enti controllati al 31/12/2019	314
Enti sui quali si è riferito	285
Referti al Parlamento	142
Altre deliberazioni (istruttorie, di programma, ecc.)	7 ⁽¹⁾

⁽¹⁾ n° 1 det. di programma; 1 audizione; 2 segnalazioni di assoggettamento; 3 det. adempimenti al controllo

DELIBERE (*)

N°	Oggetto
1/2019	Relazione SACE spa es. 2017
2/2019	Relazione INGV es. 2016
3/2019	Relazione ALES spa es. 2017
4/2019	Relazione INAPP es. 2017
5/2019	Relazione Museo Enrico Fermi es. 2017
6/2019	Relazione Accademia dei Lincei ess. 2016 e 2017
7/2019	Relazione ENI S.p.A. - 2017
8/2019	Relazione ISMEA - 2017
9/2019	Relazione Cassa depositi e prestiti spa - Es. 2017
10/2019	Relazione Gestore dei servizi energetici - GSE spa - Es. 2017
11/2019	Relazione ENPAB - Es. 2017
12/2019	Relazione AGE.NA.S. - Es. 2017
13/2019	Programma per l'attività della Sezione per l'anno 2019
14/2019	Relazione OGS es. 2017
15/2019	Relazione ASI es. 2017
16/2019	Relazione Fond. Ente. Ville Vesuviane es. 2017
17/2019	Relazione UNIONCAMERE es. 2017
18/2019	Relazione Fond. IIT es. 2017
19/2019	Relazione Istituto nazionale di studi verdiani (INSV) es. 2017
20/2019	Relazione Arexpo S.p.a. es. 2017
21/2019	Relazione ANPAL servizi spa es. 2017
22/2019	Relazione SOGESID spa es. 2017

DELIBERE (*)	
N°	Oggetto
23/2019	Relazione Istituto Luce-Cinecittà s.r.l. - Es. 2017
24/2019	Relazione ENPAPI - Es. 2017
25/2019	Relazione ANVUR - Ess. 2015 e 2016
26/2019	Relazione AdSP Mar Adriatico Meridionale - Es. 2017
27/2019	Equitalia Giustizia S.p.a. proposta assoggettamento
28/2019	Relazione ENS - Onlus es. 2017
29/2019	Relazione Cassa forense es. 2017
30/2019	Relazione MEFOP spa es. 2017
31/2019	Relazione AdSP Mar Tirreno centro-settentrionale - Es. 2017
32/2019	Relazione AdSP Mar Adriatico centro - settentrionale - Es. 2017
33/2019	Relazione Fondaz. Centro sperimentale cinematografia - Es. 2017
34/2019	Relazione INdAM - Es. 2017
35/2019	Relazione SIMEST spa - Es. 2017
36/2019	Relazione CONI - Es. 2017
37/2019	Relazione INARCASSA - Es. 2017
38/2019	Relazione Fondazione ENPAM - Es. 2017
39/2019	Relazione ENPAF - Es. 2017
40/2019	Relazione Consorzi Ticino, Oglio e Adda ess. 2017
41/2019	Relazione Fond. La Triennale di Milano es. 2017
42/2019	Relazione ONAOSI es. 2017
43/2019	Relazione Accademia della crusca ess. 2015, 2016 e 2017
44/2019	Relazione INAIL es. 2017
45/2019	Relazione ISPI es. 2017
46/2019	Relazione IVASS es. 2017
47/2019	Relazione SOGIN spa es. 2017
48/2019	Relazione CONSAP es 2017
49/2019	Relazione Cassa nazionale del notariato - Es. 2017
50/2019	Relazione SVI.MEZ. - Es. 2017
51/2019	Relazione InvImIt SGR S.p.A. - Es. 2017
52/2019	Relazione ACI e ACI prov.(n. 106) - Es. 2016
53/2019	Relazione ENAC - Es. 2017
54/2019	Relazione ANSV - Es. 2017
55/2019	Relazione INPGI - Es. 2017
56/2019	Relazione CIPAG - Es. 2017
57/2019	Relazione INGV - Es. 2017

DELIBERE (*)

N°	Oggetto
58/2019	Relazione IISG es 2017
59/2019	Relazione AdSP Mare Adriatico settentrionale (già A.P. di Venezia) ess. 2016 e 2017
60/2019	Relazione CIP es 2017
61/2019	Determina per gli adempimenti al controllo Ente parco Isola di Pantelleria
62/2019	Relazione IFO 2017
63/2019	Relazione Ente nazionale per il microcredito es 2017
64/2019	Relazione IPSZ S.p.A. - Es. 2017
65/2019	Relazione Festival Due Mondi - Onlus - Es. 2017
66/2019	Parco geominerario Sardegna - proposta di assoggettamento
67/2019	Relazione Fondazioni lirico-sinfoniche (n. 14) - Es. 2017
68/2019	Relazione Agenzia demanio - Es. 2017
69/2019	Relazione Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. - Es. 2017
70/2019	Relazione CONSIP S.p.A. - Es. 2017
71/2019	Relazione Museo Leonardo da Vinci - Ess. 2016 e 2017
72/2019	Relazione ANAS spa es. 2017
73/2019	Relazione Equitalia spa periodo dal 1° gennaio 2017 al 30 giugno 2017
74/2019	Relazione La Biennale di Venezia es. 2017
75/2019	Relazione ISS es. 2017
76/2019	Relazione CIRM ess 2016 e 2017
77/2019	Relazione Ente nazionale risi ess. 2016 e 2017
78/2019	Relazione CNR - Es. 2017
79/2019	Relazione CIRA s.c.p.a. - Es. 2017
80/2019	Relazione Coni servizi spa es 2017
81/2019	Relazione AdSP Mare di Sicilia occidentale es. 2017
82/2019	Relazione FASC es 2017
83/2019	Relazione SOGEI - Es. 2017
84/2019	Relazione ROF - Es. 2018
85/2019	Relazione CPA - Es. 2017
86/2019	Relazione INFN - Es. 2017
87/2019	Relazione FAPPS - Es. 2017
88/2019	Relazione ENASARCO - Es. 2017
89/2019	Relazione RAI spa es. 2017

DELIBERE (*)	
N°	Oggetto
90/2019	Relazione FINTECNA spa es 2017
91/2019	Relazione La Quadriennale di Roma es. 2018
92/2019	Relazione INAF es 2017
93/2019	Relazione Istituto nazionale di studi romani es. 2017
94/2019	Relazione Difesa servizi spa es. 2017
95/2019	Relazione INSV es. 2018
96/2019	Relazione INVALSI es. 2017
97/2019	Relazione Acquedotto pugliese spa es. 2017
98/2019	Relazione Eur spa es. 2017
99/2019	Relazione INRIM es. 2017
100/2019	Relazione Area Scienze Park es. 2017
101/2019	Relazione FORMEZ spa es. 2017
102/2019	Relazione INDA es. 2018
103/2019	Relazione AdSP Mar Ligure occidentale es. 2017
104/2019	A.P. Gioia Tauro es. 2018
105/2019	A.P. Messina es. 2018
106/2019	Relazione Enti Parco nazionali (n. 22) - Es. 2017
107/2019	Relazione UICI - Onlus - Ess. dal 2015 al 2018
108/2019	Relazione ENPACL - Es. 2017
109/2019	Relazione IVASS - Es. 2018
110/2019	Relazione Staz. zoologica Anton Dohrn - Es. 2017
111/2019	Relazione ENPAB - Es. 2018
112/2019	Determina per gli adempimenti al controllo GSN e degli istituti inseriti nel sistema strutturato a rete
113/2019	Relazione Ae.C.I. - Es. 2018
114/2019	Relazione ENIT - Es. 2017
115/2019	Relazione ISPRA - Es. 2017
116/2019	Relazione Studiare sviluppo s.r.l. - Es. 2017
117/2019	Relazione AdSP Mare Sicilia orientale - Es. 2017
118/2019	Relazione LILT - Es. 2018
119/2019	Relazione SIOI - Ess. 2017 e 2018
120/2019	Relazione AGEA - Es. 2017
121/2019	Relazione ENEL s.p.a. - Es. 2018
122/2019	Relazione ENPAV - Ess. dal 2016 al 2018

DELIBERE (*)

N°	Oggetto
123/2019	Relazione Fondazione MAXXI - Es. 2017
124/2019	Relazione Fondazione CISAM - Es. 2018
125/2019	Relazione Treccani - Es. 2018
126/2019	Relazione Cassa depositi e prestiti s.p.a. - Es. 2018
127/2019	Relazione CREA - Es. 2017
128/2019	Relazione ENAV s.p.a. - Es. 2018
129/2019	Relazione AdSP Mar Adriatico orientale - Ess. 2017 e 2018
130/2019	Relazione SIMEST s.p.a. - Es. 2018
131/2019	Relazione ICE - Es. 2018
132/2019	Relazione Festival Due Mondi - Es. 2018
133/2019	Relazione AGENAS - Es. 2018
134/2019	Relazione UNMS - Es. 2018
135/2019	Relazione AdSP Mar Ionio - Ess. 2017 e 2018
136/2019	Relazione Fondo MEF - Es. 2018
137/2019	Relazione INVITALIA s.p.a. - Es. 2017
138/2019	Relazione CONI - Es. 2018
139/2019	Relazione ENS - Es. 2018
140/2019	Relazione ISMEA - Es. 2018
141/2019	Relazione ENPAIA - Es. 2018
142/2019	Relazione AdSP Mar Adriatico centrale - Ess. 2017 e 2018
143/2019	Relazione Poste italiane spa - Es. 2018
144/2019	Relazione OGS - Es. 2018
145/2019	Parco Geominerario Storico e Ambientale della Sardegna - Adempimenti al controllo
146/2019	Relazione ISTAT - Es. 2018
147/2019	Relazione Fondaz. La Biennale di Venezia - Es. 2018
148/2019	Relazione INDIRE - Es. 2017

AUDIZIONI (*)

Data	Oggetto
149/2019	Audizione parlamentare del 28 maggio 2019 sulle politiche di investimento Casse previdenziali

9. SEZIONE DELLE AUTONOMIE

REFERTI AL PARLAMENTO (*)	
N°	Oggetto
6/2019/FRG	Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali
13/2019/FRG	Referto al parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali. esercizio 2017
21/2019/FRG	Referto al parlamento su "la spesa per il personale degli enti territoriali - relazione 2019".
23/2019/FRG	Analisi del sistema dei controlli interni degli enti locali - esercizio 2017
29/2019/FRG	Gli organismi partecipati dagli enti territoriali - relazione 2019

10. COORDINAMENTO DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

ATTIVITA' SVOLTA (*)	
N°	Oggetto
3/2019/INPR	Programmazione delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2019
7/2019/INPR	Linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti sui rendiconti delle regioni e delle province autonome per l'esercizio 2018
10/2019/INPR	Linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle regioni e delle province autonome per gli esercizi 2019-2021 ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.
11/2019/INPR	Linee guida per le relazioni dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2018 ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.
12/2019/INPR	Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. rendiconto della gestione 2018.
16/2019/INPR	Linee guida per la relazione dei collegi sindacali degli enti del servizio sanitario nazionale sul bilancio d'esercizio 2018 ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e dell'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. in legge 7 dicembre 2012, n. 213.
18/2019/INPR	Linee guida per la relazione dei revisori sul bilancio consolidato degli enti territoriali per l'esercizio 2018
19/2019/INPR	Linee guida per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2019-2021 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266.
20/2019/INPR	Metodologie per l'attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.
22/2019/INPR	Linee guida per le relazioni annuali del sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del sindaco delle città metropolitane e del presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018

QUESTIONI DI MASSIMA – DELIBERE (*)

N°	Oggetto
1/2019/QMIG	<p>Art. 142, comma 12-bis, del d.lgs. n. 285/1992. Rispetto dei vincoli di destinazione previsti dal “Nuovo codice della strada” per gli introiti derivanti dall’accertamento delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione dei limiti massimi di velocità. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con la deliberazione n. 323/2018/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto: “Ai fini della corretta quantificazione della quota del 50% dei proventi derivanti dall’accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità, di cui all’art. 142, comma 12-bis, del d.lgs. n. 285/1992, attribuita all’ente da cui dipende l’organo accertatore, non devono essere detratte le spese per il personale impiegato nella specifica attività di controllo e di accertamento delle violazioni, le spese connesse al rilevamento, all’accertamento e alla notifica delle stesse e quelle successive relative alla riscossione della sanzione”.</p>
2/2019/QMIG	<p>Art. 113, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici): possibilità di riconoscere incentivi anche per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti pubblici in relazione ai lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per l’Umbria con la deliberazione n. 103/2018/PAR, enuncia il seguente principio di diritto: “Gli incentivi per funzioni tecniche previsti dall’art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) possono essere riconosciuti, nei limiti previsti dalla norma, anche in relazione agli appalti di manutenzione straordinaria e ordinaria di particolare complessità.”</p>
4/2017/QMIG	<p>Vincoli assunzionali - Richiesta di parere ai sensi dell’art. 7, comma 8, legge n. 131/2003, in merito alla corretta applicazione dell’art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), che, in relazione agli enti di piccole dimensioni (non sottoposti, pertanto, al patto di stabilità interno), così dispone: “Le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell’anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all’assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558” (personale cd. “stabilizzato”).</p>
5/2019/QMIG	<p>Possibilità di destinare la quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alle violazioni del codice della strada ai sensi dell’art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, al “fondo risorse decentrate” per gli incentivi monetari da corrispondere al personale della polizia locale</p>

QUESTIONI DI MASSIMA - DELIBERE (*)

N°	Oggetto
8/2019/QMIG	Individuazione di criteri di orientamento per la verifica da parte delle Sezioni regionali di controllo della corretta attuazione degli effetti conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2018, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.
9/2019/QMIG	Gratuità della partecipazione agli organi amministrativi delle aziende speciali affidatarie dirette di servizi pubblici locali, (art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010) e decurtazione dei compensi ai sensi dell'art. 1, comma 554, l. n. 147/2013
14/2019/QMIG	Limiti massimi emolumento ai componenti dell'organo di revisione economico-finanziario degli enti locali (art. 241, comma 1, TUEL)
15/2019/QMIG	Incentivi al personale dipendente art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 96/2019/QMIG, enuncia i seguenti principi di diritto: «Alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 113 del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, gli incentivi ivi disciplinati sono destinabili al personale dipendente dell'ente esclusivamente nei casi di contratti di appalto e non anche nei casi di contratti di concessione».
17/2019/QMIG	Art. 3, comma 5, d.l. n. 90/2014 - Possibilità di cumulo dei valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021 e del relativo cumulo dei "resti" per il personale dirigenziale e non, al fine di determinare un unico budget complessivo.
24/2019/QMIG	Pagamento diritti di rogito segretari comunali e oneri fiscali e previdenziali - art. 10 d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014, n. 114
25/2019/QMIG	Copertura finanziaria al servizio di trasporto scolastico - equilibri di bilancio (legge di bilancio, 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) e clausola d'invarianza finanziaria
26/2019/QMIG	Incentivi tecnici (art. 113, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50,) e tetto dei trattamenti accessori di cui all'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208
27/2019/QMIG	Interpretazione della normativa in tema di debiti fuori bilancio, con specifico riguardo alla regolamentazione contabile di quelli rivenienti da sentenze esecutive di cui all'art. 194, comma 1, lett. a), del TUEL

AUDIZIONI (*)	
Data	Oggetto
27/03/2019	Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'esame della proposta di legge -atto camera n. 977, recante "disposizioni per il recupero di mancati trasferimenti erariali agli enti locali della regione siciliana"
17/07/2019	Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione
28/2019/AUD	Audizione della Corte dei conti sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata

12. SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

Tipologia e Oggetto della Decisione (*)	Quantità
Decisione di parifica (art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012)	25
Deliberazioni sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della regione (art. 1, comma 3, e 4, del d.l. n. 174/2012)	11
Deliberazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012)	15
Deliberazioni sul sistema dei controlli interni della regione (art. 1, comma 6, del d.l. n. 174/2012)	6
Deliberazioni sui rendiconti dei gruppi consiliari (art. 1, commi 10 e ss, del d.l. n. 174/2012)	273
Pronunce sugli enti del SSR (art. 1, comma 170, della l. n. 266/2005 e art. 1, comma 3 del d.l. n. 174/2012)	77
Pronunce sugli enti locali (art. 1, comma 166, della l. n. 266/2005 e art. 148-bis TUEL)	1441
Deliberazioni sugli enti locali ex art. 148 del TUEL	72
Deliberazioni ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011	80
Deliberazioni ex artt. 243-bis e ss. del TUEL	116
Pareri (art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003)	459
Deliberazioni di controllo preventivo e successivo di legittimità	91
Deliberazioni di controllo sulla gestione	146
Altre deliberazioni	536

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI (*)		
Sezione	Decisione n.	Descrizione
ABRUZZO	SRCABR/53/2019/PARI	Decisione di parificazione dei rendiconti generali della regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2014 e 2015
BASILICATA	SRCBAS/57/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Basilicata, per l'esercizio 2017
CALABRIA	SRCAL/130/2019/PARI	Giudizio di parificazione del rendiconto generale regione Calabria es. 2018- parifica parziale
CAMPANIA	SRCAM/217/2019/PARI	Giudizio di parificazione dei rendiconti della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2017 e 2018
EMILIA ROMAGNA	SRCERO/47/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Emilia Romagna, per l'esercizio 2018
FRIULI VENEZIA GIULIA	SRCFVG/19/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per l'esercizio 2018
LAZIO	SRCLAZ/47/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Lazio, per l'esercizio 2018
LIGURIA	SRCLIG/67/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Liguria, per l'esercizio 2018
LOMBARDIA	SRCLOM/295/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Lombardia, per l'esercizio 2018
MARCHE	SRCMAR/39/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Marche, per l'esercizio 2018
MOLISE	SRCMOL/121/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Molise, per l'esercizio 2018
PIEMONTE	SRCPIE/58/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Piemonte, per l'esercizio 2018
PUGLIA	SRCPUG/86/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia, per l'esercizio 2018
TOSCANA	SRCTOS/258/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Toscana, per l'esercizio 2018
UMBRIA	SRCUMB/68/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Umbria, per l'esercizio 2018
VENETO	SRCVEN/195/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Veneto, per l'esercizio 2018

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI (*)		
Sezione	Decisione n.	Descrizione
REGIONE SICILIANA SEZIONI RIUNITE	SSRRSC/4/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Sicilia, per l'esercizio 2018
TRENTINO A. ADIGE SUDTIROL-SEZIONI RIUNITE	SSRRTN/3/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, per l'esercizio 2018
TRENTINO A. ADIGE SUDTIROL-SEZIONI RIUNITE	SSRRTN/5/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano, per l'esercizio 2018
TRENTINO A. ADIGE SUDTIROL-SEZIONI RIUNITE	SSRRTN/4/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento, per l'esercizio 2018
SARDEGNA	SSRRSA/1/2019/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna, per l'esercizio 2017

ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' (*) (1)			
- Controllo Successivo -			
Pendenti al 01/01/2019	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2019
178	1.936	1.890	224

ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' (*) (1)			
- Controllo Preventivo -			
Pendenti al 01/01/2019	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2019
221	10.700	10.557	129

(1) Il dettaglio delle singole Sezioni sarà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, presso la rispettiva sede regionale

13. SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

SENTENZE (***)	
N°	Oggetto
10/SR/QM/PRES	Rimessa dal Presidente della Corte dei conti ai sensi dell'art. 114, comma 3, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, sollevata da Sezione controllo Emilia e Romagna (attinente giudizio di conto)
13/SR/QM/PRES	Rimessa dal Presidente della Corte dei conti "interpretazione dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 165"
26/SR/QM/PROC	Rimessa dal Procuratore generale ai sensi dell'art. 114, comma 3, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 sull'interpretazione dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, d.lsg 165 del 2001

ORDINANZE (***)	
N°	Oggetto
1/2019/ORD/RIS	Federazione italiana pallavolo (FIPAV) - Sospensione nelle more della decisione Corte giustizia europea su questioni pregiudiziali sollevate
2/2019/ORD/RIS	Federazione italiana pallacanestro (FIP) - Sospensione nelle more della decisione Corte giustizia europea su questioni pregiudiziali sollevate
3/2019/ORD/RIS	Federazione motociclistica italiana (FIM) - Sospensione nelle more della decisione Corte giustizia europea su questioni pregiudiziali sollevate
4/2019/ORD/RIS	Federazione italiana pesca sportiva e attività subacquee (FIPSAS) - Sospensione nelle more della decisione Corte giustizia europea su questioni pregiudiziali sollevate
5/2019/ORD/EL	Comune di Napoli - Questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125.
6/2019/ORD/RCS	Regolamento di competenza Procura Lazio
7/2019/ORD/RCS	Regolamento di competenza Procura Lazio
8/2019/ORD/RGC	Gruppo consiliare del Consiglio regionale del Molise (X Legislatura) "Alternativa - Alleanza per Paolo Frattura Presidente" - Ordinanza istruttoria
9/2019/ORD/RGC	Gruppo consiliare del Consiglio regionale del Molise (X Legislatura) "Di Pietro - Italia dei Valori" - Ordinanza istruttoria
10/2019/ORD/RGC	Gruppo consiliare del Consiglio regionale del Molise (X Legislatura) "Alleanza di Centro Pionati ADC" - Ordinanza istruttoria
11/2019/ORD/RGC	Gruppo consiliare del Consiglio regionale del Molise (X Legislatura) "Casini - Unione di centro" - Ordinanza istruttoria
12/2019/ORD/RCS	Regolamento di competenza Procura Lazio
13/2019/ORD/RCS	Regolamento di competenza Procura Lazio
14/2019/ORD/EL	Comune di Caraffa di Catanzaro (CZ) - Ordinanza istruttoria
15/2019/ORD/RCS	Regolamento di competenza Procura Lombardia
16/2019/ORD/EL	Comune di Buonabitacolo (SA) - Questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-quater, comma 7, del d.lgs. 267/2000

13.1 Sezioni Riunite in Sede Giurisdizionale in Speciale composizione

SENTENZE (***)	
N°	Oggetto
1/2019/EL	Regione siciliana
2/2019/EL	Comune di Bracciano (RM)
3/2019/RIS	Federazione italiana danza sportiva (FIDS) avverso inclusione elenco Istat
4/2019/RIS	Federazione italiana nuoto (FIN) avverso inclusione elenco Istat
5/2019/EL	Comune di Napoli
6/2019/RIS	Federazione Italiana di Atletica leggera avverso inclusione elenco Istat
7/2019/RIS	Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI) avverso inclusione elenco Istat
8/2019/EL	Marche Multiservizi Spa
9/2019/RIS	Federazione italiana bocce (FIB) avverso inclusione elenco Istat
11/2019/RIS	Federazione italiana golf (FIG) avverso inclusione elenco Istat
12/2019/EL	Comune di Gattico Veruno (NO)
14/2019/EL	Comune di Fratte Rosa (PU)
15/2019/EL	Comune di Lavagna (GE)
16/2019/EL	Marche Multiservizi Spa
17/2019/EL	Marche Multiservizi Spa
18/2019/EL	Comune di Castrovillari (CS)
19/2019/RGC	Gruppo consiliare del Consiglio regionale del Molise "Alleanza di centro Pionati ADC"
20/2019/RGC	Gruppo consiliare del Consiglio regionale del Molise "Casini unione di centro"
21/2019/RGC	Gruppo consiliare del Consiglio regionale del Molise "Alternativa - Alleanza per Paolo Frattura Presidente"
22/2019/RGC	Gruppo consiliare del Consiglio regionale del Molise "Di Pietro - Italia dei Valori"
23/2019/EL	Comune di Siena
24/2019/RIS	Fondazione Teatro alla Scala di Milano
25/2019/EL	Marche Multiservizi Spa
27/2019/RGC	Gruppo consiliare Regione autonoma Trentino Alto Adige "Sud-Tiroler Freiheit"
28/2019/DELC	Ex sindaco del Comune di Quarto (NA) inerente relazione di fine mandato
29/2019/RIS	Fondazione Teatro alla Scala di Milano
30/2019/EL	Comune di Buonabitacolo (SA)
31/2019/EL	Comune di Lucera (FG)

14. SEZIONI CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

GIUDIZI DI RESPONSABILITA' (**)						
Sezione	Istanza	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali	Totale
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Istanza P.G.	45	32	40	37	154
	Istanza di Parte	225	213	196	242	876
	ND	0	2	1	1	4
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Istanza P.G.	165	44	132	77	418
	Istanza di Parte	717	213	486	444	1.860
	ND	1	4	3	2	10
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Istanza P.G.	44	42	15	71	172
	Istanza di Parte	406	182	298	290	1.176
	ND	1	1	1	1	4
SEZIONE DI APPELLO PER LA SICILIA	Istanza P.G.	24	16	18	22	80
	Istanza di Parte	58	53	55	56	222
	ND	0	0	0	0	0
Totale		1.686	802	1.245	1.243	4.976

GIUDIZI DI CONTO (**)						
Sezione	Istanza	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali	Totale
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di Parte	1	7	1	7	16
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Istanza P.G.	1	0	1	0	2
	Istanza di Parte	7	7	4	10	28
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di Parte	22	2	9	15	48
SEZIONE DI APPELLO PER LA SICILIA	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di Parte	0	1	1	0	2
Totale		31	17	16	32	96

LEGENDA DATI RESPONSABILITA' E CONTO:

PENDENTI INIZIALI: Numero di Giudizi con Data Presa in Carico (o Data Apertura Giudizio qualora la statistica riguardi la Sezione d'Appello per la Sicilia oppure se il Giudizio non sia stato aperto dal Ruolo Generale) minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti

PERVENUTI: Numero di Giudizi con Data Presa in Carico (o Data Apertura Giudizio qualora la statistica riguardi la Sezione d'Appello per la Sicilia oppure se il Giudizio non sia stato aperto dal Ruolo Generale) compresa nell'intervallo di riferimento

DEFINITI: Numero di Giudizi definiti nell'intervallo di riferimento

PENDENTI FINALI: Pendenti Iniziali + Pervenuti - Definiti

N.B.: 'ND' corrisponde ai giudizi per cui i dati presenti nel sistema informativo non consentono di valorizzare la tipologia di fascicolo

ISTANZE DI DEFINIZIONE EX ART. 1, CO. 231, 232, 233, LEGGE 266/2005 ()**

Sezione	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali	Totale
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	1	0	1	0	2
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	1	1	1	1	4
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	1	0	0	1	2
SEZIONE DI APPELLO PER LA SICILIA	0	0	0	0	0
Totale	3	1	2	2	8

LEGENDA ISTANZE DI DEFINIZIONE:

Dettaglio dei giudizi di tipo DEFINIZIONE AGEVOLATA che risultano definiti nell'intervallo di riferimento.
Sono state inserite le parti CAPOFILA con il Ruolo INTERVENIENTE

GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA ()**

Sezione	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali	Totale
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	153	317	130	340	940
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	237	217	222	232	908
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	146	201	141	206	694
SEZIONE DI APPELLO PER LA SICILIA	69	68	87	50	274
Totale	605	803	580	828	2.816

LEGENDA GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA:

PENDENTI INIZIALE: Numero di Giudizi con Data Presa in Carico (o Data Apertura Giudizio qualora la statistica riguardi la Sezione d'Appello per la Sicilia oppure se il Giudizio non sia stato aperto dal Ruolo Generale) minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti

PERVENUTI: Numero di Giudizi con Data Presa in Carico (o Data Apertura Giudizio qualora la statistica riguardi la Sezione d'Appello per la Sicilia oppure se il Giudizio non sia stato aperto dal Ruolo Generale) compresa nell'intervallo di riferimento

DEFINITI: Numero di Giudizi definiti nell'intervallo di riferimento

PENDENTI FINALI: Pendenti Iniziali + Pervenuti - Definiti

15. SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI (**)			
Attività svolta in materia di responsabilità			
Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
al 1/1/2019			
1.786	1.402	1.409	1.779

LEGENDA RESPONSABILITA':

PENDENTI INIZIALI: numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, con data apertura minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti

PERVENUTI: Numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, con data apertura compresa nell'intervallo di riferimento

DEFINITI: numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, definiti nell'intervallo di riferimento

RIMANENZA: Pendenti iniziali + Pervenuti - Definiti

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI (**)			
Attività svolta in materia di conti giudiziali			
Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
al 1/1/2019			
367.089	64.291	67.134	364.246

LEGENDA CONTI GIUDIZIALI

PENDENTI INIZIALI: Numero dei Conti con Data Predisposizione Fascicolo minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti in giudizio, con decreto presidenziali o estinti senza decreto

PERVENUTI: Numero dei Conti con Data Predisposizione Fascicolo compresa nell'intervallo di riferimento

DEFINITI: Numero dei Conti con:
Decreto di tipo Discarico con Data Firma Presidente compresa nell'intervallo di riferimento +
Decreto di tipo Estinzione con Data Firma Presidente compresa nell'intervallo di riferimento +
Giudizio definito nell'intervallo di riferimento ad esclusione dei Conti successivamente definiti con Decreto +
Estinzione senza decreto: con data compresa nell'intervallo di riferimento

RIMANENZA: Pendenti Iniziali + Pervenuti - Definiti

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI (**)							
Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di responsabilità							
Provvedimenti Totali	Assoluzione	Condanna	Provvedimenti Abbreviato	Convenuti per Abbreviato	Sanzionatorio	Convenuti per Sanzionatorio	Totale
1.854	778	1.423	42	87	6	43	4.233

LEGENDA ESITO SENTENZE RESPONSABILITA'

PROVVEDIMENTI TOTALI Numero dei provvedimenti di qualsiasi tipo, su giudizi di RESPONSABILITA' e SANZIONATORIO, pubblicati nell'intervallo di riferimento

ASSOLUZIONE/ CONDANNA Numero delle parti colpite da dispositivo, rispettivamente di Assoluzione e Condanna, con Provvedimento su giudizi di RESPONSABILITA' e SANZIONATORIO pubblicato nell'intervallo di riferimento

PROVVEDIMENTI PER ABBREVIATO Numero dei provvedimenti di qualsiasi tipo, su Giudizi di Rito Abbreviato, pubblicati nell'intervallo di riferimento

CONVENUTI PER ABBREVIATO Numero delle parti colpite da qualsiasi dispositivo, con Provvedimento su Giudizi di Rito Abbreviato, pubblicati nell'intervallo di riferimento

PROVVEDIMENTI PER SANZIONATORIO Numero dei provvedimenti di qualsiasi tipo, su Giudizi di Ambito SANZIONATORIO, pubblicati nell'intervallo di riferimento

CONVENUTI PER SANZIONATORIO Numero delle parti colpite da qualsiasi dispositivo, con Provvedimento su Giudizi di Ambito SANZIONATORIO pubblicati nell'intervallo di riferimento

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI (**)					
Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di pensionistica					
Provvedimenti Totali	Accoglimento	Rigetto	Cautelari	Convenuti per Cautelari	Totale
6.190	1.849	4.687	96	130	12.952

LEGENDA ESITO SENTENZE PENSIONISTICA

PROVVEDIMENTI Numero di provvedimenti, di qualsiasi tipo, su giudizi di PENSIONISTICA, pubblicati nell'intervallo di riferimento

ACCOGLIMENTO/ RIGETTO Numero delle parti colpite da dispositivo, rispettivamente di Accoglimento e Rigetto, con Provvedimento su giudizi di PENSIONISTICA pubblicato nell'intervallo di riferimento

PROVVEDIMENTI CAUTELARI Numero di provvedimenti, di qualsiasi tipo, su Giudizi di tipo SOSPENSIVA, pubblicati nell'intervallo di riferimento

CONVENUTI PER CAUTELARI Numero delle parti colpite da qualsiasi dispositivo, con Provvedimento su Giudizi di tipo SOSPENSIVA, pubblicati nell'intervallo di riferimento

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI (**)				
Attività svolta in materia di pensionistica				
Argomento	Pendenti al 01/01/2019	Definiti	Pervenuti	Pendenti Finali
Pensioni Civili	5.500	2.684	1.923	4.739
Pensioni Di Guerra	362	86	71	347
Pensioni Militari	2.618	2.197	3.385	3.806
Totale	8.480	4.967	5.379	8.892

LEGENDA PENSIONISTICA:

PENDENTI INIZIALI: Numero di Giudizi di PENSIONISTICA con data apertura minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti

PERVENUTI: Numero di Giudizi di PENSIONISTICA con data apertura compresa nell'intervallo di riferimento

DEFINITI: Numero di Giudizi di PENSIONISTICA definiti nell'intervallo di riferimento

PENDENTI FINALI: Pendenti Iniziali + Pervenuti - Definiti

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI (***)						
Rito abbreviato - art. 130, d.lgs. 174/2016						
Pendenti al 01/01/2019	Con riferimento a ciascun convenuto				Sentenze che definiscono il giudizio con rito abbreviato	
	Introdotte nell'anno	Accolte	Respinte	Da Definire	Sentenze	Convenuti
50	137	122	17	20	121	204

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI (***)						
Rito monitorio - art. 131, d.lgs. 174/2016						
Pendenti al 01/01/2019	Con riferimento a ciascun convenuto				Sentenze che definiscono il giudizio con rito abbreviato	
	Introdotte nell'anno	Accolte	Respinte	Da Definire	Ordinanze	Convenuti
34	154	119	53	33	100	150

(***) Dati comunicati dalle Sezioni giurisdizionali regionali. Il dettaglio delle singole Sezioni verrà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, presso la rispettiva sede regionale

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI (**)			
Rito di responsabilità sanzionatoria pecuniaria - art. 133, d.lgs. 174/2016			
Pendenti al 01/01/2019	Pervenute	Definite	Pendenti Finali
3	7	3	7

LEGENDA RESPONSABILITA' SANZIONATORIA:

PENDENTI INIZIALI: numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, con data apertura minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti

PERVENUTI: Numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, con data apertura compresa nell'intervallo di riferimento

DEFINITI: numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, definiti nell'intervallo di riferimento

PENDENTI FINALE: Pendenti iniziali + Pervenuti - Definiti

(**) Dati inseriti nel sistema informativo della giurisdizione "GIUDICO" alla data del 21.01.2020

16. PERSONALE DI MAGISTRATURA

SITUAZIONE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA					
al 1° gennaio 2019		Organico	Presenti	FRI ⁽¹⁾	Vacanti
Presidente della Corte dei conti		1	1	/	0
Controllo	Sezioni regionali	140	104	0	36
	Centro	115	72	3	40
Giurisdizione	Sezioni regionali	171	114	1	56
	Centro	29	24	2	3
Procura	Procure regionali	129	102	0	27
	Centro	20	16	0	4
Totali ⁽¹⁾	Sezioni regionali	440	320	1	119
	Centro	164	112	5	47
	Totale	605	433	6	166

⁽¹⁾ FRI: La dotazione organica deve essere integrata da 6 posti di fuori ruolo istituzionale - Corte Costituzionale, INPS, INAIL + 3 posti presso la Commissione di garanzia degli Statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici

17. PERSONALE AMMINISTRATIVO

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E COMANDATO								
Al 1° gennaio 2020	Uffici di controllo		Procure Generali	Procure Regionali	Sezioni Giurisdizionali		Amm.ne attiva ed altro	Totale
Posizione economica	Centrali	Regionali			Centrali	Regionali		
Dirigenti 1^ fascia	0	0	0	0	0	0	4	4
Dirigenti 2^ fascia	6	2	1	1	3	1	36	50
Totale dirigenti	6	2	1	1	3	1	40	54
Personale "area 3"	173	283	20	144	40	141	261	1.062
Personale "area 2"	110	170	19	165	37	207	357	1.065
Personale "area 1"	1	5	1	4	1	6	15	33
Totale aree 1-2-3	284	458	40	313	78	354	633	2.160
Totale Generale	290	460	41	314	81	355	673	2.214

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

