



CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2022

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 1 marzo 2022
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2022

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 1 marzo 2022
Aula delle Sezioni riunite

INDICE

CAPITOLO I

LE NOVITÀ NORMATIVE DEL 2021 E L'IMPATTO SULLA CORTE DEI CONTI

1. Modalità di svolgimento delle udienze e delle adunanze. Accesso agli uffici giudiziari	9
2. Attuazione del PNRR e ruolo della Corte dei conti.....	11
<i>Ulteriori disposizioni di rilievo per le funzioni di controllo, requirenti e giurisdizionali</i>	16
3. Legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”	18
<i>Reddito di cittadinanza e responsabilità amministrativa. Polizze assicurative per la tutela legale e la responsabilità civile verso terzi delle Forze dell’ordine</i>	18
<i>Modifiche al trattamento pensionistico degli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile, alle Forze armate e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco</i>	19
<i>Norme finalizzate ad assicurare interventi funzionali alle Celebrazioni del Giubileo</i>	23

CAPITOLO II

ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE LA CORTE DEI CONTI NELLA GIURISPRUDENZA DEL GIUDICE DELLE LEGGI E DEL GIUDICE DELLA GIURISDIZIONE

1. La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale	25
2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione.....	29
<i>La giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile: il rapporto di servizio</i>	29
<i>La giurisdizione sulle società pubbliche</i>	31
<i>La giurisdizione sugli appartenenti ai Gruppi consiliari regionali</i>	33
<i>L'eccesso di potere giurisdizionale</i>	34
<i>La sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali</i>	35
<i>I rapporti con le altre giurisdizioni</i>	36
<i>I profili processuali del riparto di giurisdizione e il giudicato implicito</i>	38
<i>La giurisdizione in materia pensionistica</i>	40

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

1. L'attività in generale	43
<i>Le questioni di massima</i>	43
<i>Ricorsi avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione</i>	44
2. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.....	45

CAPITOLO IV

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali.....	49
2. I giudizi di responsabilità: questioni processuali	49
3. I giudizi di responsabilità: questioni sostanziali.....	66
<i>Elemento soggettivo e nesso di causalità</i>	66
<i>Qualificazione e quantificazione del danno</i>	71
<i>Danno all'immagine</i>	71
<i>Danno da violazione del rapporto di esclusiva e da violazione del sinallagma</i>	76
<i>Danno da illecito utilizzo o da indebita percezione di fondi nazionali ed europei</i>	80
<i>Danno alla concorrenza e danno da affidamento di incarichi esterni</i>	81
<i>Danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica</i>	82
<i>Danno da mancata entrata</i>	84
<i>Danno da disservizio</i>	84
<i>Danno da contrattazione collettiva</i>	86
<i>Danno indiretto</i>	88
<i>Danno derivante da non corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari dei Consigli regionali</i>	91
<i>Il rito abbreviato</i>	93
<i>I giudizi di responsabilità sanzionatoria</i>	94
<i>I giudizi sui conti</i>	98
<i>I giudizi pensionistici</i>	101
<i>I giudizi a istanza di parte</i>	113

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI D'APPELLO E DELLA SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

1. Questioni processuali nel giudizio di responsabilità amministrativa	117
<i>Natura del giudizio di appello e specificità dei motivi</i>	117
<i>Rapporti tra appello principale e gravami incidentali, e relativi termini di proposizione</i>	118
<i>Inammissibilità, improcedibilità dell'appello e interesse all'impugnazione</i>	119
<i>Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile</i>	121
<i>Ipotesi di rinvio al primo giudice</i>	124
<i>Sospensione, interruzione, passaggio dal rito abbreviato al rito ordinario</i>	126
<i>Questioni pregiudiziali: nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza, per insussistenza di notizia specifica e concreta di danno e per difformità rispetto al fatto esplicitato nell'invito a dedurre</i>	127
<i>Questioni preliminari di merito: prescrizione</i>	128
<i>Giudizi di revocazione e di interpretazione</i>	130
<i>Altre questioni processuali</i>	132
2. Questioni sostanziali in materia di responsabilità amministrativa	133
<i>Elementi costitutivi della responsabilità</i>	134
<i>Danno da violazione del rapporto di esclusiva e da violazione del sinallagma</i>	138

<i>Danno da contrattazione collettiva</i>	140
<i>Danno da illecito utilizzo o da indebita percezione di fondi nazionali ed europei e danno al "programma" di spesa pubblica</i>	141
<i>Danno indiretto, danno "obliquo" e danno da disservizio</i>	144
<i>Danno conseguente a illecito conferimento di incarichi esterni</i>	146
<i>Danni da illecita gestione di immobili pubblici</i>	147
<i>Danno all'immagine</i>	148
<i>Danno derivante da non corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari dei Consigli regionali</i>	151
<i>Danno alla concorrenza e danno da mancata entrata</i>	152
<i>Responsabilità sanzionatoria</i>	153
3. Questioni in materia pensionistica	153
<i>Questioni processuali</i>	154
<i>Questioni sostanziali</i>	157
4. Questioni in materia di conti giudiziari.....	163
5. Questioni concernenti i giudizi a istanza di parte	164

CAPITOLO VI

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali e organizzativi.....	167
2. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato	167
3. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica	171
4. Le audizioni e memorie parlamentari	180
5. Relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa	184
6. La funzione di orientamento su temi che richiedono unitarietà di indirizzi per le amministrazioni pubbliche.	198
7. Referto sul sistema universitario.....	199
8. La certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro.....	201
9. Le pronunce delle Sezioni riunite in sede consultiva e in sede deliberante	201

CAPITOLO VII

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Profili generali	203
2. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale	203
<i>L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile</i>	204
<i>La Corte dei conti come "modello" istituzionale giurisdizionale</i>	205
<i>La lotta e la prevenzione della corruzione</i>	205
<i>Il ruolo della Corte dei conti nella crisi da Covid-19</i>	205
3. Le attività di analisi dei rapporti finanziari con l'Unione europea.....	206
<i>L'impatto del NGEU: sue interconnessioni con i fondi SIE e loro riprogrammazione</i>	206
<i>Rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea</i>	209
<i>La politica di coesione socio-economica</i>	212
<i>Cooperazione territoriale europea</i>	213

<i>La Politica Marittima e per la Pesca</i>	214
<i>La Politica Agricola Comune</i>	214
<i>Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell'Unione europea</i>	217
<i>Le analisi delle Sezioni di controllo per le Regioni e Province autonome in materia di utilizzazione e gestione dei Fondi comunitari</i>	218
4. Partecipazione alle visite di <i>audit</i> della Corte dei conti europea	218
5. L'attività di <i>External Auditor</i> presso organismi internazionali e la cooperazione tra le Istituzioni Superiori di Controllo dell'UE	220
6. Attività nel quadro della cooperazione internazionale	222
7. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo internazionali	223
8. Monitoraggio delle irregolarità e delle frodi	224
9. Le audizioni parlamentari della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali	225

CAPITOLO VIII

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

1. Profili generali	227
2. Le attività di controllo di legittimità	230
3. Le principali pronunce adottate nel controllo di legittimità	238

CAPITOLO IX

CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali	243
2. Gli esiti del controllo	244
3. Le deliberazioni approvate nel 2021: quadro d'insieme	245
<i>Indagini "orizzontali"</i>	245
<i>Profili gestionali dei ministeri istituzionali</i>	248
<i>Politiche della salute</i>	250
<i>Istruzione, ricerca e tutela del patrimonio culturale</i>	251
<i>Sviluppo economico</i>	253
<i>Politiche abitative, infrastrutturali e ambientali</i>	254
<i>Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle amministrazioni</i>	254
4. Le ulteriori attività svolte: quaderni, monitoraggi e audizioni	257

CAPITOLO X

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Contesto normativo	261
2. Profili funzionali	266
3. Le principali determinazioni di controllo	269
<i>Enti previdenziali privati</i>	269
<i>INPS -Istituto nazionale della Previdenza sociale (determinazione n. 76 dell'8 luglio 2021 esercizio 2019)</i>	272

INAIL - Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (es. fin. 2019)	274
Enti assistenziali, culturali e ricreativi.	275
Fondazione MAXXI - Museo nazionale delle arti del XXI secolo (es. fin. 2019).	276
Enti produttori e regolatori di servizi economici	277
Cassa depositi e prestiti S.p.a. (es. fin. 2020)	277
Eni S.p.a. (es. fin. 2020)	278
Enav S.p.a. (es. fin. 2020)	279
Poste italiane S.p.a. (es. fin. 2020)	280
Enel S.p.a. (es. fin. 2020)	280
Parchi nazionali	281
Autorità di sistema portuale	283
Enti di ricerca e formazione	285

CAPITOLO XI

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali.....	289
2. Attività di referto.....	291
<i>Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali</i>	292
<i>Referto al Parlamento su "Prime Analisi sulla qualità della spesa dei Comuni"</i>	293
<i>Relazione su "Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari"</i>	293
3. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali.....	294
<i>Linee guida</i>	295
<i>Pronunce di indirizzo e di orientamento</i>	296
4. Audizioni.....	298
<i>Adeempimenti istruttori in esecuzione dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 79 del 21 aprile 2021</i>	298
<i>Audizione della Corte dei conti sull'attuazione dell'autonomia differenziata</i>	299
<i>Stato di attuazione del federalismo fiscale, prospettive e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale</i>	300

CAPITOLO XII

ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

1. Profili generali.....	303
2. Controlli sulle Regioni.....	303
<i>Giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni/Province autonome</i>	303
<i>Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali</i>	307
<i>Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali</i>	310
<i>Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale e sulla spesa sanitaria regionale</i>	313
3. Controllo sugli Enti locali.....	316
<i>Controllo ai sensi dell'articolo 148-bis Tuel</i>	316
<i>Controllo sul sistema dei controlli interni degli enti locali</i>	319
<i>Procedure di riequilibrio pluriennale</i>	320
4. Controllo sugli organismi partecipati.....	322

5. Controllo sulla gestione.....	333
6. Controllo preventivo e successivo di legittimità	338
7. Attività consultiva.....	343

CAPITOLO XIII

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

1. Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati.....	345
2. Collegi di controllo sulle spese elettorali	348

CAPITOLO XIV

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Autonomia e organizzazione amministrativa	351
2. Strategia dell'azione amministrativa: tutela della salute e lavoro agile	351
3. Adeguamento dell'assetto organizzativo dell'Istituto.....	353
<i>Rafforzamento del personale magistratuale</i>	353
<i>Potenziamento della struttura amministrativa e valorizzazione delle risorse umane</i>	353
4. Formazione e aggiornamento del personale amministrativo.....	356
5. Strumenti, patrimonio e territorio	357
<i>Fabbisogno di beni e servizi</i>	357
<i>Programmazione degli interventi sugli immobili</i>	357
<i>Razionalizzazione del patrimonio immobiliare</i>	358
6. La gestione contabile e l'informatizzazione delle attività istituzionali.....	358
7. Attività del Consiglio di presidenza	361
8. Attività degli Uffici di supporto al Presidente	362
<i>Ufficio di gabinetto</i>	362
<i>Ufficio Stampa</i>	363
<i>Ufficio legale e documentazione</i>	364
<i>Struttura tecnica di supporto all'Organismo indipendente di valutazione della performance - OIV</i>	365
<i>Ufficio del ruolo generale dei giudizi di appello</i>	365
<i>Responsabile della protezione dati</i>	366
<i>Trasparenza e Anticorruzione</i>	367

CAPITOLO XV

LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

1. Evoluzioni del sistema informativo della giurisdizione.....	369
2. Controllo e monitoraggio della finanza territoriale.....	370
3. Servizi in <i>cloud</i> , strumenti di <i>data governance</i> , sicurezza per i sistemi/ servizi <i>cloud</i> utilizzati e gestione dei documenti informatici	371
4. Piano strategico per la gestione delle postazioni di lavoro. Gestione <i>asset</i> e tempestività dei pagamenti	373
5. Connettività "da casa" e connettività dati <i>mobile</i> per i dipendenti.....	374
6. Attività nell'ambito della prevenzione delle infezioni da Covid-19	375

TABELLE	377
I. AREA GIURISDIZIONE.....	379
<i>a. Sezioni riunite in sede giurisdizionale</i>	379
<i>b. Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione</i>	381
<i>c. Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione siciliana</i>	383
<i>d. Sezioni giurisdizionali regionali</i>	385
II. AREA CONTROLLO	389
<i>a. Sezioni riunite e Sezioni centrali di controllo</i>	389
<i>b. Sezioni riunite in sede di controllo</i>	390
<i>c. Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali</i>	392
<i>d. Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato</i>	393
<i>e. Sezione centrale di controllo contratti secretati</i>	399
<i>f. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato</i>	400
<i>g. Sezione del controllo sugli enti</i>	402
<i>h. Sezione delle autonomie</i>	406
<i>i. Sezioni riunite in sede deliberante</i>	408
<i>j. Sezioni riunite in sede consultiva</i>	408
<i>k. Sezioni regionali di controllo</i>	409
III. DOTAZIONI ORGANICHE	414

CAPITOLO I

LE NOVITÀ NORMATIVE DEL 2021 E L'IMPATTO SULLA CORTE DEI CONTI

1. Modalità di svolgimento delle udienze e delle adunanze. Accesso agli uffici giudiziari

Nel trascorso anno, sono stati più volte prorogati i termini delle disposizioni legislative relative alle modalità di svolgimento dei processi e delle adunanze, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica¹.

Da ultimo, il d.l. 30 dicembre 2021, n. 228 ha disposto (con l'art. 16, c. 7) che i termini di cui all'art. 85, cc. 2, 5, 6 e 8-*bis* del d.l. n. 18/2020, cit., e di cui all'art. 26, c. 1, d.l. n. 137/2020, cit., sono ulteriormente prorogati al 31 marzo 2022.

È demandata ai vertici degli uffici territoriali e centrali l'adozione di misure organizzative necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici e contatti ravvicinati tra le persone (art. 85, c. 2, cit.).

Tutte le controversie pensionistiche fissate per la trattazione innanzi al giudice contabile in sede monocratica, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, salva espressa richiesta di una delle parti di discussione orale (art. 85, c. 5, cit.). Le udienze, le adunanze e le camere di consiglio possono essere svolte mediante collegamento da remoto, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge, secondo le modalità tecniche definite ai sensi dell'art. 6 c.g.c. (art. 84, c. 8-*bis*, cit.).

L'art. 8 del d.l. 23 luglio 2021, n. 105 ha modificato l'art. 85, c. 6, del d.l. n. 18/2020, cit., prevedendo che per il controllo preventivo di legittimità, in caso di

¹ L'art. 6, c. 2, d.l. aprile 2021, n. 44 recante "Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici" conv. con mod. dalla l. 28 maggio 2021, n. 76, all'art. 85, cc. 2, 5, 6 e 8-*bis*, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv., con mod., dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, ha sostituito le parole «fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19», ovunque ricorrano, dalle seguenti: «fino al 31 luglio 2021». Il d.l. 23 luglio 2021, n. 105 ha disposto (con l'art. 6, c. 1) che i termini previsti dai cc. 2, 5 e 8-*bis* dell'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. con mod., dalla l. 24 aprile 2020, n. 27), relativi a nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile, sono prorogati fino al 31 dicembre 2021. È stato ugualmente prorogato al 31 dicembre 2021 il termine di cui all'art. 26, c. 1, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv., con mod., dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, ai sensi del quale le adunanze e le udienze dinanzi alla Corte dei conti alle quali è ammessa la presenza del pubblico si celebrano a porte chiuse ai sensi dell'art. 91, c. 2, del codice di giustizia contabile, ferma restando l'applicabilità dell'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, cit. (art. 26).

deferimento alla sede collegiale di atti delle amministrazioni centrali dello Stato, fino al 31 dicembre 2021, la Sezione delibera in adunanze organizzabili tempestivamente anche in via telematica.

In relazione alle medesime esigenze di salvaguardia dello svolgimento delle attività istituzionali della Corte dei conti, il collegio delle Sezioni riunite in sede di controllo, fino al 31 dicembre 2021, è composto dai Presidenti di coordinamento e da quindici magistrati, individuati, in relazione alle materie, con specifici provvedimenti del Presidente della Corte dei conti, e delibera con almeno dodici magistrati, in adunanze organizzabili tempestivamente anche in via telematica². Il termine del 31 dicembre 2021 è stato ulteriormente prorogato al 31 marzo 2022, dal d.l. 30 dicembre 2021, n. 228 (art. 16, c. 7).

Ai sensi dell'art. 85, c. 8-bis, fino al 31 marzo 2022 i decreti del Presidente della Corte dei conti, con cui sono stabilite le regole tecniche e operative per l'adozione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nelle attività di controllo e nei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte, acquistano efficacia dal giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella gazzetta ufficiale. Con decreti del Presidente della Corte dei conti³, adottati ai sensi dell'art. 6 c.g.c., sono state emanate regole tecniche e operative in materia di firma digitale dei provvedimenti, di svolgimento in videoconferenza delle udienze nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto.

L'art. 9 *sexies* del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, conv. con mod. dalla l. 17 giugno 2021, n. 87, ha previsto, a partire dal 15 ottobre e fino al 31 dicembre 2021, che tutti i magistrati, ordinari e onorari, amministrativi, contabili e militari nonché tutti i componenti delle commissioni tributarie, non possano accedere agli uffici giudiziari, ove svolgono la loro attività lavorativa, se non possiedono e, su richiesta, non esibiscono la certificazione verde Covid-19. L'assenza dall'ufficio conseguente alla carenza o alla mancata esibizione della certificazione è considerata assenza ingiustificata, con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro, ma priva del

² La disposizione è stata attuata con il decreto del Presidente della Corte dei conti 8 maggio 2020, n. 149, con cui sono stati stabiliti i criteri per la composizione del collegio delle Sezioni riunite in sede di controllo, successivamente confermati con il decreto del 4 novembre 2020, n. 291 e con il decreto del 31 dicembre 2021, n. 340.

³ Decreto n. 138 del 1° aprile 2020 recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti" (G.U. serie generale n. 89 del 3.04.2020); decreto del 18 maggio 2020, recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti" (G.U. serie generale n. 131 del 22.05.2020); decreto del 29 maggio 2020 recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento mediante collegamento da remoto delle audizioni del pubblico ministero della Corte dei conti" (G.U. serie generale n. 141 del 4.06.2020); decreto n. 287 del 27 ottobre 2020 recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero" (G.U. serie generale n. 270 del 29.10.2020); decreto n. 341 del 31 dicembre 2021 recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni tramite collegamento da remoto del pubblico ministero" (GU Serie Generale n.3 del 05-01-2022).

diritto alla retribuzione e a qualsiasi altro compenso o emolumento, comunque denominati.

La violazione degli obblighi relativi all'accesso agli uffici giudiziari con certificazione verde, oltre a costituire illecito disciplinare, è sanzionata con la sanzione amministrativa pecuniaria da 600 a 1.500 euro. La medesima sanzione amministrativa si applica anche a coloro che violano gli obblighi di controllo. L'accesso agli uffici giudiziari è sempre consentito agli avvocati e agli altri difensori, ai consulenti, ai periti e gli altri ausiliari del magistrato estranei alle amministrazioni della giustizia, ai testimoni e alle parti del processo.

L'art. 8, c. 3, del d.l. 24 dicembre 2021, n. 221 recante "Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19" è intervenuto, tra l'altro, sul c. 1 dell'art. 9-*sexies* del d.l. n. 52/2021, cit. sostituendo il riferimento al 31 dicembre 2021 con quello al 31 marzo 2022, nuovo termine di cessazione dello stato di emergenza.

I cc. 4 e 8 dell'art. 9 *sexies*, cit., come modificati dall'art. 3 del d.l. 7 gennaio 2022, n. 1, in fase di conversione in Parlamento, prevedono che le disposizioni di cui ai cc. 1 e 6 e quelle di cui ai cc. 2 e 3 (in quanto compatibili) si applichino oltre che ai magistrati onorari, ai giudici popolari, anche ai difensori, ai consulenti, ai periti e agli altri ausiliari del magistrato estranei alle amministrazioni della giustizia, mentre restano esclusi i testimoni e le parti del processo; l'assenza del difensore conseguente al mancato possesso o alla mancata esibizione della certificazione richiesta non costituisce impossibilità di comparire per legittimo impedimento (c. 8-*bis*, inserito dall'art. 3 del d.l. n. 1/2022, cit.).

2. Attuazione del PNRR e ruolo della Corte dei conti

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", prevede (art. 7, c. 7) che la Corte dei conti eserciti il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, c. 6 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

Tale disposizione è conforme a quanto già previsto dal cit. art. 3, c. 4, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, secondo cui "La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria". Tale controllo evoca le funzioni tipiche della Corte dei conti nell'esercizio del controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, che, nel particolare quadro del PNRR, si rivolge ai progetti in esso contenuti, rivestendo natura sistematica, nella misura in cui incardina nella Corte il controllo esterno (terzo, imparziale, indipendente). L'art. 287 del TFUE radica il rapporto tra le Istituzioni Superiori di controllo nazionale e la Corte dei conti europea, che ha

trovato nel tempo un'evoluzione, sinteticamente espressa dalla funzione di coordinamento esercitata dalla nostra Corte dei conti, nel contesto delle visite di audit, caratterizzate dal controllo *sur place*, funzione che si esplicita in un'analisi del progetto, in alcuni casi di grandi dimensioni, paragonabili a quelle tipiche del PNRR. Tali profili coinvolgono anche le sezioni regionali di controllo, in corrispondenza con l'affidamento alle competenze territoriali dei progetti del PNRR⁴.

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, cit., ha altresì disposto (con l'art. 51, c. 1, lett. h) la modifica dell'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020, prevedendo che, limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 30 giugno 2023 (il termine del 31 dicembre 2021, è stato, quindi, ulteriormente prolungato), la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente⁵.

L'art. 50, c. 3, d.l. n. 77/2021, cit., introduce semplificazioni in fase di esecuzione dei contratti PNRR, prevedendo, tra l'altro, che il contratto diviene efficace con la stipulazione, senza doversi attendere l'esito dei controlli di cui all'art. 32, c. 12, d.lgs. n. 50/2016, ai sensi del quale "Il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti".

Sull'interpretazione di tale norma e sulla risoluzione di una questione di massima, anche sotto il profilo dei più generali effetti del d.l. n. 77/2021 sui controlli preventivi di legittimità intestati alla Corte dei conti, è intervenuta la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, convocata in adunanza generale il 12 gennaio 2022 (deliberazione n. SCCLEG/1/2022/PREV).

Al riguardo, la Sezione ha evidenziato che l'art. 9, c. 3, del d.l. n. 77 del 2021 prevede espressamente che "Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativi contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile", tra i quali è pacificamente ricompreso il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti previsto dall'art. 3, c. 1, della l. n. 20 del 1994. Deve ritenersi, poi, ininfluenza la circostanza che l'art. 7 del cit. d.l., nel fare riferimento ai controlli della Corte dei conti, menzioni solo il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, della l. n. 20 del 1994 e non anche quello preventivo, avendo la disposizione il precipuo fine non di disciplinare l'intera materia dei controlli, ma solo quello di indicare specifici criteri per lo svolgimento del controllo sulle gestioni aventi ad oggetto l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai

⁴ In linea generale, sul contenuto del d.l. n. 77 del 2021 e, in particolare, sul complesso delle disposizioni normative incidenti sulla Corte dei conti, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno formulato le proprie valutazioni in sede di memoria indirizzata al Parlamento (delib. n. 11/SSRRCO/AUD/21, par. 4, Cap. VI della presente Relazione).

⁵ cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 11/SSRRCO/AUD/21, cit.

fondi del PNRR. Del resto, lo stesso legislatore nel medesimo testo normativo (art. 44), in un'ipotesi specifica (deliberazione del Consiglio dei ministri di adozione della determinazione conclusiva, ai sensi del primo periodo del c. 6 dell'art. 14-*quinquies* della l. n. 241 del 1990) ha espressamente escluso l'operatività del controllo preventivo, implicitamente confermandola nelle altre fattispecie.

Eguualmente non dirimente deve ritenersi la circostanza che la gestione delle risorse finanziarie previste dal PNRR avvenga attraverso il Fondo di rotazione per l'attuazione dell'iniziativa *Next Generation EU* – Italia, poiché la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. SCCLEG/16/2012/PREV, adottata nell'Adunanza generale del 19 giugno 2012, ha avuto modo di precisare che il controllo successivo previsto sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di natura comunitaria non fa venir meno, essendo con lo stesso compatibile, il controllo preventivo sui singoli provvedimenti, di cui la gestione si compone, laddove sussistano i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa.

Con riferimento, in ultimo, alla possibilità di esercitare il controllo preventivo di legittimità, al cui visto viene tradizionalmente assegnata la funzione di condizione sospensiva/integrativa dell'efficacia, su un atto già divenuto efficace per espressa previsione normativa, deve osservarsi che tale forma di controllo viene da tempo esercitata su atti già produttivi di effetti. Il riferimento è alla previsione contenuta all'art. 50, c. 13, del codice dei contratti pubblici, in base alla quale, in casi di urgenza, la stazione appaltante può disporre la provvisoria esecuzione. Ai sensi dell'art. 50, c. 3, d.l. n. 77/2021, cit., le esigenze di snellimento, semplificazione e accelerazione delle procedure hanno portato il legislatore ad anticipare, per espressa previsione normativa, l'efficacia dei contratti attuativi del PNRR al momento della loro sottoscrizione, valutando come prioritaria l'esigenza di celerità delle procedure. Valutazione questa evidente anche nel disposto del successivo art. 48 ove viene previsto, attraverso il richiamo all'art. 125 del codice del processo amministrativo, che in caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di lavori, servizi o forniture la sospensione o l'annullamento degli stessi non comporta la caducazione dei contratti stipulati, ma solo il risarcimento del danno eventualmente dovuto per equivalente. Tali considerazioni hanno indotto il collegio a ritenere esperibile il controllo preventivo di legittimità su atti già efficaci, refluendo tale caratteristica non sulla possibilità di esercizio dello stesso, ma sugli esiti di un'eventuale ricasazione del visto.

Del resto, una diversa interpretazione risulterebbe non coerente con il disposto dell'art. 22 del regolamento (UE) 2021/241, rubricato "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione", il quale prevede che gli Stati membri si dotino di "un sistema di controllo interno efficace ed efficiente", anche facendo "affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio", al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

Peraltro, le esigenze di celerità e snellimento delle procedure ispiratrici del d.l. n. 77 del 2021 si conciliano con le esigenze di legalità che sono a fondamento del controllo preventivo. Infatti, proprio in virtù della prevista immediata efficacia dei

contratti, il controllo non rallenta in alcun modo l'azione dell'Amministrazione, ma può semmai ingenerare effetti positivi attraverso la tempestiva segnalazione di eventuali illegittimità riscontrate. Quanto all'eventuale esito negativo del procedimento di controllo, una eventuale declaratoria d'illegittimità dell'atto sottoposto a controllo impone all'Amministrazione l'adozione, a seguito di una nuova attenta ponderazione, delle necessarie misure conseguenziali, nel cui novero sono necessariamente ricomprese, in assenza di apposita deroga legislativa a differenza di quel che accade per il processo amministrativo, anche le misure caducatorie del negozio già efficace per legge, oggetto di approvazione da parte di un atto dichiarato illegittimo con efficacia *ex tunc*.

L'art. 46 della l. 23 dicembre 2021, n. 238, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - legge europea 2019-2020", prevede "disposizioni in merito allo sviluppo della funzione consultiva", in attuazione del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, e al fine di un efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027.

Limitatamente alle risorse stanziare dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo. I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi di tale norma, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi⁶.

Ulteriori norme sui contratti pubblici di potenziale interesse per le funzioni requirenti, giurisdizionali e di controllo

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, cit. è intervenuto sulla previgente normativa, nel Titolo IV che si occupa di contratti pubblici⁷, con l'obiettivo di: modificare il d.lgs. n. 50/2016 (c.d. codice dei contratti pubblici), anche al fine di: conformare la

⁶ Sugli aspetti interpretativi relativi a una norma analoga, contenuta in un disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento, cfr. parere n. 5/2021/CONS reso dalle Sezioni riunite in sede consultiva sul d.d.l. S. 2185 recante "Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese" (Cap. VI, nella presente Relazione).

⁷ Nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2020 (SSRRCO/12/2021/PARI), le Sezioni riunite in sede di controllo, nel capitolo concernente "I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture", hanno fornito una panoramica sulle criticità osservate nella normativa di riferimento, caratterizzata da un eccessivo grado di stratificazione (che già prima dell'emergenza pandemica aveva indotto il legislatore a introdurre una serie di correttivi).

normativa nazionale a specifiche prescrizioni imposte a livello eurounitario; introdurre deroghe temporanee al codice dei contratti pubblici al fine di semplificare e accelerare le procedure di gara; dettare specifiche disposizioni relative alle procedure di gara propedeutiche all'affidamento di contratti finanziati dal PNRR.

A parziale modifica del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, l'art. 51, d.l. n. 77/2021 cit., in considerazione della prosecuzione dello stato di emergenza sanitaria e del conseguente permanere delle esigenze perseguite dal d.l. n. 76/2020, rinvia al 30 giugno 2023 il termine ultimo di operatività di una serie di disposizioni che il precedente decreto fissava al 31 dicembre 2021, tra cui:

- il termine entro cui deve essere adottata la determina a contrarre, ai fini dell'applicazione delle norme previste nell'art. 1, c. 1, d.l. n. 76/2020, cit. per l'aggiudicazione dei contratti sottosoglia;

- il termine entro cui deve essere adottata la determina a contrarre ai fini dell'applicazione delle norme previste dall'art. 2, c. 1, d.l. n. 76/2020, cit., per l'aggiudicazione dei contratti sopra soglia. Tale proroga, tuttavia, per espressa previsione, non si applica agli affidamenti di cui al c. 4 dell'art. 2, nei settori dell'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria, giudiziaria e penitenziaria, delle infrastrutture per attività di ricerca scientifica e per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche, ivi compresi gli interventi inseriti nei contratti di programma ANAS-Mit 2016-2020 e RFI-Mit 2017 - 2021 e relativi aggiornamenti, nonché per gli interventi funzionali alla realizzazione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), e per i contratti relativi o collegati ad essi;

- il termine di vigenza dell'obbligo, previsto dall'art. 6 di costituzione del collegio consultivo tecnico per gli appalti di lavori sopra soglia.

Il mancato rispetto dei termini di cui all'art. 1, c. 1, e art. 2, c. 2, del d.l. n. 76/2020, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell'operatore.

L'art. 6, modificato dal d.l. n. 77/2021, cit., nel prescrivere fino al 30 giugno 2023, per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'art. 35 del d. lgs. 18 aprile 2016 n. 50, la costituzione obbligatoria, presso ogni stazione appaltante, di un collegio consultivo tecnico, prevede che l'inosservanza delle determinazioni del collegio consultivo tecnico viene valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale e costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali; l'osservanza delle determinazioni del collegio consultivo tecnico è causa di esclusione della responsabilità del soggetto agente per danno erariale, salvo il dolo.

L'art. 48, d.l. n. 77/2021, cit. prevede semplificazioni per i contratti finanziati con risorse derivanti, in tutto o in parte, dal PNRR o dal PNC, o da fondi strutturali dell'Unione europea, consistenti, tra l'altro, nell'ampliamento della procedura

negoziata senza bando (c. 3) e nella preclusione alla invalidazione giurisdizionale del contratto, con conseguente tutela risarcitoria solo per equivalente (c. 4)⁸.

Con riferimento alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, le stazioni appaltanti possono ricorrere alla procedura negoziata senza bando (art. 63, d.lgs. n. 50/2016) nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea (art. 48, c. 3, cit.). In merito alle condizioni e ai limiti di applicabilità della procedura negoziata senza bando si è, tra l'altro, pronunciata la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri⁹

Vanno infine richiamate le disposizioni legislative connesse all'emergenza epidemiologica di Covid-19 che hanno richiesto l'adozione di provvedimenti di variazioni di bilancio finanziariamente molto significativi¹⁰.

Ulteriori disposizioni di rilievo per le funzioni di controllo, requirenti e giurisdizionali

L'art. 6, c. 3, d.l. aprile 2021, n. 44, conv. con mod. dalla l. 28 maggio 2021, n. 76, ha apportato le seguenti modifiche al codice di giustizia contabile: a) all'art. 178, c. 4, dopo le parole «all'articolo 93,» sono inserite le seguenti: «l'appello e» e le parole «deve essere depositata» sono sostituite dalle seguenti: «devono essere proposti»; b) all'art. 180, c. 1, le parole «Nei giudizi di appello l'atto» sono sostituite dalle seguenti: «L'atto». Pertanto, indipendentemente dalla notificazione della sentenza, fatto salvo il caso in cui la parte contumace dimostra di non aver avuto conoscenza del processo per nullità della citazione o della notificazione di essa o per nullità della notificazione degli atti di cui all'art. 93, l'appello e la revocazione per i motivi di cui all'articolo 202, c. 1, lettere f) e g), devono essere proposti, a pena di decadenza, entro un anno dalla pubblicazione della sentenza (art. 178, c. 4, c.g.c., cit.).

Con d.l. 1° marzo 2021, n. 22 recante "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri, conv. con mod. dalla l. 22 aprile 2021, n. 55, sono state modificate le denominazioni e le competenze dei Ministeri della transizione ecologica, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, della cultura e del turismo, cosicché è stato portato a quindici il numero dei Ministeri.

⁸ In caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di cui all'art. 48, c. 1, cit., si applica l'art. 125 c.p.a. (art. 48, c. 4), ovvero sia le disposizioni processuali previste per le infrastrutture strategiche, con riferimento alla tutela cautelare, al divieto di invalidare il contratto (fatte salve talune eccezioni) e alla tutela risarcitoria per equivalente.

⁹ È stato al riguardo affermato dalla Sezione, con la deliberazione n. 3 del 2021, che l'ipotesi di cui all'art. 63, c. 3, lett. a) del d. lgs. n. 50/2016 (l'infungibilità derivante dal carattere di ricerca, sperimentazione, studio e sviluppo) presuppone il carattere prototipale del bene oggetto del contratto e l'assenza di un prezzo commerciale di vendita, caratteristiche queste che lo rendono estraneo alla logica di mercato. Sullo stesso tema, la Sezione si è pronunciata anche con la deliberazione n. 4 del 2021.

¹⁰ Cap. VIII della presente Relazione.

Conseguentemente, è stato modificato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 e ss.mm.ii.), mediante la sostituzione dell'art. 4, c. 1, in materia di competenze e denominazioni degli Uffici preposti al controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni centrali dello Stato¹¹.

Il d.l. 25 maggio 2021, n. 73 recante "Misure urgenti connesse all'emergenza da Covid-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", conv. con mod. dalla l. 23 luglio 2021, n. 106 ha introdotto la modifica dei termini per il versamento delle rate per la definizione agevolata di carichi affidati all'agente della riscossione (art. 1-*sexies*).

L'art. 52 ("Misure di sostegno all'equilibrio di bilancio degli enti locali"), nel medesimo d.l., ha previsto che al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, l'esercizio delle funzioni fondamentali e l'erogazione dei servizi pubblici essenziali da parte degli enti locali, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020 e n. 80 del 29 aprile 2021, l'eventuale maggiore disavanzo al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, derivante dal riappostamento delle somme provenienti dalle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. 8 aprile 2013, n. 35, conv., con mod., dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e al d.l. 24 aprile 2014, n. 66, conv., con mod., dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, sterilizzate nel fondo anticipazione di liquidità, distinto dal fondo crediti di dubbia esigibilità, a decorrere dall'esercizio 2021 è ripianato in quote costanti entro il termine massimo di dieci anni, per un importo pari al maggiore disavanzo, al netto delle anticipazioni rimborsate nel corso dell'esercizio 2020 (c. 1-*bis*).

A decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel titolo 4 della spesa, riguardante il rimborso dei prestiti. A decorrere dal medesimo anno, in sede di rendiconto, gli enti locali riducono, per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente, il fondo anticipazione di liquidità accantonato ai sensi del c. 1. La quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità", in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, cc. 897 e 898, della l. 30 dicembre 2018, n. 145. Nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto è data evidenza della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate dall'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità stesso (c. 1-*ter*).

A seguito dell'utilizzo dell'intero importo del contributo di cui al c. 1, il maggiore ripiano del disavanzo da ricostituzione del fondo anticipazione di liquidità applicato al primo esercizio del bilancio di previsione 2021 rispetto a

¹¹ Delib. n. 1 del 15 luglio 2021, Sezioni riunite in sede deliberante (Cap. VI della presente Relazione).

quanto previsto ai sensi del c. 1-*bis* può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi (c. 1-*quater*)¹².

Il d.l. 6 novembre 2021, n. 152 recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”, conv. con mod. dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, prevede plurime norme incidenti sui procedimenti amministrativi, sul reclutamento del personale e sull’organizzazione dei soggetti attuatori (compresi i Ministeri), volte alla realizzazione degli obiettivi del PNRR per il 2021. Tra le varie disposizioni, rilevano: l’art. 9, in materia di rafforzamento ed efficienza dei processi di gestione, revisione e valutazione della spesa e miglioramento dell’efficacia dei relativi procedimenti; l’art. 31, sul conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all’attuazione del PNRR; l’art. 31-*bis* sul potenziamento amministrativo dei comuni e misure a supporto dei comuni del Mezzogiorno; l’art. 33, recante l’istituzione del Nucleo PNRR Stato-Regioni.

3. Legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”

Molteplici sono, infine, le disposizioni incidenti sulle materie di interesse sia per le funzioni requirenti e giurisdizionali, sia per le funzioni di controllo intestate alla magistratura contabile, contenute nella l. 30 dicembre 2021, n. 234, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”¹³, anch’essa oggetto di approfondito esame nella memoria approvata dalle Sezioni riunite in sede di controllo¹⁴.

Reddito di cittadinanza e responsabilità amministrativa. Polizze assicurative per la tutela legale e la responsabilità civile verso terzi delle Forze dell’ordine

L’art. 1, c. 74 apporta modifiche agli artt. da 2 a 8 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, recante “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”. In particolare, è prevista una procedura di raccordo tra Inps, comuni e Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), al fine di incrociare i dati a disposizione di ciascun Ente nella fase di verifica delle domande per l’accesso al beneficio.

I dati anagrafici, di residenza, di soggiorno e di cittadinanza, sono previamente verificati dall’Inps (sulle proprie banche dati), che comunica ai comuni, responsabili dei controlli anagrafici (attraverso l’incrocio delle informazioni

¹² Per gli enti locali che hanno incassato le anticipazioni di liquidità di cui al d.l. 8 aprile 2013, n. 35, conv., con mod., dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti è differito al 31 luglio 2021: a) il termine per la deliberazione del rendiconto di gestione relativo all’esercizio 2020 di cui all’art. 227, c. 2, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267; b) il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2021-2023 di cui all’art. 151, c. 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Fino a tale data è autorizzato l’esercizio provvisorio di cui all’art. 163 del Tuel (c. 2).

¹³ Tra le norme specificamente previste in materia di giustizia, rileva l’art. 1, c. 625, che ha apportato modifiche all’art. 208, c. 1, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115. La modifica consente di attivare la procedura di recupero delle spese di giustizia quando la Corte di cassazione non possa avvalersi del giudice o della diversa autorità che ha emesso il provvedimento impugnato. In tutte le ipotesi residuali, ai fini del recupero delle spese di giustizia, è competente l’ufficio presso la Corte d’appello di Roma.

¹⁴ Delib. n. 20/2021, Cap. VI della presente Relazione.

dichiarate ai fini ISEE con quelle disponibili presso gli uffici anagrafici e quelle raccolte dai servizi sociali), le posizioni che necessitano di ulteriori accertamenti sui requisiti mediante la piattaforma di cui all'art. 6, c. 1¹⁵. L'esito delle verifiche è comunicato dai comuni all'Inps attraverso la piattaforma, entro novanta giorni dalla comunicazione di cui sopra da parte dell'Inps. Durante tale termine il pagamento delle somme è sospeso e decorso tale termine, qualora l'esito delle verifiche non sia comunicato dai comuni all'Inps, il pagamento delle somme è comunque disposto.

Il responsabile del procedimento del comune risponde per il danno erariale causato dalla eventuale corresponsione delle somme non dovute.

L'art. 1, c. 1000, prevede la stipulazione di polizze assicurative per la tutela legale e la copertura della responsabilità civile verso i terzi a favore del personale delle forze militari, delle forze dell'ordine e dei vigili del fuoco per eventi dannosi non dolosi causati a terzi nello svolgimento del servizio.

Modifiche al trattamento pensionistico degli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile, alle Forze armate e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

Al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile, in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni, effettivamente maturati, si applica (in relazione alla specificità riconosciuta ai sensi dell'art. 19 della l. 4 novembre 2010, n. 183) l'art. 54 del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092, ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto, con applicazione dell'aliquota del 2,44% per ogni anno utile (art. 1, c. 101)¹⁶.

In relazione alla specificità del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, riconosciuta ai sensi dell'art. 19 della l. 4 novembre 2010, n. 183, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo con una dotazione di 20 milioni di euro per l'anno 2022, 40 milioni di euro per l'anno 2023 e 60 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024 (c. 95). Tale fondo è destinato all'adozione di provvedimenti normativi volti alla progressiva perequazione del relativo regime previdenziale, attraverso l'introduzione, nell'ambito degli istituti già previsti per il medesimo personale, di misure: a) compensative rispetto agli effetti derivanti dalla liquidazione dei trattamenti pensionistici per il personale in servizio il giorno precedente la data di entrata in vigore del relativo provvedimento normativo; b) integrative delle forme pensionistiche complementari di cui all'art. 26, c. 20, della l. 23 dicembre 1998, n. 448, per il personale immesso nei ruoli delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a decorrere dalla data di entrata in vigore del relativo provvedimento normativo (c. 96).

Sempre sul versante previdenziale, sono incrementati, sino al 2028, gli importi rilevanti ai fini del calcolo della base pensionabile del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (c. 98).

¹⁵ L'Anagrafe nazionale della popolazione residente (di cui al c. 4 dell'art. 5, cit.), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, mette comunque a disposizione della piattaforma di cui sopra le informazioni disponibili sui beneficiari del Rdc (cc. 4-bis, 4-ter, 4-quater e 4-quinquies, introdotti dal c. 74, lett. d), n. 4).

¹⁶ Per una disanima sulla giurisprudenza della Corte dei conti in materia, cfr. Cap. IV e Cap. V, nella presente Relazione.

Istituzione di Fondi o rifinanziamento di Fondi preesistenti in favore degli enti territoriali

Numerose sono le norme che prevedono sia l'istituzione di nuovi fondi (tra gli altri, cc. 178-182, 366-372, 380), sia il rifinanziamento di fondi preesistenti (tra gli altri, cc. 390, 398-399) in favore degli enti territoriali.

Per quanto di precipuo interesse per le funzioni intestate alla Corte dei conti, all'art. 1, c. 565, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 23 giugno 2020, è istituito, presso il Ministero dell'interno, un fondo con una dotazione di 300 milioni di euro per l'anno 2022, di cui 50 milioni di euro in favore dei soli comuni della Regione siciliana e della regione Sardegna, e di 150 milioni di euro per l'anno 2023, in favore dei comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della regione Sardegna che sono in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e che, alla data del 31 gennaio 2022, hanno trasmesso il piano di riequilibrio finanziario pluriennale alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero dell'interno, ai sensi dell'art. 243-*quater*, c. 1, Tuel.

Il c. 565 prevede, analogamente all'art. 53 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104¹⁷, che il fondo è introdotto in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2020, la quale – nell'esaminare le censure rivolte all'art. 38, c. 2-*ter*, del d.l. n. 34 del 2019, come conv., con mod., dalla l. n. 58 del 2019, in riferimento agli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 6, Cost. - ha evidenziato come è in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse stanziare per tali finalità, proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali, devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali (Corte cost., sent. n. 4 del 2020). Pertanto, le norme in commento prevedono di correlare i fondi destinati ai contributi ai comuni per far fronte agli squilibri di bilancio al c.d. indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), nonché alla capacità fiscale *pro capite*. Per i comuni della Regione siciliana e della regione Sardegna, per cui non è disponibile una stima della capacità fiscale, la stessa è determinata dal Dipartimento delle finanze, sulla base di una metodologia approvata dalla Commissione tecnica dei fabbisogni standard¹⁸.

¹⁷ Ulteriori disposizioni di rilievo per le funzioni di controllo della Corte dei conti hanno influito sull'attività svolta nel corso del 2021, sebbene contemplate nel d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv. con mod. dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126. Il cit. decreto prevede che in considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del Tuel, i termini disposti e assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti. Tali disposizioni si applicano anche ai procedimenti già avviati (art. 53, cc. 8, 10).

¹⁸ Il fondo è ripartito entro il 31 marzo 2022 con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato città e autonomie locali, tra i comuni: a) in proporzione al disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2020 risultante dal rendiconto 2020 inviato alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) anche sulla base dei dati di preconsuntivo, al netto dei contributi assegnati per gli esercizi 2021 e 2022 ai sensi dell'art. 53 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv., con mod., dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, del c. 775 dell'art. 1 della l. 30 dicembre

Il contributo riconosciuto a ciascun ente in attuazione del c. 565 per gli anni 2022 e 2023 non può essere superiore al disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2020 al netto dei contributi richiamati al c. 565, lett. a), ed è prioritariamente destinato alla riduzione, anche anticipata, del disavanzo di amministrazione. A seguito dell'utilizzo dei contributi, l'eventuale maggiore ripiano del disavanzo di amministrazione applicato al primo esercizio del bilancio di previsione rispetto a quanto previsto dai piani di rientro può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi (c. 566).

Ai comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo *pro capite* superiore a euro 700 è riconosciuto per gli anni 2022-2042 un contributo complessivo di euro 2.670 milioni, di cui 150 milioni di euro nel 2022, 290 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024, 240 milioni di euro per l'anno 2025, 100 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2026 al 2042, da ripartire, in proporzione all'onere connesso al ripiano annuale del disavanzo e alle quote di ammortamento dei debiti finanziari al 31 dicembre 2021, al netto della quota capitale delle anticipazioni di liquidità e di cassa, sulla base di specifica attestazione da parte di ciascun ente beneficiario, a firma del legale rappresentante dell'ente (c. 567)¹⁹.

L'erogazione del contributo è subordinata alla sottoscrizione di un Accordo tra il Presidente del Consiglio dei ministri (o un suo delegato) e il Sindaco, in cui il comune si impegna, sulla base di uno specifico cronoprogramma con scadenze semestrali, a concorrere al ripiano del disavanzo per almeno un quarto del contributo statale annuo concesso, attraverso parte o tutte le misure previste dalla norma (c. 572, lett. a-i), tra cui si elencano, a titolo esemplificativo: l'incremento dell'addizionale IRPEF e l'introduzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale; la valorizzazione del patrimonio e l'incremento dei canoni di concessione e locazione; l'incremento della riscossione delle entrate; la revisione della spesa, in particolare mediante la riorganizzazione e lo snellimento della struttura amministrativa; il contenimento della spesa per il personale; la razionalizzazione delle società partecipate; l'incremento progressivo della spesa per investimenti. Nei confronti della liquidità derivante dai contributi annuali di cui al c. 567 e dalle riscossioni annuali di cui al c. 572, lettera a), non sono ammessi sequestri o procedure esecutive (c. 576).

2020, n. 178, e dell'art. 52 del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, conv., con mod., dalla l. 23 luglio 2021, n. 106; b) con l'ultimo IVSM, calcolato dall'ISTAT con riferimento all'ultimo elenco dei comuni disponibile, superiore al valore medio nazionale; c) con capacità fiscale *pro capite* inferiore a 510 euro, approvata ai sensi dell'art. 43, c. 5-quater, primo periodo, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv., con mod., dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, ovvero determinata dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze per i comuni della Regione siciliana e della regione Sardegna, sulla base di una metodologia approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita ai sensi dell'art. 1, c. 29, della l. 28 dicembre 2015, n. 208.

¹⁹ Ai fini del riparto del contributo di cui al c. 567, l'onere connesso alle quote annuali di ripiano del disavanzo e alle rate annuali di ammortamento dei debiti finanziari di cui al c. 567 è ridotto, in relazione agli effetti sul ripiano annuale del disavanzo, dei contributi assegnati per le annualità 2021-2023, ai sensi dell'art. 53 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv., con mod., dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, del c. 775 dell'art. 1 della l. 30 dicembre 2020, n. 178, dell'art. 52 del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, conv., con mod., dalla l. 23 luglio 2021, n. 106, dell'art. 38, c. 1-septies, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv., con mod., dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, dei cc. 8-bis e 8-quinquies dell'art. 16 del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, conv., con mod., dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215, e dei cc. 565 e 566 (c. 568).

Il monitoraggio dell'Accordo e la verifica della sua attuazione spettano alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, operante presso il Ministero dell'interno. La Commissione opera verifiche semestrali sul raggiungimento degli obiettivi intermedi definiti dal cronoprogramma (c. 577) e, in caso di verifica negativa, indica al comune le misure da assumere entro il semestre successivo. Qualora in tale sede la Commissione accerti nuovamente la mancata attuazione degli impegni e degli obiettivi intermedi, trasmette gli esiti delle verifiche alla competente sezione regionale della Corte dei conti.

La sezione regionale della Corte dei conti è destinataria degli esiti della verifica da parte della Commissione, ai fini delle ulteriori verifiche di cui all'art. 1, cc. 166 e 167, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, e, per i comuni di cui al c. 567 in procedura di riequilibrio finanziario, all'art. 243-*quater* del Tuel, ferma restando, per due anni, la sospensione delle misure di cui all'art. 6, c. 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, limitatamente alla dichiarazione di dissesto (c. 578). In altri termini, si prevede, in deroga alla normativa vigente, che la procedura di dissesto guidato non può comunque intervenire prima di due anni.

Si prevedono, inoltre, specifiche procedure per la definizione transattiva dei debiti commerciali, sulla base di un Piano di rilevazione dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2021, che i comuni devono predisporre entro il 15 maggio 2022 (c. 574). La liquidità relativa alla quota di contributo destinata al ripiano del disavanzo è vincolata prioritariamente al pagamento dei debiti commerciali definiti con la transazione di cui al c. 575 (c. 571).

Infine, allo scopo di potenziare l'attività di accertamento e riscossione dei tributi e la valorizzazione del patrimonio, si autorizzano i comuni destinatari del contributo, nel periodo 2022-2032, ad assumere, in deroga alla normativa vigente, personale con contratto a tempo determinato con qualifica non dirigenziale da destinare a tali attività (c. 580).

Approvazione e rimodulazione dei piani di riequilibrio. Deroghe alla normativa sulle assunzioni e sugli incarichi di consulenza

Si posticipa al 31 gennaio 2022 il termine entro il quale i comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario nel secondo semestre del 2021 possono approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (c. 767). In deroga alle norme del Tuel (artt. 243-*bis* a 243-*sexies*), gli enti locali che hanno proceduto all'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis*, c. 5, del cit. testo unico, prima della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 e per i quali, alla data di entrata in vigore della cit. legge, non si è concluso l'iter di approvazione di cui all'art. 243-*quater*, c. 3, o di cui all'art. 243-*quater*, c. 5, Tuel, cit. possono comunicare, entro i successivi trenta giorni da tale data, la volontà di esercitare la facoltà di rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (c. 992).

La comunicazione di cui al c. 992 è effettuata alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e alla Commissione di cui all'art. 155 del Tuel. Nel caso in cui l'ente locale, ai sensi dell'art. 243-*quater*, c. 5, abbia già impugnato la delibera di diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, tale comunicazione è trasmessa anche alle sezioni riunite della Corte dei conti (c. 993). Entro i successivi centoventi giorni dalla data della comunicazione di cui ai cc. 992

e 993, gli enti locali presentano una proposta di rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, con la rideterminazione degli obiettivi ed eventualmente della relativa durata. In analogia, si applicano le procedure di cui all'art. 243-*quater*, cc. 7-*bis* e 7-*ter*, del Tuel (c. 994).

La spesa di personale effettuata dalle province e dalle città metropolitane per le assunzioni a tempo determinato necessarie per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR, e sostenuta a valere sulle maggiori risorse finanziarie derivanti dall'applicazione del primo periodo, non rileva ai fini dell'art. 33, c. 1-*bis*, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, e dell'art. 1, cc. 557 e 562, della l. 27 dicembre 2006, n. 296. Le assunzioni sono subordinate all'asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio (c. 562).

Le pubbliche amministrazioni coinvolte a vario titolo nelle attività di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nell'ambito della propria autonomia, possono prorogare, per una sola volta, i contratti di consulenza e collaborazione, di cui all'art. 7, c. 6, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e all'art. 110, c. 6, del Tuel, con soggetti fisici esterni alla pubblica amministrazione fino al 31 dicembre 2026, nei limiti delle risorse finanziarie già destinate per tali attività nei propri bilanci, sulla base della legislazione vigente. (c. 995).

Norme finalizzate ad assicurare interventi funzionali alle Celebrazioni del Giubileo

Le norme in commento (art. 1, cc. 421-443) presentano diverse analogie con quelle previste dall'art. 12 del d.l. n. 77/2021 (poteri sostitutivi nel caso di ritardi e inerzia nell'attuazione degli interventi finanziati dal PNRR), dall'art. 1, c. 5, del d.l. n. 109/2018, in relazione ai poteri attribuiti al Commissario per la ricostruzione del "ponte Morandi", oltre che con quanto previsto dal c. 7 dell'art. 11-*ter* del d.l. n. 44 del 2021 che disciplina i poteri del Commissario straordinario per il risanamento e alla riqualificazione urbana e ambientale delle aree ove insistono le baraccopoli della città di Messina. Ci si riferisce in particolare ai cc. da 433 a 441, che prevedono, per l'esercizio di poteri di indirizzo e impulso in relazione alle attività e agli interventi connessi alle celebrazioni del Giubileo, l'istituzione di una Cabina di coordinamento, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro o da un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri all'uopo delegato²⁰.

È altresì prevista l'istituzione di un Commissario straordinario, i cui provvedimenti di natura regolatoria, a esclusione di quelli di natura gestionale, sono sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana. In proposito, si applica l'art. 3, c. 1-*bis*, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, che a sua volta prevede: "Per i controlli previsti dalle lettere f-*bis*) e f-*ter*) del comma 1 è competente in ogni caso la sezione centrale del controllo di legittimità". I termini di cui all'art. 27, c. 1, della l. 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati; in ogni caso, durante lo svolgimento della fase del controllo, l'organo emanante può,

²⁰ La Cabina è composta dal Commissario straordinario, dal Sindaco del comune di Roma Capitale, dal Presidente della regione Lazio, da uno dei soggetti di vertice della società «Giubileo 2025», dal prefetto di Roma, dal Capo del Dipartimento della protezione civile, dal presidente del Consiglio dei lavori pubblici e da un rappresentante della Santa Sede.

con motivazione espressa, dichiarare i provvedimenti provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli artt. 21-*bis*, 21-*ter* e 21-*quater*, della l. 7 agosto 1990, n. 241. Il Commissario straordinario coordina la realizzazione di interventi ricompresi nel programma dettagliato di cui al c. 422, nonché di quelli funzionali all'accoglienza e alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025²¹.

Il principale soggetto attuatore sarà una costituenda società, controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze, denominata «Giubileo 2025», che agisce anche in qualità di stazione appaltante per la realizzazione degli interventi e l'approvvigionamento dei beni e dei servizi utili ad assicurare l'accoglienza e la funzionalità del Giubileo. A tale società non si applicano le disposizioni previste dal testo unico di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175²², e dall'art. 23-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201²³, conv., con mod., dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214.

²¹ Per gli interventi previsti dal programma dettagliato di cui al c. 422, le risorse di cui al c. 420, ferme restando le finalità ivi previste, sono trasferite su apposito conto di tesoreria intestato alla società «Giubileo 2025», che provvede all'eventuale successivo trasferimento ai soggetti attuatori diversi dalla medesima società. A tal fine, le predette somme possono essere eventualmente versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione ai pertinenti stati di previsione della spesa. Le risorse relative agli interventi finanziati a carico del PNRR e del Piano complementare possono essere trasferite sul predetto conto di tesoreria, previa convenzione tra la società «Giubileo 2025» e l'amministrazione titolare dell'intervento (c. 442).

²² D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".

²³ Art. 23-*bis* in materia di compensi per gli amministratori e per i dipendenti delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni.

CAPITOLO II

ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

LA CORTE DEI CONTI NELLA GIURISPRUDENZA DEL GIUDICE DELLE LEGGI E DEL GIUDICE DELLA GIURISDIZIONE

1. La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale

Nel 2021 la Corte costituzionale è stata chiamata a occuparsi nuovamente della compatibilità con la Costituzione delle normative che, nel tempo, hanno inciso sulla misura dei trattamenti pensionistici, limitandone gli istituti incrementativi (c.d. blocco retributivo), escludendo temporaneamente l'operatività di meccanismi di progressione automatica o ponendo tetti ai trattamenti pensionistici.

La Corte dei conti ha infatti dubitato, in relazione all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, c. 21, terzo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78; dell'art. 16, c. 1, lett. b), del d.l. 6 luglio 2011, n. 98; e dell'art. 1, c. 1, lett. a), del d.p.r. 4 settembre 2013, n. 122, nella parte in cui prevede che, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, ai fini del trattamento pensionistico gli effetti di quella progressione di carriera permangono limitati esclusivamente ai fini giuridici anche oltre la data di cessazione del blocco.

Tale assetto normativo, infatti, determinerebbe, secondo il giudice remittente, una disparità di trattamento determinata ai sensi dell'art. 3 Cost. tra coloro che rimangono in servizio dopo la cessazione del blocco, per i quali i relativi effetti sono solo temporanei, e quanti sono collocati a riposo "in costanza" del blocco, nei confronti dei quali tali effetti diventano permanenti, perché si riverberano sul trattamento pensionistico.

Un ulteriore profilo di irragionevolezza della disciplina applicabile sarebbe particolarmente evidente allorché essa trovi applicazione in una fattispecie nella quale l'avanzamento in carriera del militare era avvenuto in virtù dell'istituto speciale della promozione cosiddetta "alla vigilia" di cui all'art. 1076 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), all'epoca vigente, promozione che, di conseguenza, sebbene di carattere doveroso, finirebbe con l'assumere carattere meramente virtuale.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 92 del 2021, ha dichiarato manifestamente infondata la prima questione e infondata la seconda.

In particolare, occorre ricordare che la Consulta (sent. n. 200 del 2018) aveva già esaminato e dichiarato non fondate le analoghe questioni di costituzionalità fondate sulla ritenuta violazione dell'art. 3 Cost., ponendo in evidenza che "una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza".

Così, in mancanza di argomentazioni nuove e diverse, ha dichiarato manifestamente infondate le questioni sollevate con riferimento all'art. 3, Cost. Del pari infondata è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento, assunta come irragionevole rispetto alle ipotesi già scrutinate, a carico dei militari che abbiano beneficiato, nel periodo del "blocco" retributivo, della speciale promozione cosiddetta "alla vigilia", contemplata dall'art. 1076, c. 1, cod. ordinamento militare, all'epoca vigente.

La Consulta ha osservato che l'istituto della promozione "alla vigilia" prevista dall'art. 1076, c. 1, cod. ordinamento militare (abrogato dall'art. 1, c. 258, della l. 23 dicembre 2014, n. 190) era volto a porre un correttivo alla rigidità delle norme di avanzamento in carriera dei militari, al verificarsi di eventi che ponevano termine all'attività di servizio.

Caratteristica di tale forma speciale di promozione era che la stessa non incidere sul numero degli ufficiali superiori o di quelli generali, poiché gli interessati appena promossi, con efficacia dal giorno precedente all'attribuzione della qualifica superiore, erano contemporaneamente posti in congedo per limiti di età o per inabilità permanente o comunque cessava il servizio per decesso. Il provvedimento aveva quindi effetti stipendiali per un solo giorno sì da fissare a un livello più elevato l'ultima retribuzione, rilevante per la quantificazione del trattamento pensionistico.

Così, ricostruito il quadro normativo di riferimento, la Consulta ha osservato che in realtà, l'ampiezza della formula utilizzata dall'art. 9, c. 21, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, laddove per delineare il perimetro di applicazione e la portata del blocco retributivo fa riferimento alle "progressioni in carriera comunque denominate", comporta che rientra nella relativa disciplina anche quella contemplata dall'abrogato art. 1076, c. 1, cod. ordinamento militare, in quanto non è prevista per tale ipotesi alcuna deroga al meccanismo generale del blocco.

Anche la promozione "alla vigilia", infatti, rappresenta una progressione in carriera ancorché di efficacia limitata a un solo giorno e quindi, non essendo eccettuata dal generale regime di blocco della progressione economica in tutto il pubblico impiego, rientra anch'essa nell'ampia nozione di "progressioni in carriera comunque denominate", con conseguente assoggettamento alla disciplina limitativa censurata nella parte in cui ha previsto che esse hanno effetto, per gli anni del blocco, "ai fini esclusivamente giuridici".

A tale stregua, richiamati i principi di cui a C. cost. n. 200 del 2018 e n. 167 del 2020, la Consulta ha ritenuto che l'applicazione della disciplina censurata non concreti una violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento con specifico

riferimento alla promozione “alla vigilia”. E anzi – ha osservato la Corte costituzionale – “il fatto che il legislatore non abbia sottratto questa fattispecie al blocco evita che possa esservi un trattamento differenziato tra i militari che nel periodo del blocco hanno conseguito la promozione per merito, esercitando le mansioni della qualifica superiore fino al collocamento in quiescenza, avvenuto nel periodo del blocco, e quelli ai quali nello stesso periodo è stata attribuita la qualifica superiore senza l’esercizio delle relative mansioni, come trattamento di miglior favore al momento del collocamento in quiescenza, o della sopravvenuta inabilità al servizio, o del decesso, in applicazione dell’art. 1076, c. 1, cod. ordinamento militare”.

Sempre nella materia pensionistica, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 258 del 2021, si è pronunciata sulla costituzionalità dell’art. 42, c. 8, della l. 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), in riferimento agli artt. 3, 24, c. 2, 103, c. 2, e 111 della Costituzione.

La questione di costituzionalità è sorta nell’ambito di un giudizio promosso da alcuni ex dipendenti del comparto degli Organismi di informazioni per la sicurezza (OO.I.S.) per l’accertamento del loro diritto al computo, nel rispettivo trattamento di quiescenza, delle indennità “di funzione” o “operativa” di cui all’art. 18 del d.p.c.m. 21 novembre 1980, n. 8, loro corrisposta nel corso del rapporto di impiego.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, nel resistere al ricorso, aveva invocato l’applicazione della disposizione censurata che prevede che “qualora l’autorità giudiziaria ordini l’esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all’autorità giudiziaria richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia”.

Il giudice *a quo*, infatti, aveva ordinato all’amministrazione convenuta di produrre in giudizio tutta la documentazione contabile donde risultassero l’effettiva corresponsione di tali indennità e le relative trattenute a fini previdenziali, onde accertarne il complessivo ammontare.

La previsione censurata si porrebbe anzitutto in contrasto con l’art. 103, c. 2, Cost., poiché non consentirebbe al giudice contabile di formare il proprio convincimento sulla base degli elementi di prova rilevanti ai fini della decisione, dei quali ha disposto l’acquisizione al giudizio.

Essa, inoltre, violerebbe il disposto di cui all’art. 111 Cost., alterando, in favore dell’amministrazione legittimata ad apporre la classificazione di segretezza, la regola della cosiddetta “parità delle armi”, che costituisce estrinsecazione del principio del contraddittorio.

Ancora, sarebbe violato l’art. 24, c. 2, Cost., poiché la limitazione che la norma arreca all’accesso delle parti alla documentazione classificata e alla possibilità di estrarne copia ne comprimerebbe il diritto alla difesa.

Infine, sussisterebbe anche una violazione del principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost., avuto riguardo al diverso regime probatorio che si configura a carico del pubblico impiegato facente parte del personale degli OO.I.S., rispetto alle pretese inerenti all’accertamento del trattamento di quiescenza avanzate da tutti gli altri pubblici impiegati.

La Corte costituzionale ha ritenuto la questione manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza.

A tal fine la Corte ha ripetutamente affermato che “ciò che conta è la valutazione che il giudice a quo deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 71 del 2015, sentenze n. 208 e n. 122 del 2019)”.

Nel caso in esame, invece, la Consulta ha rilevato che il giudice *a quo*, dopo aver sinteticamente descritto il contenuto della pretesa dei ricorrenti nei giudizi principali e l’oggetto della propria ordinanza istruttoria, non chiarisce la necessità di fare applicazione di una norma destinata a spiegare i suoi effetti in ambito istruttorio, e ciò quantunque l’amministrazione avesse espressamente dedotto che la pretesa dei ricorrenti era infondata quanto all’*an debeatur* e, conseguentemente, che l’istruttoria disposta sul *quantum* era, in realtà, da ritenersi del tutto superflua.

Di conseguenza, non viene nemmeno illustrata la ragione per la quale la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale risulterebbe pregiudiziale per la definizione del processo principale; e la mancata indicazione di plausibili ragioni che depongano per tale rilievo di pregiudizialità si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza, dal quale consegue l’inammissibilità della questione stessa (*ex multis*, sent. n. 23 del 2019, 209 e 119 del 2017; ord. n. 202 del 2018). A ciò si aggiunga che il rimettente svolge le proprie considerazioni con riguardo alle modalità con le quali l’amministrazione convenuta nei giudizi principali ha dato esecuzione alla norma censurata; non a caso, e come si è accennato, le denunciate criticità vengono ricostruite con riferimento “alla portata letterale della norma e alla sua concreta attuazione operata dall’Amministrazione”.

Pertanto, il denunciato pregiudizio alla funzione giurisdizionale e al diritto di difesa delle parti private non è dipeso dalla previsione impugnata, in sé considerata, ma dall’applicazione che ne avrebbe fatto l’amministrazione nel caso concreto; e ciò rende irrilevante il sindacato di legittimità costituzionale richiesto ai medesimi fini.

La Consulta pone poi in luce un ulteriore profilo di inadeguatezza della motivazione sulla rilevanza.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento e richiamati i precedenti delle Sezioni riunite della Corte dei conti che avevano negato la computabilità dell’indennità in questione ai fini pensionistici (SS.RR. n. 2/2018/QM del 29 gennaio 2018), la Corte rileva come nelle ordinanze di rimessione, che si limitano a tratteggiare in fatto il contenuto della pretesa dei ricorrenti nei giudizi principali, non vi sia alcun riferimento a tale articolato quadro normativo e giurisprudenziale, il che rende palese il fatto che nel procedere all’istruttoria sull’entità delle indennità versate ai ricorrenti, il giudice *a quo* ne ha ritenuto ammissibile il computo nella base pensionistica; di una tale possibilità, tuttavia, le ordinanze di rimessione non adducono neppure le ragioni, e ciò sebbene in presenza di un assetto interpretativo chiaramente consolidatosi in senso opposto, peraltro in forza di una decisione resa dall’autorità cui è attribuita la funzione nomofilattica nel settore pensionistico.

Una tale lacuna ricostruttiva si traduce dunque in un difetto di motivazione in punto di rilevanza, poiché il rimettente, seguendo il percorso interpretativo più

sopra descritto, avrebbe dovuto indicare le ragioni per le quali ha ritenuto di superarlo.

2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione

La giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile: il rapporto di servizio

Nel 2021 la giurisprudenza delle SSUU ha confermato gli indirizzi da tempo assunti in materia di presupposti del rapporto di servizio (necessità di un c.d. rapporto organico, ovvero, di un'inserzione funzionale, anche temporanea, nel plesso amministrativo e gestione di risorse pubbliche al fine di realizzarne gli scopi di interesse pubblico). Nel selezionare i casi più significativi nei quali è stata affermata la sussistenza del rapporto di servizio possono ricordarsi:

- Sez. Unite Ord., 23/07/2021, n. 21164, che ha ritenuto esperibile l'azione di responsabilità nei confronti di un avvocato di un ente pubblico iscritto all'albo speciale. La Cassazione ha chiarito che l'iscrizione agli elenchi speciali annessi agli albi degli avvocati istituiti presso i consigli dell'ordine, consentita, in deroga al principio dell'incompatibilità dell'attività professionale con la qualità di impiegato, ai dipendenti degli enti pubblici addetti ai relativi uffici legali, presuppone la sussistenza di un rapporto di servizio dell'iscritto con la p.a.; pertanto, nei confronti del dipendente può essere esperita, dinanzi al giudice contabile, l'azione di responsabilità per danno erariale, volta alla tutela dell'interesse pubblico generale al buon andamento dell'attività amministrativa e al corretto impiego delle risorse pubbliche;

- Sez. Unite, 11/06/2021, n. 16490, che ha confermato la sussistenza del rapporto di servizio tra struttura privata "accreditata" ed ente pubblico.

Nell'ambito delle forme nelle quali si articola l'assistenza sanitaria pubblica, il nuovo sistema dell'accreditamento di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8, come integrato dalla l. 23 dicembre 1994, n. 724, art. 6, e successive modificazioni, non ha inciso - secondo la Cassazione - sulla natura del rapporto tra struttura privata ed ente pubblico che è di natura concessoria.

La struttura sanitaria privata, infatti, a seguito del provvedimento di accreditamento, viene inserita in modo continuativo e sistematico nell'organizzazione della p.a. per il settore dell'assistenza sanitaria, sì da poter accedere alla qualifica di ente erogatore del servizio e fornire le relative prestazioni, istituzionalmente spettanti all'ente pubblico. Ne consegue che tra quest'ultimo e la struttura accreditata si instaura un rapporto di servizio in senso lato e, laddove il privato sia chiamato a rispondere per danno erariale con riferimento ad accordi corruttivi intervenuti con il funzionario che ha agito per l'ente di appartenenza, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti;

- Sez. Unite Ord., 06/07/2021, n. 19027 che, nell'ambito della disciplina delle quote latte, ha riconosciuto la sussistenza di un rapporto di servizio tra primo acquirente e AGEA.

La Cassazione ha affermato che, in tema di regolamentazione del prelievo supplementare sull'eccesso di produzione di latte, sussiste la giurisdizione contabile sulla domanda di condanna al risarcimento del danno erariale proposta nei confronti

del primo acquirente per avere violato l'obbligo di trattenere e, quindi, di versare all'AGEA le somme dovute dagli allevatori a titolo del prelievo, quale misura volta a ristabilire l'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato lattifero.

Il rapporto di servizio tra p.a. e primo acquirente si conforma sull'esistenza di numerosi indici sintomatici: l'esistenza di obblighi, anche contabili, impostigli; la previsione di sanzioni per il caso di inadempimento; l'investitura della funzione con provvedimento amministrativo all'esito della verifica di determinati requisiti; la responsabilità diretta dello Stato verso l'Unione europea per il prelievo risultante dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale. Su tali presupposti è stato riconosciuto il sussistere del rapporto di servizio del primo acquirente che - indipendentemente dalla sua configurazione giuridica - ha la gestione, in nome e per conto della pubblica amministrazione, di un'attività continuativa di interesse generale, che può essere anche solo di garanzia del corretto svolgimento di una data attività;

- Sez. Unite Ord., 22/04/2021, n. 10741, nel dichiarare la giurisdizione della Corte dei conti, ha precisato alcuni aspetti della tematica del danno ad amministrazione diversa da quella d'appartenenza.

In tale contesto, è stato confermato che, ai sensi dell'art. 1, c. 3, della l. n. 20 del 1994, in relazione ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore di tale legge, la giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici sussiste anche quando il danno sia stato cagionato a enti pubblici diversi da quelli di appartenenza. A tale stregua, quindi, sussiste la giurisdizione contabile sulla domanda di danno erariale proposta nei confronti dei dirigenti dell'Ufficio del federalismo fiscale, nonché del presidente e dei componenti della Commissione istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 53, c. 2, del d.lgs. n. 446 del 1997, per avere omesso di adottare le iniziative idonee a impedire o limitare il pregiudizio subito da taluni Comuni in conseguenza dell'omesso riversamento delle somme riscosse dalla società concessionaria del servizio di riscossione delle entrate comunali, non assumendo rilievo la circostanza che il loro rapporto di servizio intercorra con il Ministero e non con le amministrazioni danneggiate né la sussistenza dell'eventuale responsabilità contrattuale della società concessionaria nei confronti dei singoli comuni;

- Sez. Unite Ord., 24/11/2021, n. 36375, che ha riconosciuto la sussistenza del rapporto di servizio tra alcuni amministratori di fatto e di diritto di una s.r.l. beneficiaria di fondi pubblici, la società beneficiaria in proprio e l'ente erogatore di contributi pubblici, nonché tra l'ente pubblico finanziatore e il commercialista/libero professionista che aveva eseguito attività indispensabili per l'ottenimento di risorse pubbliche.

- Sez. Unite Sent., 12/11/2021, n. 33845, che ha configurato un rapporto di servizio in capo a esponenti dei comitati di gestione dell'Ambito Territoriale di caccia, che ancorché strutture associative senza scopo di lucro, svolgevano compiti di natura pubblicistica trascendenti la dimensione puramente privata, come enti attuatori della normativa europea in materia di caccia, con conseguente loro assoggettamento alla disciplina legislativa e regionale in ragione dei compiti connessi in particolare

all'organizzazione del prelievo venatorio e alla gestione faunistica nel territorio di competenza;

- Sez. Unite Ord. 08/11/2021, n. 32418, secondo la quale sussiste un rapporto di servizio degli amministratori delle sezioni del Tiro a Segno Nazionale (TSN) per ipotesi di *mala gestio*. La personalità giuridica privata delle sezioni di TSN non osta di per sé all'affermazione della sussistenza del rapporto di servizio con la p.a. erogatrice di un contributo statale, attesa la natura prevalentemente pubblicistica dei poteri esercitati dalle sezioni medesime, in raccordo con i competenti organi della PS in funzione accertativa e certificativa in materia di uso legittimo delle armi. Le sezioni del TSN, infatti, sono enti di tipo associativo che assumono natura di ente pubblico non economico operanti con strumenti autoritativi e per finalità di ordine generale, posti sotto la vigilanza e il controllo del Ministero dell'interno e dagli organi dell'Unione Italiana Tiro a Segno, a cui devono rendere conto della gestione delle entrate associative destinate all'esercizio di funzione pubblica.

È stata esclusa, invece, da Sez. Unite, 01/02/2021, n. 2157 la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione per danno erariale proposta nei confronti di una banca d'affari sulla base di un *petitum* sostanziale concernente l'inadempimento di obblighi contrattuali o ipotesi di responsabilità precontrattuale riconducibili al duplice ruolo di controparte in operazioni in strumenti finanziari derivati e di specialista del debito pubblico (artt. 33, d.p.r. n. 398/2003 previg., 23 d.m. Finanze n. 216/2009), da essa svolto nel rapporto con il Ministero del tesoro (oggi MEF). La carenza di giurisdizione sussiste nel caso in cui il rapporto non si connoti, in concreto, come relazione di servizio comportante l'assunzione, da parte della Banca, di potestà pubblicistiche e manchi il suo inserimento, anche temporaneo, nell'organizzazione interna del Ministero quale agente di questo in ordine alle scelte di negoziazione in strumenti finanziari derivati e di gestione del debito pubblico sovrano.

La giurisdizione sulle società pubbliche

Anche la giurisprudenza elaborata nel 2021 in materia di società pubbliche dalle Sezioni Unite ha visto sostanzialmente confermata la giurisdizione della Corte dei conti per i danni subiti da società legali e *in house*.

Del pari confermato l'orientamento della Suprema Corte sui tre requisiti che devono essere contemporaneamente presenti per definire una società *in house providing*: a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici; b) svolgimento della propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, (v. ora art. 16, c. 3, d.lgs. n. 175/2016: "Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'80% del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci"); c) soggezione al controllo analogo.

In tale prospettiva nel 2021 possono segnalarsi:

- Sez. Unite Ord., 01/10/2021, n. 26738, che nel chiarire alcuni profili del controllo analogo ha affermato che ai fini della qualificazione di una società *in house providing* e della giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità nei confronti degli organi di gestione e di controllo è sufficiente la verifica della sussistenza di un controllo esercitato da un socio pubblico di maggioranza, non essendone necessaria l'estensione in forma congiunta a tutti gli enti pubblici partecipanti al capitale sociale;

- Sez. Unite Ord., 15/01/2021, n. 614, che ha confermato che la mera assunzione della qualità di socio da parte dello Stato o di un ente pubblico non costituisce una ragione sufficiente ai fini della devoluzione dell'azione di responsabilità alla giurisdizione contabile: si è infatti osservato che, al di fuori delle ipotesi della società *in house* e delle società c.d. legali (quelle, cioè, attraverso le quali l'ente pubblico svolge un'attività amministrativa in forma privatistica), il danno subito dalla società a causa della *mala gestio* degli amministratori o dei componenti dell'organo di controllo non è qualificabile come danno erariale, inteso come pregiudizio arrecato direttamente allo Stato o all'ente pubblico che rivesta la qualità di socio, dal momento che la distinta soggettività giuridica riconosciuta alle società di capitali e l'autonomia patrimoniale di cui le stesse sono dotate rispetto ai loro soci escludono da un lato la possibilità di riferire al patrimonio di questi ultimi il danno che l'illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al patrimonio della società, dall'altro la configurabilità di un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente titolare della partecipazione. Di particolare rilievo, inoltre, due ordinanze interlocutorie che investono problematiche di carattere generale nell'ambito della responsabilità amministrativa nel contesto delle società pubbliche;

- Sez. Unite, Ord. interlocutoria 17/06/2021 n. 17327/2021, che proprio sulla corretta definizione della nozione di controllo analogo, ha ritenuto "che la fattispecie in esame suscita, in considerazione delle plurime e varie censure dedotte dai ricorrenti avverso la sentenza impugnata e parimenti alla luce delle osservazioni ad esse contrapposte dal Procuratore Generale come sopra riassunte, l'esigenza di un particolare approfondimento in ordine alla sostanza del c.d. controllo analogo - anche sotto forma di controllo congiunto - sulla gestione della società *in house* per individuare con precisione, tenendo conto della progressiva evoluzione normativa e giurisprudenziale intervenuta negli ultimi anni, in che cosa effettivamente possa concretizzarsi tale requisito imprescindibile ai fini della qualificazione di una società di capitali come società *in house* e altresì se la sua conformazione debba nettamente differenziarlo rispetto al paradigma del controllo sugli amministratori delle società di capitali rinvenibile nel codice civile ovvero se possa anche eventualmente riflettersi in una fattispecie di fungibilità rispetto a tale paradigma, distanziandosene soltanto in relazione alla peculiarità del sotteso interesse di tutela rispetto a praticabili condotte idonee a generare danno erariale";

- Sez. Unite, Ord. interlocutoria n. 19620/2021, che concerne la disamina dei requisiti e dei presupposti per la sussistenza della giurisdizione contabile sulla responsabilità di amministratori di una società partecipata e dei soci pubblici.

In particolare, le questioni indicate dalle Sezioni Unite riguardano:

a) la responsabilità di amministratori di una società a partecipazione pubblica, diversa da società *in house*, per atti di gestione in correlazione con un dedotto esercizio di trasporto pubblico locale, oltre che della manutenzione di un'infrastruttura di proprietà regionale, attività di cui è disputato il titolo di servizio pubblico rispetto all'ente partecipante al capitale sociale;

b) la responsabilità degli amministratori dei due enti pubblici territoriali, partecipanti al capitale sociale della società stessa, per delibere assunte avendo riguardo alle due predette attività e conseguente disputata distinzione, ancora ai fini

della responsabilità contabile, rispetto alla condotta dei medesimi enti pubblici (*rectius*, dei rispettivi rappresentanti) nell'esercizio delle prerogative di socio;

c) la configurabilità in astratto di un danno diretto, altresì in capo agli enti pubblici-soci, tale da integrare la responsabilità contabile autonoma diversa rispetto a quella discendente dall'ipotetica flessione della partecipazione sociale in sé.

Le Sezioni Unite ritengono al riguardo necessario un approfondimento dei presupposti normativi della complessiva disciplina positiva, quale dettata in particolare dall'art. 12 cc. 1 e 2 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e che fonderebbe un regime preclusivo al riconoscimento, oltre le società *in house providing* e per le sole fattispecie di condotte ivi previste, di una responsabilità contabile degli amministratori delle società a partecipazione pubblica, in aggiunta alla selettiva azione di responsabilità civilistica o comunque propria degli strumenti del diritto societario.

Parimenti, l'approfondimento merita di estendersi, secondo le Sezioni Unite, dal lato della responsabilità degli enti pubblici-soci del capitale di siffatte società, al perimetro rispettivamente circoscritto ovvero mantenuto delle ordinarie norme della l. 14 gennaio 1994, n. 20 (e di quelle che alla stessa fanno rinvio), dunque avuto riguardo agli amministratori di Regione e Provincia, posta la relazione potenzialmente critica delle disposizioni del cit. art. 12, c. 2 Tusp relativamente all'estensione del danno tuttora rilevante per la responsabilità contabile, dovendosi chiarire la portata descrittiva ed esemplificativa ovvero esaustiva della specificazione ivi descritta, per il collegamento al ridisegno delle controversie allestito al c. 1 art. cit.

La giurisdizione sugli appartenenti ai Gruppi consiliari regionali

Nel 2021 le Sezioni Unite hanno ribadito i propri orientamenti in ordine alla responsabilità degli appartenenti ai gruppi consiliari per la quale la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali, affermando la giurisdizione della Corte dei conti.

Al riguardo si segnalano:

- Sez. Unite, Ord. n. 36206/2021, secondo cui "Va, infatti, assicurata ulteriore continuità al principio più volte affermato da queste Sezioni Unite (cfr., tra le altre, Cass. SU, 15 settembre 2020, n. 23257; Cass. SU, 16 gennaio 2019, n. 1034; Cass. SU, 7 settembre 2018, n. 21927; Cass. SU, 8 aprile 2016, n. 6895; Cass. SU, 29 aprile 2015, n. 8622), secondo cui la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità per danno 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 all'attività strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da detti gruppi 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, quarto comma, Cost.*, non estensibile alla gestione del contributo, stante la natura derogatoria delle norme d'immunità" (cfr. Sez. Unite, Ord. n. 10108/2021);

- Sez. Unite, Ord. n. 33000/2021, secondo cui, in ordine alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, i capigruppo dei Consigli regionali e tutti i consiglieri regionali restano assoggettati alla responsabilità

amministrativa e contabile, senza che rilevi la disciplina regionale (nella specie, l. Regione Lombardia n. 17 del 1992) che preveda l'approvazione dei rendiconti da parte dell'Ufficio di Presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce *ex ante* il titolo giustificativo, conducendo l'opposta interpretazione al risultato (abnorme e contrario alla natura eccezionale della garanzia di cui all'art. 122, c. 4, Cost.) di configurare, del tutto ingiustificatamente, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata per i parlamentari nazionali;

- Sez. Unite, Ord. n. 622/2021, che ha precisato che "Queste Sezioni Unite, in fattispecie sovrapponibili o analoghe...hanno ribadito 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, quarto comma, Cost.*, non estensibile alla gestione dei suddetti contributi".

L'eccesso di potere giurisdizionale

La giurisprudenza della Corte di cassazione nel corso del 2021, nel solco indicato da C. cost. n. 6 del 2018, ha ulteriormente ribadito i caratteri delle tre ipotesi di eccesso di potere giurisdizionale:

a) il difetto assoluto di giurisdizione per "invasione" o "sconfinamento" nella sfera riservata ad altro potere dello Stato;

b) il difetto di giurisdizione per "arretramento" rispetto a una materia che può formare oggetto di cognizione giurisdizionale;

c) il difetto relativo di giurisdizione, che ricorre quando la Corte dei conti (o il Consiglio di Stato) affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altro giudice o la neghi sull'erroneo presupposto di quell'attribuzione.

In materia si segnalano, tra le più rilevanti:

- Sez. Unite, Ord. nn. 30112, 37552 e 32202 del 2021 hanno ribadito che l'eccesso di potere denunciabile con ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione (che si verifica quando un giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale: Sez. Unite, Ord. nn. 41308 e 40550) o di difetto relativo di giurisdizione (riscontrabile quando tale giudice abbia violato i limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici) (Sez. Unite, Ord. nn. 15573, 16081 del 2021); e poiché la nozione di eccesso di potere giurisdizionale non ammette letture estensive, neanche limitatamente ai casi di sentenze abnormi, anomale ovvero caratterizzate da uno stravolgimento radicale delle norme di riferimento, il relativo vizio non è configurabile in relazione a denunciate violazioni di legge sostanziale o

processuale riguardanti il modo di esercizio della giurisdizione speciale (Sez. Unite, Ord. n. 2605/2021). [Omissis...] Affinché si abbia rifiuto o diniego di giurisdizione, occorre che una domanda sia stata proposta e che il giudice adito, nel declinare la giurisdizione, ritenga che la situazione soggettiva fatta valere in giudizio sia in astratto priva di tutela ovvero riconosca che, sulla stessa, la competenza giurisdizionale spetti ad un giudice appartenente ad un diverso plesso”;

- Sez. Unite, Ord. n. 34350/2021 ha chiarito che l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore ricorre solo allorquando 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; l'ipotesi non ricorre quando il giudice si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, ricercando la *voluntas legis* applicabile nel caso concreto, anche mediante il ricorso all'analogia, potendo tale operazione ermeneutica dare luogo, tutt'al più, a un *error in iudicando*;

- Sez. Unite, Ord. n. 36375/2021, sul piano processuale, ha stabilito che è da intendere proposto per motivi inerenti alla giurisdizione, in base agli artt. 111, ultimo comma, Cost. e 362, c. 1, c.p.c., ed è perciò ammissibile, il ricorso per cassazione contro la decisione della Corte dei conti con cui è stato ritenuto precluso l'esame della questione di giurisdizione in quanto sollevata dalla parte che l'ha eccepita in primo grado e non ha proposto appello immediato, né proposto riserva di appello avverso la sentenza non definitiva di primo grado che la rigettava. Spetta infatti alle Sezioni Unite non soltanto il giudizio vertente sull'interpretazione della norma attributiva della giurisdizione, ma anche il sindacato sull'applicazione delle disposizioni che regolano la deducibilità e il rilievo del difetto di giurisdizione.

La sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali

Anche in ordine all'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, quale limite della giurisdizione della Corte dei conti, la giurisprudenza delle Sezioni Unite nel 2021 non si è discostata dai propri ormai consolidati indirizzi interpretativi:

- Sez. Unite, Ord. n. 41308/2021 ha infatti affermato che "...va pertanto data continuità al principio per cui nei giudizi di responsabilità amministrativa, «la Corte dei conti può valutare, da un lato, se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati - anche con riguardo al rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti - oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire e, dall'altro, se nell'agire amministrativo gli amministratori stessi abbiano rispettato i principi di legalità, di economicità, di efficacia e di buon andamento, i quali assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa» (Cass. S.U. 8848/2020), essendo stati via via affinati quali precipitato interpretativo del più generale principio normativo di cui all'art. 97 co. 2 Cost.; ...come anche precisato da Cass. S.U. 22811/2020, la stessa compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, ex art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241, fa sì che essi, per la citata rilevanza, «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 permettere la verifica della completezza dell'istruttoria, della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità e adeguatezza della

decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere»; ne consegue che non sussiste allora la dedotta violazione dei limiti esterni della giurisdizione contabile, né di quelli relativi alla riserva di amministrazione, nella pronuncia con cui la Corte dei conti abbia riconosciuto la responsabilità per avere il soggetto, investito della pubblica funzione, contribuito a determinare a condizioni diseconomiche l'importo di un accordo volto alla definizione dei rapporti con un terzo" (cfr. *ex plurimis*, Sez. Unite, Ord. nn. 40549/2021, 39780/2021; 35465/2021).

I rapporti con le altre giurisdizioni

I principi nel tempo formulati dalle Sezioni Unite per regolare l'assetto dei rapporti tra la giurisdizione contabile, da un lato, e quella ordinaria (civile e penale) e amministrativa, dall'altro lato, trovano nella giurisprudenza del 2021 sostanziale conferma. In tale contesto possono ricordarsi:

- Sez. Unite, Ord. n. 6473/2021 ha ribadito che "La giurisprudenza di legittimità... ha pure chiarito che l'azione del Procuratore contabile e quella dell'Amministrazione volta ad ottenere la restituzione delle somme percepite in assenza di autorizzazione non possono sovrapporsi: così la legittimazione del Procuratore contabile sorge di fronte all'inerzia dell'Amministrazione e, viceversa, l'esercizio dell'azione contabile determina l'impossibilità da parte della medesima Amministrazione di promuovere azione per ottenere il riversamento. Ciò allo scopo di evitare un conflitto di giudicati";

- Sez. Unite, Ord. n. 36205/2021, ha ulteriormente sviluppato il principio, confermando che "[i]n tema di responsabilità erariale, la giurisdizione civile e quella penale, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, sono - reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale, e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione";

- Sez. Unite, Ord. n. 19027/2021, nel particolare caso delle c.d. quote latte, ha chiarito che "l'esercizio, dinanzi alla Corte dei conti da parte del pubblico ministero contabile, dell'azione di responsabilità non è precluso né dall'attività di recupero dell'indebito esperita in via amministrativa dall'AGEA attraverso l'emissione di ingiunzione di pagamento, ai sensi dell'art. 3, l. n. 898/1986, né dalla proposizione, da parte del percettore del contributo, dell'opposizione all'ingiunzione dinanzi al competente giudice ordinario. L'unico effetto deducibile in questa evenienza consiste nell'esaurimento dell'interesse ad agire del pubblico ministero contabile nel caso in cui consti che all'ingiunzione abbia fatto seguito l'effettivo e definitivo recupero, da parte della p.a., delle somme indebitamente percepite dal privato, con integrale risarcimento del danno";

- Sez. Unite, Ord. n. 8507/2021, secondo cui, sempre in materia di responsabilità *ex* art. 53, cc. 7 e 7 *bis* del TUpi, "...l'azione di responsabilità erariale non interferisce con l'eventuale azione di responsabilità amministrativa della p.a. contro il soggetto tenuto alla retribuzione, l'azione *ex* art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001 ponendosi rispetto ad essa in termini di indefettibile alternatività... Resta inteso che laddove la p.a. di appartenenza del dipendente percipiente il compenso in difetto di autorizzazione non si attivi (anche) in via giudiziale per far valere l'inadempimento

degli obblighi del rapporto di lavoro, e il Procuratore contabile abbia viceversa promosso azione di responsabilità contabile in relazione alla tipizzata fattispecie legale *ex art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs. n. 165 del 2001*, alla detta p.a. rimane precluso promuovere la detta azione, essendo da escludere -stante il divieto del *bis in idem* - una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità di ciascuna di esse propria, siano volte a conseguire, avanti al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico *petitum* (predeterminato dal legislatore) in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte (quella legale), e cioè i compensi indebitamente percepiti in difetto di autorizzazione allo svolgimento dell'incarico che li ha determinati e non riversati, al fine di effettivamente destinarli al bilancio dell'Amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente”;

- Sez. Unite, Ord. n. 614/2021, secondo la quale, “l’affermata insussistenza di un vero e proprio rapporto di alterità soggettiva tra la società partecipata e l’ente pubblico partecipante non consente di escludere la possibilità di un concorso tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile, in quanto, laddove sia prospettato sia un danno erariale che un danno arrecato alla società, al di là di una semplice interferenza fra i due giudizi, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio... Le conclusioni cui è pervenuta l’elaborazione giurisprudenziale, lungi dallo essere smentite dall’art. 12 del d.lgs. n. 175 del 2016, invocato dalla difesa del ricorrente, hanno trovato conferma in tale disposizione: la stessa, nel disciplinare la responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società a partecipazione pubblica, ha infatti ribadito l’assoggettamento di questi ultimi alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, facendo però salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house*”.

Nel contesto in esame e con particolare riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti sui mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale per l’erario, di particolare rilievo sistematico si dimostra la decisione con la quale le Sezioni Unite hanno escluso la giurisdizione contabile sull’azione di nullità.

Secondo, Sez. Unite, Ord. n. 9544/2021, “... già con la pronuncia n. 27092 del 2009, le Sezioni Unite avevano escluso la giurisdizione contabile in relazione ad un’azione di nullità di un contratto dai cui effetti sarebbe potuto derivare un danno erariale ed hanno precisato che l’azione relativa all’accertamento e al risarcimento del danno erariale non può avere una funzione di tutela preventiva ma esclusivamente riparatoria. Il nesso di strumentalità deve, di conseguenza, essere accertato in relazione a tale specifica funzione, altrimenti dovendosi accedere ad una nozione di strumentalità talmente dilatata da risultare non definibile. Deve essere stabilito un collegamento eziologico tra l’azione proposta e la tutela del credito erariale cagionato dal comportamento di soggetti pubblici od anche privati ma in rapporto di servizio con l’amministrazione pubblica depauperata. Nella specie, nell’azione di nullità proposta non può individuarsi con sufficiente determinabilità una funzione di garanzia patrimoniale anche di natura indiretta ma univocamente finalizzata all’esercizio dell’azione di risarcimento del danno erariale da intraprendere a carico dei concessionari privati o dei funzionari pubblici che eventualmente possano ritenersi coinvolti. Tra le parti attuali del rapporto

concessorio e, quanto ai concessionari, anche in relazione ai loro danti causa, sono intercorsi rapporti di lunghissima durata e di estrema complessità che, secondo la speculare prospettazione delle parti, non hanno mai raggiunto un grado di stabilità e di equilibrio tra gli interessi contrapposti delle parti, per l'incidenza di variabili la cui natura ed incidenza sugli elementi essenziali della convenzione o sulle condotte adempienti od inadempienti delle parti in sede di esecuzione, devono essere frutto di rigoroso accertamento giurisdizionale da parte del giudice ordinario".

Anche nel 2021 le Sezioni Unite hanno ribadito la giurisdizione della Corte dei conti in materia di azione revocatoria.

- Sez. Unite, Ord. n. 29561/2021, ha ricordato che "Le Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 22 ottobre 2007, n. 22059) hanno già affermato - alla luce del quadro normativo risultante dall'art. 1, comma 174, della legge n. 266 del 2005 - che l'azione revocatoria promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti davanti alla relativa Sezione giurisdizionale per la declaratoria di inefficacia, ai sensi dell'art. 2901 cod. civ., dell'atto di donazione compiuto da un pubblico dipendente nei confronti del quale sono stati eseguiti accertamenti sfociati nell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, spetta alla giurisdizione della Corte dei conti, tanto più che la natura strumentale ed accessoria dell'azione revocatoria consente di non ritenerla estranea alla materia della contabilità pubblica che l'art. 103, secondo comma, Cost. riserva, come giudice naturale, alla cognizione della Corte dei conti. [omissis...] Nella specie, la discrezionalità del legislatore è stata ragionevolmente esercitata, giacché la rilevata natura accessoria e strumentale di un'azione come la revocatoria consente di ritenere che essa non sia estranea alle "materie della contabilità pubblica", che l'art. 103 Cost. riserva alla cognizione della Corte dei conti, insieme comunque con le "altre specificate dalla legge": si tratta di un mezzo rivolto anch'esso, sia pure in via indiretta ma in termini conspiranti di effettività, a quella riparazione del danno erariale, sulla quale la giurisdizione compete alla Corte dei conti" (cfr. Sez. Unite, Ord. n. 20689/2021 e n. 16370/2019).

I profili processuali del riparto di giurisdizione e il giudicato implicito

Sul piano della disciplina processuale del sindacato delle Sezioni Unite sul riparto di giurisdizione concernente la cognizione del giudice contabile, sono stati affermati una serie di principi e chiariti alcuni aspetti che meritano di essere segnalati.

- Sez. Unite, Ord. n. 35464/2021, ha ritenuto inammissibile il ricorso nel caso in cui "La censura, infatti, oltre a non confrontarsi con la *ratio decidendi* della sentenza impugnata, pretende di discutere della questione di giurisdizione pur se la pronuncia di inammissibilità dell'appello comporta il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado in punto di affermazione implicita della giurisdizione del giudice adito. Ed invero il giudicato interno sulla giurisdizione si forma tutte le volte in cui il giudice di primo grado abbia pronunciato nel merito, affermando anche implicitamente la propria giurisdizione, e la sentenza sia divenuta sul punto irretrattabile, così precludendosi ogni ulteriore doglianza sulla questione dinanzi alle Sezioni Unite (si vedano, in punto di irretrattabilità della statuizione implicita sulla giurisdizione per prestata acquiescenza, Cass. n. 10265 del 27 aprile 2018, Cass. n. 13750 del 22 maggio 2019)";

- Sez. Unite, Ord. n. 32417/2021 ha dichiarato inammissibile il ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, atteso che la questione sottesa al regolamento di giurisdizione era stata definita dalla Sezioni Giurisdizionale della Corte dei conti con sentenza che aveva acquisito autorità di cosa giudicata formale.

Ancora sulla formazione del giudicato implicito, Sez. Unite, Ord. n. 32202/2021, ha ribadito che qualora “la decisione di condanna, resa in primo grado dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, sia appellata senza la proposizione di uno specifico motivo di gravame attinente al difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore del giudice ordinario, deve ritenersi formato il giudicato implicito sul punto, con conseguente inammissibilità del ricorso alle Sezioni Unite per motivi di riparto di giurisdizione avverso la pronuncia emessa dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di appello (Cass., Sez. Un., 29 ottobre 2020, n. 23903)” (cfr. Sez. Unite, Ord. n. 27892/2021 e n. 21164/2021);

- sul punto, Sez. Unite, Ord. n. 10359/2021, ha precisato che “Com’è stato già chiarito da questa Corte, allorché il giudice di primo grado abbia pronunciato nel merito, affermando, anche implicitamente, la propria giurisdizione e le parti abbiano prestato acquiescenza, non contestando la relativa sentenza sotto tale profilo, non è consentito al giudice della successiva fase impugnatoria rilevare d’ufficio il difetto di giurisdizione, trattandosi di questione ormai coperta dal giudicato implicito (S.U., n. 27531 del 2008 e n. 24883 del 2008). Tale principio è stato ribadito e applicato alle pronunce del giudice contabile (Cass., n. 28503 del 2017, n. 10265 del 2018), sicché il giudicato interno sulla giurisdizione può formarsi tutte le volte in cui il giudice ha pronunciato nel merito, affermando così implicitamente la propria giurisdizione, e dunque con esclusione per le sole statuizioni che non la implicano, come nel caso in cui l’unico tema dibattuto sia stato quello relativo all’ammissibilità della domanda o quando, dalla motivazione della sentenza, risulti che l’evidenza di una soluzione abbia assorbito ogni altra valutazione e abbia indotto il giudice a decidere il merito per *saltum*” (conf. Sez. Unite, Ord. n. 10358/2021);

- Sez. Unite, Ord. n. 10108/2021, ha affermato che “Si è, anche recentemente, affermato (Cass. SS.UU. n. 19084/20) che un giudicato implicito sulla giurisdizione non ravvisabile in relazione ad una sentenza del giudice speciale di primo grado che sia astrattamente affetta dal vizio di eccesso di potere giurisdizionale poiché, all’interno del plesso giurisdizionale della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato, un simile vizio non dà luogo ad un capo autonomo sulla giurisdizione autonomamente impugnabile, risolvendosi piuttosto in una questione di merito del cui esame il giudice speciale di secondo grado viene investito con la proposizione dell’appello. Con la conseguenza che l’interesse a ricorrere alle Sezioni Unite può sorgere esclusivamente rispetto alla sentenza d’appello che, essendo espressione dell’organo di vertice del relativo plesso giurisdizionale speciale, è anche la sola suscettibile di arrecare pregiudizio all’integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri dello Stato. Nella stessa direzione questa Corte si era già espressa anche con le decisioni SS.UU. nn. 13436/19 e 1034/19, le quali hanno a loro volta posto in evidenza come ai fini della formazione del giudicato, anche implicito, sulla giurisdizione, sia necessaria l’esistenza, nella sentenza di primo grado, di un capo autonomo su di essa impugnabile, ma non impugnato, in appello. Situazione, questa, che non è configurabile in ordine ad una sentenza di primo grado

astrattamente affetta da vizio di eccesso di potere giurisdizionale, visto che nell'ambito del plesso giurisdizionale della Corte dei conti o del Consiglio di Stato, l'eccesso di potere che si sia determinato, in ipotesi, nel giudizio di primo grado, dovrà essere corretto con l'esperimento delle relative impugnazioni; in modo tale che "l'interesse a ricorrere alle Sezioni Unite potrà sorgere esclusivamente rispetto alla sentenza d'appello che, essendo espressione dell'organo di vertice del relativo plesso giurisdizionale speciale, è anche la sola suscettibile di arrecare un *vulnus* all'integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri, amministrativo e legislativo".

La giurisdizione in materia pensionistica

Nella materia pensionistica si segnalano le seguenti decisioni del 2021:

- Sez. Unite, Ord. n. 29559/2021, che ha stabilito che "Il ricorso...con il quale è impugnata sentenza suscettibile di gravame innanzi al giudice contabile, esula dall'ambito delle previsioni degli articoli 207 c.g.c., 362 cod. proc. civ. e dall'alveo delle censure deducibili ex art. 111, ottavo comma, Cost., richiedendo il sindacato sulla giurisdizione oltre il perimetro tracciato dalla costante giurisprudenza in linea con le indicazioni cogenti di Corte cost. n. 6 del 2018 in ordine agli ambiti dei poteri attribuiti alle diverse giurisdizioni dalla Costituzione, nonché ai presupposti e limiti del ricorso ex art. 111, ottavo comma, Cost...In particolare, avverso le sentenze rese dalla Corte dei conti in sede di revocazione sono ammessi i mezzi d'impugnazione ai quali era originariamente soggetta la sentenza impugnata per revocazione (art. 206, comma 3, c.g.c.) e, nella specie, trattandosi di sentenza in materia pensionistica resa dal giudice monocratico, avverso la stessa l'attuale ricorrente avrebbe dovuto proporre appello secondo il paradigma fissato dall'art. 170, comma 1, c.g.c.";
- Sez. Unite, Ord. n. 27893/2021, secondo la quale, con riferimento all'applicazione dell'art. 25 d.p.r. n. 1092 del 1973 che concerne "Il servizio prestato dagli operai addetti ai lavori insalubri o ai polverifici", "la domanda di riconoscimento del beneficio in questione investe l'esame dell'inquadramento dei lavoratori, e dell'idoneità del profilo professionale di appartenenza e delle relative mansioni degli stessi a fondare il riconoscimento del beneficio in esame. Quindi, la domanda ha ad oggetto anche, e ancor prima del profilo pensionistico, il vaglio della conformazione legale e contrattuale del rapporto di lavoro dei ricorrenti, così venendo ad incidere la decisione relativa al beneficio contributivo de quo sul rapporto di lavoro dei ricorrenti - peraltro ancora in atto benché ciò non sia di per sé dirimente ai fini del radicamento della giurisdizione (cfr., Cass., S.U., n. 4325 del 2014) - ed escludendo ciò la giurisdizione della Corte dei conti";
- Sez. Unite, Ord. n. 22747/2021, a mente della quale: "va premesso che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, il ricorso per cassazione contro la decisione della Corte dei conti è consentito soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione, sicché il controllo delle Sezioni Unite è circoscritto all'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione, non estendendosi ad asserite violazioni di legge sostanziale o processuale concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale; ne consegue che, anche a seguito dell'inserimento della garanzia del giusto processo nella nuova formulazione dell'art. 111 Cost., l'accertamento in ordine a *errores in procedendo* o a *errores in iudicando* rientra nell'ambito dei limiti interni della giurisdizione, trattandosi di violazioni endoprocessuali rilevabili in ogni tipo di

giudizio e non inerenti all'essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dai limiti esterni di essa, ma solo al modo in cui è stata esercitata (Cass., Sez. Un., n. 19085 del 2020, Cass., Sez. Un., n. 21692 del 2019; Cass., Sez. Un., n. 7457 del 2020); in particolare, si è affermato (Cass., Sez. Un., 19 dicembre 2018, n. 32773; Cass., Sez. Un., 9 aprile 2020, n. 7762) che la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, conseguente all'erronea interpretazione delle norme sostanziali o processuali, non concreta eccesso di potere giurisdizionale per omissione o rifiuto di giurisdizione, così da giustificare il ricorso previsto dall'art. 111, ottavo comma, Cost., atteso che l'interpretazione delle norme di diritto costituisce espressione dell'esercizio della funzione giurisdizionale e non può integrare di per sé sola la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, che invece si verifica nella diversa ipotesi di affermazione, da parte del giudice speciale, che quella situazione soggettiva è, in astratto, priva di tutela per difetto assoluto o relativo di giurisdizione”;

- Sez. Unite, Ord. n. 22745/2021, per la quale “... questa Corte ha ribadito in molteplici occasioni il principio in forza del quale la giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti ricomprende tutte le controversie funzionali e connesse al diritto alla pensione dei pubblici dipendenti (Sez. U. n. 7755 del 27/03/2017), comprese quelle attinenti al riscatto di periodi di servizio, alla ricongiunzione di periodi assicurativi, agli assegni accessori, al recupero di somme indebitamente erogate (in tal senso Sez. U. n. 11849 del 2016: «La controversia relativa al diritto al riscatto degli anni del corso di laurea, ed al ricongiungimento di tale periodo ai fini del trattamento pensionistico, rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti che ricomprende tutte le controversie funzionali e connesse al diritto alla pensione dei pubblici dipendenti»); ...La giurisdizione del giudice contabile deve essere dunque riaffermata, non potendosi reputare idonea a interrompere il prospettato nesso di funzionalità la formulazione di domanda di condanna dell'ente previdenziale all'emissione di un provvedimento a seguito di annullamento di quello impugnato, poiché, fermo restando l'accertamento dei limiti della pronuncia del giudice contabile, la controversia resta soggetta alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti”;

- Sez. Unite, Ord. n. 4854/2021, che ha ribadito che “La Corte dei conti giudica sui «ricorsi in materia di pensione, a carico totale o parziale dello Stato» (a norma del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 13) e in questo ambito la sua giurisdizione è esclusiva e ricomprende tutte le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, e funzionali alla pensione, comprese quelle nelle quali si allegghi, a fondamento della pretesa, l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato, ivi comprese le controversie volte ad ottenere, anche in via autonoma, il pagamento della rivalutazione monetaria e degli interessi sui ratei del trattamento pensionistico tardivamente corrisposti (principi e criteri distintivi costantemente ribaditi dalla giurisprudenza di queste Sezioni Unite: *ex plurimis*, Cass., Sez. Un., 14 aprile 2020, n. 7830; Cass., Sez. Un., 9 giugno 2016, n. 11849; Cass. Sez. Un., 19 giugno 2017, n. 15058; 16 gennaio 2003 n. 573; Cass., Sez. Un., 7 novembre 2000 n. 1149; Cass., Sez. Un., 14 ottobre 1998 n. 10149)”.

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

1. L'attività in generale

Le questioni di massima

Nel corso del 2021 le Sezioni riunite in composizione ordinaria hanno discusso sette questioni di massima, e depositato cinque sentenze, a seguito della riunione di alcuni giudizi.

La sentenza n. 1/2021, relativa a 3 giudizi riuniti, ha riguardato l'interpretazione da dare all'art. 54, c. 1, del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092, affermando che la "quota retributiva" della pensione da liquidarsi con il sistema "misto", ai sensi dell'art. 1, c. 12, della l. n. 335/1995, in favore del personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali, e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità ricompresa tra i 15 ed i 18 anni, va calcolata tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati al 31 dicembre 1995, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile determinato nel 2,44%. Conseguentemente, l'aliquota del 44% non è applicabile per la quota retributiva della pensione in favore di quei militari che, alla data del 31 dicembre 1995, vantavano un'anzianità utile inferiore a 15 anni. Pronunziandosi sulla stessa norma, la sentenza n. 12/2021 ha ulteriormente chiarito che lo stesso criterio di liquidazione si applica in favore del personale militare, sempre cessato dal servizio con un'anzianità superiore a 20 anni, ma che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità inferiore a 15 anni.

In materia di responsabilità erariale, la sentenza n. 13/2021, ponendosi in continuità con la sentenza n. 24/2020, ha affermato che «in ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, c. 7 e seguenti, del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione è da effettuarsi al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile».

La pronuncia si differenzia da quella del 2020 perché riguarda l'ipotesi in cui l'emolumento viene erogato dall'amministrazione che ha conferito l'incarico e non

da quella danneggiata. In tal caso, non essendoci coincidenza del soggetto danneggiato con quello avvantaggiato, e mancando anche un medesimo fatto generatore del pregiudizio, non possono operare le regole civilistiche della compensazione né quelle giuscontabili della *compensatio lucri cum damno*. La stessa questione era stata dichiarata inammissibile per mancata rilevanza nel giudizio *a quo* con sentenza n. 4/2021.

Infine, la sentenza n. 27/2021, pronunziandosi su una questione di massima deferita dal Procuratore Generale, ai sensi dell'art. 114, c. 3, c.g.c., ha affermato che «in caso di omesso aggiornamento del costo di costruzione di cui all'art. 16, c. 9, del d.p.r. n. 380/2001, il danno erariale da mancata entrata, nei termini di cui in motivazione, si realizza al momento in cui viene a scadenza il termine decennale del diritto alla riscossione del contributo da parte dell'ente locale ovvero, anche anteriormente, quando sia accertata l'inesigibilità del credito o l'impossibilità di riscossione». A tale conclusione le Sezioni riunite sono pervenute osservando che far decorrere il danno dalla data dell'errata liquidazione, conseguente all'omesso aggiornamento, trasformerebbe la responsabilità erariale in una fattispecie punitiva e non risarcitoria, atteso che nel caso del costo di costruzione non si tratta di omesso aggiornamento delle tariffe ma di un tardivo adeguamento degli importi dovuti, alla stregua dei parametri vigenti al momento del rilascio del titolo abilitativo, ed erroneamente calcolati, con la conseguenza che il diritto di credito del Comune nei confronti del titolare della concessione edilizia permane sino alla sua prescrizione.

Ricorsi avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione

Con ordinanza n. 3/2021 è stato precisato che il rinvio disposto nell'attesa della conclusione di un diverso processo, per consentirne l'acquisizione della sentenza che ne sancirà l'esito, non ha natura istruttoria, atteso che il potere di acquisizione istruttoria del giudice, previsto dall'art 94 c.g.c., concerne atti e documenti da identificarsi con le prove precostituite, e non con quelle costituende.

L'ordinanza n. 4/2021 si è pronunziata sulla sospensione disposta dal giudice di primo grado per pendenza del regolamento di giurisdizione avverso la sentenza del giudice d'appello resa nello stesso giudizio che, riformando la precedente sentenza della medesima sezione territoriale, aveva affermato la sussistenza della giurisdizione contabile, rinviando gli atti ai sensi dell'art 199 c.g.c., per la prosecuzione del giudizio.

Le Sezioni riunite, dopo aver precisato che nella fattispecie non opera la sospensione facoltativa prevista dall'art 187 c.g.c., perché la questione nasce in seno alla medesima controversia sicché difetta il requisito dell'alterità dei rapporti, hanno ritenuto insussistenti i requisiti per l'esercizio del potere di sospensione e hanno precisato che il ricorso per cassazione, avverso la sentenza non definitiva del giudice d'appello, è previsto dall'art. 199 c.g.c., atteso che la cit. norma rinvia espressamente agli artt. 362 c.p.c. e 111, c. 8, Cost. e non distingue tra sentenze definitive e non definitive. Hanno altresì precisato che il coordinamento tra il primo grado (proseguito per effetto della rimessione) e il

giudizio pendente dinanzi alla Corte di cassazione, è assicurato dall'art. 102, c. 7, c.g.c., il quale prevede la possibilità di sospendere, con ordinanza «non impugnabile», l'istruttoria (e, dunque, l'intero processo), in presenza di una concorde istanza delle parti e della diretta incidenza della questione devoluta alla cognizione dei giudici di legittimità sull'ulteriore prosieguo del giudizio. Peraltro, il sistema processuale del processo contabile tollera la mancata sospensione, atteso che l'art 186, c. 2, c.g.c., ha previsto il c.d. "effetto espansivo esterno".

L'ordinanza n. 15/2021 ha ritenuto ammissibile il ricorso avverso un'ordinanza di sospensione pronunciata ai sensi dell'art 16, c. 1, c.g.c., per pendenza di un regolamento preventivo di giurisdizione, e nel merito ha ritenuto l'ordinanza non motivata.

Sono pendenti sette ricorsi del Procuratore generale, depositati a fine anno, avverso ordinanze di c.d. sospensione impropria emesse dalle Sezioni riunite in speciale composizione.

2. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione

Con riferimento ai ricorsi avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo, le Sezioni riunite in speciale composizione, pur ribadendo il carattere non impugnatorio del giudizio innanzi alle medesime - che verte sull'intera questione di merito, perimetrata dalle illegittimità accertate dalla Sezione del controllo e, al suo interno, da quelle che sono state fatte oggetto del ricorso (c.d. criterio della doppia perimetrazione) - hanno precisato che il ricorso non può esaurirsi in una mera richiesta di riesame dell'atto gravato, perché in tal modo si finirebbe per snaturare la funzione giurisdizionale, assimilandola a una sorta di generico controllo postumo di legittimità. L'atto introduttivo, pur con i dovuti temperamenti scaturenti dalla natura non devolutiva del gravame, deve individuare con sufficiente chiarezza e precisione, nell'ambito del c.d. "perimetro interno", i profili di illegittimità riscontrati nella decisione della Sezione di controllo, come si desume dall'art. 123, c. 2, lett. d) c.g.c., che indica tra i contenuti obbligatori del ricorso l'indicazione dei motivi «specifici» su cui lo stesso si fonda. In tal modo si delimita il *thema decidendum* e si consente l'instaurazione del contraddittorio con il Pubblico ministero che nei giudizi dinanzi alle Sezioni riunite, a differenza che negli altri giudizi a istanza di parte, non è semplicemente interveniente, ma svolge un peculiare *munus* pubblico, nel quale si cumulano funzioni di parte processuale che tutela interessi pubblici generali indisponibili e funzioni di tutela dell'ordinamento generale (sent. n. 21/2021).

In tema di relazioni di fine mandato e di accertamenti da parte delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite hanno affermato che sussiste la giurisdizione esclusiva e per materia della Corte dei conti, sulla verifica integrale del presupposto delle sanzioni di cui all'art. 4, c. 6, del d.lgs. n. 149/2011 e ciò in quanto il combinato disposto degli artt. 100, 103 e 25 Cost. e il principio di specialità delle giurisdizioni, implica un necessario parallelismo tra le attribuzioni di questa Corte, ragione per la quale non ci può essere giudice diverso nelle stesse materie in cui la legge stabilisce un controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti; pertanto, sussiste la giurisdizione contabile anche sugli atti della pubblica amministrazione che sono il presupposto o il

precipitato necessario della determinazione dei saldi di bilancio e della loro perimetrazione. Il principio affermato comporta che sussiste la giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione, non solo ogni qual volta le pronunce di controllo, in conseguenza del loro accertamento, producono effetti giuridici potenzialmente lesivi degli interessi del soggetto controllato o di terzi, ma anche quando, pur in assenza della pronuncia di controllo, si chiede di conoscere di materie per le quali è prevista la cognizione della Corte dei conti, *sub specie* di competenze attribuite alle sezioni di controllo, ossia materie che afferiscono al bilancio e costituiscono ambito oggetto di riserva costituzionale (sent. n. 5/2021).

In tema di piani di riequilibrio, è stato affermato che il ritardo giustificato nella percezione delle risorse finanziarie, concesse da terzi e necessarie per l'estinzione della massa debitoria, non inficia la congruità e la sostenibilità del piano di riequilibrio, come avverrebbe in caso di mancata concessione dei finanziamenti; diversamente opinando, si dichiarerebbe il dissesto di un ente per un mero ritardo nel rispetto dei tempi di ripiano. Inoltre, è stato affermato, in linea con la pregressa giurisprudenza, che eventuali errori nella determinazione della massa passiva non incidono sulla congruità e attendibilità del piano di riequilibrio ove il Comune abbia provveduto tempestivamente a rimediare ai predetti errori. Ciò in quanto il controllo sui piani di riequilibrio, analogamente a quello previsto dall'art. 148-*bis* del Tuel, si pone in una prospettiva dinamica, atteso che il confronto tra fattispecie e parametro normativo è finalizzato a garantire il rispetto dell'equilibrio di bilancio, da intendersi in aderenza al principio affermato dalla Corte costituzionale, in chiave necessariamente dinamica (sent. n. 7/2021).

Nell'ambito delle impugnazioni avverso le decisioni delle Sezioni regionali concernenti la parificazione dei rendiconti regionali, si segnala la sentenza n. 20/2021, che ha deciso il ricorso del Pubblico ministero avverso la pronuncia delle Sezioni riunite siciliane sul rendiconto di quella Regione. In proposito, le Sezioni riunite hanno anzi tutto affermato che il richiamo alle *formalità della sua giurisdizione contenziosa*, contenuto nell'art. 40 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, non si limita alla mera evocazione dei simboli cerimoniali della giurisdizione, ma ha anche una portata precettiva, racchiudendo l'indicazione di uno specifico rito stabilito dalla legge, atteso che un potere giurisdizionale privo di regole procedurali esporrebbe le parti a compressione delle loro capacità, diritti e interessi, che nel caso del giudizio di parificazione attengono all'autonomia della Regione. Ciò premesso, la sentenza ha individuato le norme applicabili alla decisione del giudizio di parificazione in quelle generali dettate per le decisioni emesse nell'ambito del giudizio di conto, cui il giudizio di parificazione è assimilabile, essendo anch'esso necessario, officioso e instaurato ciclicamente e avendo identici *causa petendi* e *petitum*. La prima consiste nell'adempimento di una obbligazione di resa del conto prevista dalla legge, in relazione alla gestione di risorse pubbliche; il secondo, nel dovere del giudice di emanare una decisione di accertamento che renda definitivi i saldi del conto e la loro perimetrazione.

La sentenza si è poi pronunciata sulla permanenza dell'interesse a ricorrere da parte del Pubblico ministero essendo intervenuta, *medio tempore*,

l'approvazione con legge del rendiconto. L'eccezione, sollevata dalla Regione e alla quale ha aderito in udienza il rappresentante del Pubblico ministero, è stata respinta, ritenendo che l'interesse processuale non è in alcun modo collegato alla legittimità dell'atto o del procedimento di formazione della legge che approva il rendiconto, ma al saldo "strutturale", che misura lo "stato" del ciclo di bilancio.

È stata poi richiamata la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, rispetto al rendiconto, l'organo rappresentativo e la Corte dei conti svolgono funzioni e attribuzioni profondamente diverse. Il primo svolge un controllo politico, sulla base di parametri di merito, mentre la Corte dei conti effettua un'attività di riscontro giuridico, con le forme della giurisdizione; ciò rende le due funzioni autonome e destinate a operare su piani differenti.

Inoltre, la sentenza ha precisato che oggetto del giudizio di parifica non è la funzione legislativa o amministrativa di produzione del bilancio, ma il ciclo di informazioni in cui il bilancio consiste «espresso tramite dati sintetici (i saldi) la cui grammatica è stabilita dalla legge e dalla Costituzione». Le Sezioni riunite nella medesima pronuncia hanno anche affermato che non è ammissibile la rinuncia agli atti e/o all'azione, atteso che gli interessi in questione sono pubblici e indisponibili.

Nel merito, la sentenza, oltre a risolvere una complessa questione sulla corretta determinazione del fondo crediti dubbia esigibilità, ha sollevato con separata ordinanza questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, c. 2, della l. reg. siciliana n. 3/2016 che ha disposto l'inclusione nel perimetro sanitario delle spese relative all'ammortamento di un mutuo contratto con lo Stato per dare copertura ai debiti pregressi del settore sanitario; tale inclusione è apparsa, al collegio, in contrasto con la Costituzione, in quanto determina uno sviamento di risorse destinate ai livelli essenziali di assistenza.

Relativamente ai ricorsi avverso l'inclusione nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). Argomentando dalle innovazioni introdotte dall'art. 23-*quater*, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, le Sezioni riunite hanno ritenuto che sussista un interesse, immediato e diretto, a partecipare al giudizio in capo all'organo dell'amministrazione dello Stato chiamato dall'ordinamento a presidio delle grandezze di finanza pubblica, organo che, pur non essendo parte del procedimento di formazione dell'elenco ISTAT, è il principale destinatario degli effetti derivanti dalla sua composizione e, a fortiori, delle sue eventuali modifiche» e che in base all'art. 7 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, tale organo va individuato nel MEF, il quale «assicura il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica» (ordinanze n. 1, n. 2, n. 7, n. 8 e n. 9 del 2021).

Le ordinanze nn. 5/2021 e 6/2021, pronunziate da due diversi collegi, hanno sollevato una questione pregiudiziale, chiedendo alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) di pronunciarsi, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sulla compatibilità, con la disciplina comunitaria dei saldi di bilancio, come integrata e interpretata in base ai principi di equivalenza ed effettività, di una norma nazionale - il cit. art. 23-

quater del d.l. n. 137/2020 - che esclude, o rende sostanzialmente inefficace, il sindacato giurisdizionale sull'esatta perimetrazione del settore pubblica amministrazione disciplinato dall'all. A del Reg. n. 2013/549/UE, (c.d. SEC 2010).

Le Sezioni riunite hanno ritenuto che il caso, pur configurandosi come una ipotesi di doppia pregiudizialità (caratterizzata da questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, da questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione), non riguarda diritti fondamentali della persona ma investe principi di struttura delle relazioni tra ordinamento europeo e ordinamento nazionale. Pertanto, hanno ritenuto di sollevare la questione comunitaria che, se accolta, renderebbe non applicabile la normativa nazionale e conseguentemente irrilevante la questione di costituzionalità. A tal fine hanno evidenziato che, mentre la pronuncia della Corte costituzionale garantisce la certezza del diritto solo nell'ambito nazionale, la decisione della CGUE, ponendosi essa stessa come fonte del diritto comunitario, ha un'efficacia generale nel più ampio spazio giudiziario europeo e garantisce la certezza del diritto comunitario.

Dopo aver osservato che la norma, in base al suo tenore letterale, ha determinato un difetto assoluto di giurisdizione, e conseguentemente una mancanza di tutela sull'esatta perimetrazione del settore S.13 e sui saldi di finanza pubblica, sono stati posti alla Corte di giustizia tre quesiti. Essi concernono la compatibilità con la diretta applicazione del SEC 2010, con il principio dell'effetto utile dello stesso regolamento e della direttiva n. 85/2011 e con il principio dello Stato di diritto, *sub specie* di effettività della tutela giurisdizionale e di equivalenza dei rimedi giurisdizionali, dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, che, limitando la giurisdizione soltanto ai fini della legislazione interna sul contenimento della spesa pubblica, preclude al giudice la verifica di trasparenza e affidabilità dei saldi di bilancio, che costituisce il principale effetto utile della disciplina comunitaria, nonché qualsiasi controllo indipendente sulla perimetrazione soggettiva dei conti della pubblica amministrazione italiana (così come qualificata ai fini comunitari) tramite cui verificare la convergenza dell'Italia verso l'obiettivo di medio termine.

CAPITOLO IV

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali

La giurisprudenza di primo grado è esaminata come rassegna di indirizzi per gruppi di casi allo scopo, implicato nella presente relazione, di offrire una panoramica affidabile del lavoro delle sezioni di primo grado. Nella ricostruzione non sono poste in primo piano le diverse provenienze geografiche degli indirizzi, comunque testimoniate dalla citazione degli estremi di ogni pronuncia. In tal modo è stato possibile evidenziare il lavoro delle sezioni di primo grado nel suo valore complessivo (non essendo, peraltro, emersa nel 2021 una specificità nell'ambito di alcuna regione che ne giustificasse una considerazione a parte).

2. I giudizi di responsabilità: questioni processuali

Il rito ordinario

È stata sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 83 c.g.c., nella parte in cui preclude la chiamata in causa per ordine del giudice, consentendo solo la valutazione del concorso della condotta tenuta dai soggetti non convenuti nella determinazione della quota di danno da porre a carico di quelli invece evocati in giudizio nel caso di accertata responsabilità parziaria. Ritenendo che la responsabilità delle condotte censurate dovesse essere ascritta anche a persone non evocate in giudizio, il giudice *a quo* ha considerato rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione agli artt. 3, 24, 76, 81 e 111, Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, cc. 1 e 2, c.g.c.. Diverse le argomentazioni proposte a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento *iussu iudicis*: l'assenza in giudizio di tutti i potenziali co-autori dei danni determina un'indagine e un'istruttoria diretta ad accertarne la responsabilità, sia pure al fine limitato di graduare le colpe, del tutto incompleta; il giudice finisce con l'accertare e dichiarare, seppure incidentalmente, la responsabilità di un soggetto che non è stato parte in causa e non ha potuto difendersi; il rischio di accertamenti parziali può determinare degli errori, poiché il convincimento del giudice si potrebbe formare non all'esito del contraddittorio di tutte le parti interessate, ma sulla base di allegazioni, eccezioni, argomentazioni e produzioni documentali della sola parte presente in giudizio; è la

stessa pubblica amministrazione danneggiata ad aver interesse a un ristoro completo del danno subito, risarcimento che presuppone, tuttavia, che vengano chiamati a risponderne tutti gli autori del danno (sent.-ord. n. 158/2021, sez. Campania).

Con riguardo alle questioni processuali, oltre all'esame dei principali problemi evidenziati nella prassi dalla applicazione delle norme del codice di giustizia contabile, sono state affrontate questioni relative all'interpretazione delle norme procedurali introdotte dalla legislazione emergenziale. In tale ambito, la giurisprudenza di primo grado ha esaminato problemi e predisposto soluzioni da sottoporre alla verifica in sede di appello in vista di un progressivo consolidamento degli indirizzi. Degne di nota si presentano, tra le altre, le decisioni sulle tematiche che seguono.

Sull'interpretazione della norma di cui all'art. 21 del d. l. 16 luglio 2020 n. 76, conv. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, è stato affermato che la stessa, vigente dal 17 luglio 2020, per il regime di temporaneità sancito dall'art. 21, nel combinato disposto dei suoi due commi, è inapplicabile a fatti occorsi nel 2009 e nel 2010, imputati sia a titolo di dolo sia a titolo di colpa grave. La conclusione è avvalorata dal carattere sostanziale e transitorio della innovazione normativa, a maggior ragione ove fosse considerata norma sulla prova dell'elemento psicologico, per cui varrebbe il principio di irretroattività della legge (art. 11 disp. prel. c.c.), che esclude che una norma giuridica possa produrre effetti giuridici in relazione ad atti, fatti, eventi o situazioni verificatesi prima della sua entrata in vigore, differentemente dai rapporti processuali che vengono regolati dalla normativa vigente al momento in cui l'atto è posto in essere, secondo il principio del *tempus regit actum* (sent. n. 161/2021, Liguria; sent. n. 1/2021, Sardegna).

In relazione alla eccezione inammissibilità per tardività dell'atto di citazione, è applicabile, ai fini dell'individuazione del *dies ad quem* per il deposito dell'atto di citazione, la sospensione dei termini processuali per la c.d. "emergenza Covid", con conseguente tempestività dell'azione della Procura regionale (sent. n. 9/2021, Valle d'Aosta). La sospensione dei termini connessi alle prescrizioni in corso di cui al secondo periodo del c. 4 dell'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, nel testo da ultimo modificato con la l. n. 70/2020, di conv. del d.l. n. 28/2020, riferibile alla fase preprocessuale, opera dall'8 marzo 2021 al 31 agosto 2021 senza essere condizionato da alcun provvedimento di rinvio d'udienza tipico della fase processuale in senso stretto (sent. n. 339/2021, Sicilia).

In merito alla tutela del principio del contraddittorio, laddove l'udienza si tenga in collegamento remoto e il p.m. abbia depositato documenti il giorno dell'udienza, a causa di problemi tecnici, pur nell'ambito delle modalità derogatorie della tenuta delle udienze per l'emergenza epidemiologica, vanno garantiti il principio del contraddittorio e il diritto di difesa e vanno, pertanto, concessi un termine a difesa alla parte convenuta e, conseguentemente, un termine alla Procura regionale, per l'eventuale replica (ord. n. 3/2021, Veneto).

In materia di rinuncia agli atti del giudizio, ai fini dell'accettazione della medesima, non può ritenersi sufficiente il riferimento (contenuto nella procura *ad litem*) a "ogni e più ampia facoltà di legge inerente il mandato", poiché è escluso che la procura alle liti, conferita al difensore con l'utilizzo di formule ampie e generiche,

consenta a quest'ultimo di effettuare atti che importino disposizione del diritto in contesa, come transazione, confessione, rinuncia all'azione o all'intera pretesa azionata dall'attore nei confronti del convenuto, rinuncia agli atti del processo e conseguente accettazione (sent.-ord. n. 1/2021, Veneto).

La rinuncia all'azione è concettualmente distinta dalla rinuncia agli atti (art. 110 c.g.c.) e implica la disponibilità del diritto azionato; pertanto, l'azione per responsabilità erariale, afferendo a diritto indisponibile, non è rinunziabile (Calabria, sent. 208/2021). Nel caso di rinuncia agli atti del giudizio, in cui il p.m. abbia espressamente dichiarato (in risposta alle deduzioni di un convenuto) che non si verte in ipotesi di rinuncia all'azione, sono precluse al collegio eventuali indagini sul perdurante interesse della Procura a coltivare l'azione risarcitoria, così come eventuali declaratorie di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse o di estinzione per cessazione della materia del contendere. Ipotesi queste ultime che la giurisprudenza ha ritenuto percorribili, in presenza di dichiarazioni di rinuncia agli atti non idonee a produrre l'effetto dell'estinzione del processo, qualora tali dichiarazioni si palesino idonee a rivelare il sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il processo e a determinare così la cessazione della materia del contendere (sent.-ord. n. 1/2021, Veneto).

La notizia di danno è specifica e concreta (art. 51 c.g.c.) quando fornisca sufficienti elementi per eventuali successive indagini non casuali, non essendo richiesto (pur potendo accadere) che la stessa rechi una prospettazione accusatoria già completa e pronta per la contestazione preliminare di responsabilità, la cui conformazione strutturale è stabilita nel rispetto dell'art. 67, c. 1 c.g.c., dal pubblico ministero (sent. n. 115/2021, Friuli-Venezia Giulia).

In materia di notificazione dell'atto di costituzione in mora, in assenza dell'avviso di ricevimento della raccomandata con cui, ai sensi dell'art. 140 c.p.c., viene data notizia dell'avvenuto deposito nella casa comunale della copia dell'atto e dell'affissione del relativo avviso alla porta dell'abitazione, è stato affermato che, ai fini della prova del perfezionamento del procedimento notificatorio, è sufficiente l'attestazione di avvenuta consegna del plico da parte dell'agente postale, con l'indicazione della data e degli elementi identificativi del soggetto che ha provveduto al ritiro (sent. n. 157/2021, Liguria).

Con riferimento alla validità della notifica dell'atto di citazione nei confronti del convenuto, militare in servizio rimasto contumace, preso atto che la notifica non è avvenuta in mani proprie, bensì nella modalità della compiuta giacenza, ne va disposta la rinnovazione per violazione dell'art. 146 c.p.c. Ciò, atteso il rinvio esterno disposto dall'art. 42 c.g.c., nella generale cornice dell'art. 7, c. 2, c.g.c., ragion per cui la notificazione dell'atto di citazione deve seguire le regole disciplinate dal codice del rito civile (ord. n. 1/2021, Valle d'Aosta).

Poiché il giudice è tenuto a garantire la effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'interessato, laddove, alla notifica della citazione, ai sensi dell'art. 88, c. 5, c.g.c., presso il domicilio eletto presso il difensore in fase istruttoria non faccia seguito la costituzione in giudizio del convenuto, appare necessario interpretare la norma in modo da garantirne la piena conformità ai principi costituzionali, disponendo il rinnovo della notifica della citazione (seppur ritualmente effettuata) alla parte personalmente (ord. n. 5/2021, Piemonte).

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 42 c.g.c. e 140 c.p.c., il luogo di notificazione dell'atto introduttivo del giudizio di responsabilità amministrativa, nel caso di irreperibilità relativa del convenuto, è rappresentato, in via alternativa, dalla residenza anagrafica ovvero dalla dimora reale, competendo al giudice, in quest'ultimo caso, l'apprezzamento degli elementi di fatto che giustificano la conclusione che il luogo attinto dalla notificazione corrisponda alla dimora reale del destinatario. Nel caso di specie, il luogo di notificazione dell'atto di citazione corrisponde alla dimora reale del convenuto, in considerazione della previa rituale notificazione, in tale luogo, dell'invito a dedurre o del provvedimento di sospensione cautelare dal servizio già disposto a carico del dipendente (sent. n. 240/2021, Sicilia).

La notifica, da parte della Procura, di due inviti a dedurre contenenti la contestazione di due poste di danno diverse, poi unificate in un unico atto di citazione, non comportano violazione degli artt. 67 c. 7, 87 e 86 cpv., lett. c), c.g.c. (sent. n. 161/2021, Lombardia).

L'art. 67, c. 6, c.g.c. va interpretato nel senso che la pluralità di soggetti nei cui confronti sia stato emesso contestualmente l'invito a dedurre, rilevante affinché il momento del perfezionamento della notificazione per l'ultimo invitato segni la decorrenza del termine per depositare a pena di inammissibilità la citazione ai sensi dell'art. 67 c. 5 c.g.c., si identifica nella pluralità di presunti corresponsabili, secondo quanto risulta dalla prospettazione attorea. Va esclusa, per contro, l'operatività della disposizione ove agli invitati, attinti dall'unico invito a dedurre pur contestualmente emesso, siano contestate condotte fra loro indipendenti e causative di distinte e autonome partite di danno erariale, venendo meno, in tal caso, la *ratio* ("far emergere le assunte corresponsabilità") che le Sezioni riunite hanno posto a fondamento della soluzione nomofilattica (sent. n. 550/2021, Sicilia). Quando la Procura regionale trasmette nella stessa giornata gli inviti a dedurre all'Ufficiale giudiziario, affinché sia compiuta la notificazione, va ritenuto che gli inviti a dedurre sono stati emessi contestualmente e non rientrano più nella disponibilità del p.m.; il procedimento notificatorio ricade, infatti, nella competenza specifica dell'Ufficiale giudiziario e non può gravare sulla Procura l'inerzia del medesimo Ufficiale nella tempestiva iscrizione della richiesta di notifica nel registro *ex art.* 116 d.r. n. 1229/1959 (sent. n. 977/2021, Sicilia).

L'introduzione del giudizio, senza previa comunicazione all'invitato dell'esito della richiesta di acquisizione documentale (art. 71, c. 5, c.g.c.), interrompendo unilateralmente la fase preprocessuale, e, segnatamente, il termine per presentare deduzioni e chiedere di essere audito, inficia la chiamata in giudizio dell'invitato, analogamente a quanto accade allorché venga chiamato in giudizio colui che non abbia ricevuto l'invito a dedurre o che non sia stato audito, risultando violati gli obblighi di partecipazione e di contraddittorio preliminare (sent. n. 228/2021, Sicilia).

In relazione all'interpretazione dell'art. 67, c. 5, c.g.c., che fissa un termine perentorio, pari a centoventi giorni a decorrere dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni di parte, tale termine decorre "dal momento del perfezionamento della notificazione per l'ultimo invitato"; in proposito, la norma non distingue in ragione della maggiore o minore autonomia delle posizioni dei

presunti responsabili, o della maggiore o minore coincidenza dei profili di responsabilità fatti valere in relazione a ciascuna parte, poiché la ratio dell'enunciato positivo, che promuove il *simultaneus processus*, si rinviene nel principio di economia processuale (sent. n. 208/2021, Emilia-Romagna).

Sono inammissibili gli atti di citazione che riproducano la chiamata in giudizio in base agli stessi elementi di fatto e di diritto già oggetto di precedenti giudizi, essendo irrilevanti gli elementi formali di distinzione tra i due giudizi, quali, ad esempio, i differenti articoli di stampa che hanno determinato l'apertura di due distinte vertenze, ovvero la circostanza che le due istruttorie siano state seguite da due diversi magistrati, ovvero che sarebbero diverse le contestazioni e le argomentazioni formulate, nonché i convenuti in giudizio. (sent. nn. 93, 132, 133, 134 del 2021, Trentino-Alto Adige, Trento).

È legittimo l'intervento adesivo dipendente (art. 85 c.g.c.) del G.S.E. (società di capitali a totale partecipazione pubblica da parte del Ministero dell'economia e finanze con funzioni di gestione dell'erogazione di tariffe e incentivi nel settore dell'energia elettrica), poiché nessuna procedura esecutiva è stata intrapresa dall'ente nei confronti dei convenuti sulla base dei decreti ingiuntivi ottenuti a suo favore dal g.a. per il recupero dei certificati erogati, che costituiscono crediti certi liquidi ed esigibili, rimasti allo stato degli atti inattuati. (sent. nn. 175 e 854 del 2021, Lazio).

È inammissibile, per intempestività, la memoria di costituzione in giudizio del convenuto, tardiva oltre il termine di venti giorni indicato nel decreto di fissazione dell'udienza, ai sensi dell'art. 90, c. 3, c.g.c., in cui si prevede la decadenza delle eccezioni processuali e di merito (sent. n. 363/2021, Emilia-Romagna).

Con riferimento alla domanda di cancellazione dell'annotazione di sequestro conservativo immobiliare, laddove il sequestro non sia più in essere in quanto convertito in pignoramento, non trovano applicazione le modalità di delibazione previste per la discussione delle istanze cautelari; ne consegue, quanto alla forma del provvedimento, che, considerata anche la necessità di assicurare il doppio grado di giudizio, il collegio decide nella forma della sentenza (sent. n. 19/2021, Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano).

Sussiste la violazione, da parte della difesa del convenuto, del principio di sinteticità degli atti sancito dall'art. 5 c.g.c., laddove l'atto defensionale, per ampiezza espositiva, non deduca con immediatezza e nitore concettuale le questioni sottoposte all'esame del giudice (sent. n. 367/2021, Sardegna).

Con riferimento alle azioni a tutela del credito, ai fini della revocatoria, l'atto costitutivo di un fondo patrimoniale da parte di due coniugi (uno dei quali coinvolto in un procedimento di responsabilità amministrativa e l'altro litisconsorte necessario) è da considerarsi di natura dispositiva, in quanto idoneo a pregiudicare le ragioni dei creditori personali dei coniugi, poiché sottrae i beni destinati a soddisfare i bisogni della famiglia alla garanzia dei predetti creditori, producendo un effetto di segregazione patrimoniale, con conseguente soggezione all'azione revocatoria, anche nel caso in cui il fondo sia stato costituito anteriormente al sorgere del credito. Trattandosi poi di atto a titolo gratuito, la prova dell'elemento psicologico risulta limitata alla posizione del coniuge debitore, esecutore dell'atto,

non rilevando lo stato soggettivo/psicologico dell'altro coniuge (sent. n. 190/2021, Toscana).

Sussiste la legittimazione della Procura regionale a proporre l'azione revocatoria e l'azione di simulazione. È stata, in particolare, accertata la simulazione di contratti di mutuo e la nullità di un assegno bancario emesso per il pagamento (restituzione) delle somme mutate (sent. n. 90/2021, Umbria).

In un giudizio nel quale sono state promosse sia un'azione di simulazione sia un'azione revocatoria, i principi e le norme del c.p.c. sono applicabili solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 7, c. 2, c.g.c., ovvero quando manca una specifica disciplina della fattispecie nel c.g.c.. Nel caso di specie, la forma con cui entra nel processo contabile la notizia della morte della parte dichiarata contumace è solo parzialmente vincolata, nel senso che è richiesta la documentazione di tale evento, ma non è indicato il tipo di documentazione da produrre in giudizio e ciò in coerenza con il principio di libertà delle forme, previsto, per il processo contabile, dall'art. 32, c.g.c. In altri termini, non è richiesto l'utilizzo di certificazioni o attestazioni con specifico valore legale ai fini della rilevanza del decesso della parte e, quindi, dell'evento interruttivo del processo contabile. Ne consegue la declaratoria di estinzione del giudizio, non avendo la Procura provveduto a riassumere il giudizio nei confronti degli eredi del convenuto deceduto, entro il termine di tre mesi decorrenti dalla documentazione del fatto interruttivo effettuata dalla medesima parte attrice (art. 108, c. 5, c.g.c.); termine previsto a pena di decadenza dall'art. 109, c. 6, c.g.c. (sent. n. 192/2021, Veneto).

L'arricchimento del dante causa può di per sé fondare la presunzione di arricchimento degli eredi, quanto meno per le minori passività potenziali, solo in mancanza di ulteriori circostanze di segno contrario che inducano a ritenere la mancanza di arricchimento; diversamente il quadro probatorio non risulta grave, preciso e concordante, ostacolando il formarsi della presunzione (sent. n. 208/2021, Calabria).

L'istanza formulata ai sensi dell'art. 81 c.g.c. (tendente a ottenere che il vincolo imposto con il sequestro conservativo sia sostituito da idonea garanzia fideiussoria) impone di affrontare la relativa questione prima di ogni altra, atteso che l'eventuale accoglimento della stessa, seguito dalla corretta e tempestiva esecuzione dei relativi adempimenti, renderebbe priva di utilità pratica ogni altra valutazione sulla sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*. Dalla disciplina in materia emerge, infatti, che, allorquando il sequestro conservativo sia stato già disposto (nel caso di specie con decreto presidenziale adottato *inaudita altera parte*), l'interessato può chiedere la definizione alternativa del giudizio cautelare (consistente nella temporanea sospensione dell'efficacia del sequestro stesso) mediante il versamento di una cauzione in denaro ovvero l'offerta di una fideiussione bancaria (ord. n. 30/2021, Friuli-Venezia Giulia).

È inammissibile un reclamo avente a oggetto presunte erronee modalità di esecuzione di un sequestro, laddove le questioni sollevate siano proposte, per la prima volta, in sede di reclamo, non sussistendo i presupposti di cui all'art. 76, c. 2, c.g.c., poiché, al momento della trattazione del ricorso, era già stato eseguito il sequestro conservativo; pertanto è competente il giudice che ha emanato il provvedimento cautelare (art. 669 *duodecies* c.p.c., anche in relazione al richiamo di

cui agli artt. 669 *quaterdecies*, 678 e 610 c.p.c.) ovvero il giudice del merito, così come dispone, quale norma di chiusura, l'art. 669 *duodecies* c.p.c. (ord. n. 70/2021, Lombardia).

Diverse pronunce hanno affrontato i profili del riparto di giurisdizione fra la Corte dei conti e le altre giurisdizioni, con specifico riferimento alla responsabilità.

La giurisdizione contabile si radica sulla base della domanda e, in particolare, in base al *petitum* sostanziale, il quale si identifica, oltre che nella concreta statuizione richiesta al giudice, anche in funzione della *causa petendi*, ossia dei fatti indicati a fondamento della pretesa introdotta con l'atto di citazione in giudizio. Sussiste pertanto la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda con cui il p.m., pur prospettando un obbligo di restituzione di somme indebitamente percepite da parte del convenuto, abbia dedotto la causazione di un danno erariale da parte di soggetto legato da rapporto di servizio con la p.a., imputandogli gravi violazioni degli obblighi inerenti alla propria funzione, in specie di danno erariale conseguente a condotte distrattive da parte del commissario *ad acta* di un comitato di amministrazione separata di beni civici frazionali (sent. n. 238/2021, Emilia-Romagna).

Sussiste giurisdizione contabile in relazione alle condotte riconducibili a un professionista che ricopre una carica politica, non titolare di specifici incarichi rispetto al Comune danneggiato, poiché il presupposto per l'incardinamento della giurisdizione contabile è rappresentato dal rapporto di servizio in senso lato, non limitato ai soggetti titolari di un rapporto di impiego con la pubblica amministrazione, ed esteso quindi anche agli organi politici; principio applicabile anche ove il danno sia arrecato ad amministrazioni diverse rispetto a quella di appartenenza del convenuto (sent. n. 443/2021, Toscana).

È confermata la giurisdizione e l'ambito cognitivo del sindacato della Corte per il corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari, quale attività di gestione delle risorse finanziarie stanziata, non esteso al merito delle scelte discrezionali e circoscritto allo scrutinio della liceità delle spese rendicontate alla stregua del parametro di inerenza, stante le funzioni pubblicistiche svolte, la definizione legale degli scopi perseguiti, la natura pubblica delle somme percepite e la non operatività in tali condotte dell'immunità *ex art. 122, c. 4, Cost.* (sent. nn. 93, 161 del 2021, Liguria).

Sussiste la giurisdizione contabile in materia di responsabilità medica anche nei confronti dei medici specializzandi, in quanto legati da rapporto di servizio con l'azienda sanitaria, alla luce del loro stabile inserimento nella struttura aziendale e della compartecipazione fattiva all'espletamento della relativa attività (sent. n. 104/2021, Toscana).

Spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sull'indebita percezione di contributi per il sostegno alla locazione (disciplinati dall'art. 11 della l. n. 431/1998 e dall'art. 38 della l.r. Emilia-Romagna n. 24/2001), finalizzati a fornire un sostegno al pagamento delle spese di locazione degli immobili a uso abitativo, comportando, in base al principio della funzionalizzazione dell'attività di gestione dei pubblici finanziamenti, alla sussistenza di un rapporto di servizio con l'ente locale erogante e al loro sviamento dalle finalità pubbliche e di solidarietà sociale, presupposte dal programma perseguito dall'ente (sent. n. 160/2021, Emilia-Romagna).

In tema di contributi europei per l'agricoltura, il rapporto di servizio con le società beneficiarie di contribuzioni pubbliche è riscontrabile nei confronti degli enti che partecipano, in forza di legge o di convenzione, all'attività amministrativa, come avviene per i CAA. E la responsabilità amministrativa, in tali casi, non riguarda soltanto le persone giuridiche, ma può anche radicarsi nei confronti della persona fisica che agisce per l'ente. Sussiste pertanto la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda risarcitoria formulata dall'ente pubblico finanziatore anche nei confronti del privato che abbia eseguito perizie o svolto analoghe attività preparatorie indispensabili all'ottenimento di fondi pubblici, essendosi instaurato il rapporto di servizio in forza di tale condotta, sostitutiva o integrativa dell'attività istruttoria della p.a. erogante, che costituisce indefettibile presupposto dell'erogazione poi rivelatasi non dovuta. Da ciò discende la possibilità di proporre direttamente l'azione di danno nei confronti dei legali rappresentanti dei CAA o comunque di coloro che, di fatto, abbiano agito per conto di essi, realizzando i presupposti per l'illegittima percezione delle agevolazioni pubbliche (sent. n. 899/2021, Sicilia).

Sussiste la giurisdizione contabile in caso di omesso versamento dell'imposta di soggiorno, concernente gestioni relative al periodo 2013-2017, poiché la ridefinizione dei compiti affidati in materia al gestore della struttura ricettiva ai sensi dell'art. 180, d.l. n. 34 del 2020, conv. nella l. n. 77 del 2020 (definito quale responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi), secondo il principio generale di irretroattività della legge e in assenza di disposizioni di segno contrario, non riguarda i fatti e le gestioni oggetto del giudizio, poiché precedenti all'entrata in vigore della cit. disposizione (sent. n. 206/2021, Veneto).

Nell'ambito della distrazione di contributi pubblici destinati alle associazioni antiracket, sussiste la giurisdizione contabile, poiché le associazioni riconosciute per la prevenzione dell'usura e dell'estorsione, che sono ammesse su domanda alla fruizione di sovvenzioni pubbliche, si inseriscono nella realizzazione di un programma di rilevanza pubblicitaria, con l'obbligo di utilizzare i contributi della p.a. e il proprio patrimonio soltanto per la realizzazione degli scopi solidaristici e con l'obbligo di svolgere la propria attività a titolo gratuito (art. 13, c. 2, l. 23 febbraio 1999, n. 44; art. 15, c. 4, l. 7 marzo 1996, n. 108; art. 17, l.r. n. 20/1999). Pertanto, costituisce danno erariale l'utilizzo delle risorse pubbliche per scopi appropriativi nell'interesse del presidente dell'associazione attraverso il rimborso di spese personali. Si configura altresì danno erariale, ove il legale rappresentante dell'associazione pretenda il pagamento di un corrispettivo dagli associati, che intendano avviare i procedimenti per l'accesso alle tutele previste dalla legge per le vittime di usura ed estorsione; l'attività dell'associazione di supporto e consulenza alle vittime di detti reati, infatti, deve essere gratuita ed è proprio in ragione di ciò che sono erogati i contributi pubblici. Il danno erariale si configura, più in generale, ove vi sia stata la strumentalizzazione delle attività associative per la realizzazione di un lucro incompatibile con le finalità statutarie e con gli scopi delle sovvenzioni da parte della p.a. In tal caso, il danno va commisurato ai contributi percepiti dall'associazione negli anni nei quali la gravità e la pluralità dei comportamenti illeciti dei suoi vertici dimostrano la frustrazione delle finalità di interesse generale, cui erano collegate le erogazioni della p.a., essendo irrilevante che, nel medesimo periodo, l'associazione abbia partecipato o sostenuto manifestazioni per la legalità, trattandosi di eventi che

non fanno venir meno lo sviamento dagli scopi statutari e la *mala gestio* (sent. n. 381/2021, Sicilia).

Sussiste la giurisdizione contabile in materia di percezione illecita di contributi all'editoria *ex lege* n. 250/90, da parte delle società percettrici (cui vanno riferiti gli atti compiuti dai propri organi) e degli amministratori (di fatto o diritto) delle stesse che si siano adoperati per commettere l'illecito e, più generale, in capo a colui che abbia avuto un ruolo determinante nel procedimento di erogazione della provvidenza, rendendola possibile (sent. n. 429/2021, Toscana).

Non è configurabile il *bis in idem* tra l'azione di responsabilità amministrativa proposta contro il dirigente che abbia dolosamente procurato per sé e per altri il pagamento di competenze indebite e l'azione di ripetizione proposta dal datore di lavoro dinanzi al giudice ordinario, relativamente alla parte di somme percepita dall'interessato. Tuttavia, l'avvenuta restituzione, in tutto o in parte, delle somme al datore di lavoro comporta una riduzione del danno, con cessazione totale o parziale dalla materia del contendere. Quest'ultimo profilo non può essere rimandato alla sede esecutiva, poiché il problema dell'esecuzione si pone (solo) nel momento in cui due diversi titoli (uno per indebito oggettivo del percipiente, nell'ambito del rapporto di lavoro; l'altro per responsabilità amministrativa dell'erogatore, nell'ambito del rapporto di servizio) debbano essere portati a effetto, non potendosi ammettere che l'obbligato versi due volte la stessa somma in base a due diversi titoli; diversamente, ove non si tratti di formare nelle due diverse sedi (ordinaria e contabile) un titolo per un credito non (ancora) soddisfatto, ma sia posta in dubbio la sussistenza o meno del credito stesso nell'attualità, la Corte dei conti deve pronunciarsi nel merito sulla sussistenza del danno concreto e attuale da risarcire (sent.-ord. n. 13/2021, Abruzzo).

Non è accoglibile l'eccezione di inammissibilità della domanda risarcitoria, fondata sulla circostanza che la condotta del pubblico dipendente sia già stata esaminata da parte della p.a., con conseguente irrogazione della sanzione e intimazione alla restituzione delle somme, in quanto è assodata l'autonomia del giudizio contabile rispetto al procedimento disciplinare, nonché l'assenza di relazioni di pregiudizialità o dipendenza. Salva l'ipotesi in cui l'amministrazione abbia avuto pieno e integrale ristoro del pregiudizio economico, l'azione di responsabilità amministrativa non può, pertanto, essere preclusa dall'adozione di strumenti alternativi (dei quali sia titolare la p.a. danneggiata), né dal concorrente ricorso ad altre giurisdizioni (sent. n. 189/2021, Sardegna).

Il criterio di scelta tra la giurisdizione contabile e quella del giudice ordinario va ravvisato nella natura del contributo, nel caso di contributo di scopo, inteso quale sovvenzione o finanziamento erogato per la realizzazione di finalità di pubblico interesse; per cui si configura un rapporto di servizio con la p.a. ogni qualvolta si partecipi alla realizzazione di una finalità pubblica, a prescindere dalla sussistenza di un formale potere di agire in nome e per conto della pubblica amministrazione ovvero del soggetto giuridico privato destinatario del finanziamento con vincolo di scopo (sent. n. 253/2021, Veneto).

Sussiste la giurisdizione contabile nei confronti della FISE (Federazione italiana sport equestri), avente natura di associazione di diritto privato, non sussistendo alcun contrasto con la decisione delle SSRR in speciale composizione, che hanno accolto il

ricorso della FISE contro l'inserimento della stessa nell'elenco ISTAT. Per espresse disposizioni normative (art. 6, c. 4 d.l. n. 78/2010 conv. dalla l. n. 122/2010), infatti, anche le Federazioni sportive non inserite nell'elenco ISTAT devono attenersi ai principi in materia di contenimento della spesa (sent. n. 359 /2021, Lazio).

La responsabilità amministrativa dei vertici delle federazioni sportive e degli enti di promozione sportiva è configurabile solo in caso di utilizzo dei contributi del Coni (che sono risorse pubbliche) in maniera deviata rispetto alle finalità e al programma stabilito dall'ente erogatore, con il quale il soggetto beneficiario instaura un rapporto di servizio; viceversa, è esclusa ove i fondi asseritamente utilizzati per finalità estranee provengano da tesseramenti o affiliazioni (e dunque siano di provenienza privata), non costituendosi, in relazione alla loro percezione e impiego, alcun rapporto di servizio con l'ente pubblico (sent. n. 459/2021, Lazio).

Non sussiste la giurisdizione contabile in un'ipotesi di danno erariale asseritamente consumato da un titolare di una delegazione dell'Automobile Club d'Italia, poiché, pur riconoscendosi la giurisdizione contabile per distrazione delle risorse o degli introiti destinati all'ACI, l'uso del marchio è disciplinato da un contratto di affiliazione in base al quale quest'ultima concede alla delegazione l'utilizzo del marchio a fini commerciali e, come corrispettivo, il delegato si obbliga a versare un canone, che non ha la natura di imposta, tassa o contributo da versare all'erario (sent. n. 73/2021, Emilia-Romagna).

Non ricorrendo il riconoscimento di ente pubblico da parte della legge, né l'organizzazione secondo criteri pubblicistici, non è qualificabile come ente pubblico, ai fini del radicamento della giurisdizione contabile, la Cassa depositi e prestiti S.p.a., né il Fondo privato per la valorizzazione, poiché il perseguimento di fini pubblici, concorrente con altre finalità, non è di per sé solo elemento in grado di giustificare la sottoposizione alla giurisprudenza contabile (sent. n. 283/2021, Lombardia).

È stata declinata la giurisdizione contabile (in favore di quella ordinaria) in relazione all'azione proposta dalla Procura regionale nei confronti del titolare di una concessione di estrazione di marmo, per il mancato versamento del canone e della tassa sul trasporto dei marmi, a seguito della contestata attività di occultamento, poiché la relativa controversia è relativa all'inadempimento di obblighi sinallagmatici, e, quindi, privatistici (sent. n. 282/2021, Toscana).

La mancanza di qualsiasi potere decisionale, oltre che di un'attività operativa esplicativa di una pubblica funzione, esclude la giurisdizione contabile nei confronti del convenuto che svolga l'incarico di consigliere politico. Nel caso di specie, con riferimento alle vicende riguardanti una società *in house*, è stata affermata la giurisdizione contabile per danni causati da un convenuto svolgente le funzioni di amministratore della società, mentre è stata esclusa nei confronti di altro convenuto, avente il ruolo di "consigliere politico" del sindaco, non potendosi inferire di per sé da tale incarico l'assunzione e l'esercizio di funzioni pubbliche, tali da costituire un rapporto di servizio con l'ente locale (sent. n. 337/2021, Lazio).

Nell'ambito di un giudizio di responsabilità per omesso versamento dell'imposta di soggiorno, è stato affermato che, per effetto della novella legislativa di cui all'art. 180, c. 3 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con mod. dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, sia venuta meno la possibilità di qualificare il titolare di struttura ricettiva quale incaricato di pubblico servizio-agente contabile, non potendosi più imputare

a quest'ultimo alcuna condotta di omesso versamento di denaro già *ab origine* di pertinenza della p.a., ma soltanto di inadempimento di un obbligo tributario nei confronti di quest'ultima, con il venir meno, dalla data di entrata in vigore della novella, della giurisdizione della Corte dei conti, che permane, invece, per le gestioni pregresse (sent. n. 38/2021, Lombardia).

Una volta che, in esito alla confermata condanna in appello, il sequestro conservativo immobiliare sia stato convertito in pignoramento, l'istanza di cancellazione dell'annotazione della misura cautelare (a seguito dell'intervenuto assolvimento dell'obbligo risarcitorio) esula dalla giurisdizione della Corte dei conti, essendo di spettanza del giudice ordinario (sent. n. 19/2021, Trentino-Alto Adige, Bolzano). Nel medesimo senso, non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nel caso di ricorsi per la revoca di due sequestri conservativi convertiti in pignoramento, a seguito della condanna dei convenuti; poiché il pignoramento introduce la fase del processo di esecuzione, di cui costituisce l'atto iniziale, tutte le questioni inerenti tale atto, ivi comprese quelle relative a eventuali illegittimità derivanti dalla violazione delle norme che circoscrivono l'ambito e la misura dei cespiti pignorabili (art. 545 c.p.c.) o quella relativa all'omissione, da parte del creditore, degli adempimenti previsti dall'art. 156 disp. att. c.p.c. e dei conseguenti effetti di tale omissione, sono rimesse alla cognizione del giudice dell'esecuzione e sono quindi sottratte alla giurisdizione contabile (sent. nn. 265, 266 del 2021, Lombardia).

È stata affermata la competenza territoriale della Sezione, ai sensi dell'art. 18, lett. b, c.g.c., in quanto l'ipotizzato fatto dannoso, consistente nella spesa per la realizzazione di opere poi non completate, si è verificato nel territorio regionale. *A fortiori*, a fondare la competenza territoriale, rileva il luogo della gestione del bene pubblico (l'effettuazione dei lavori per realizzare l'opera): in specie, sebbene la struttura di missione e il commissario straordinario avessero sede in Roma, l'ufficio di direzione lavori, comprendente sia il direttore dei lavori sia il r.u.p., aveva la propria sede nel territorio della Regione (sent. n. 161/2021, Veneto).

Con riferimento ai rapporti tra l'invito a dedurre e l'atto di citazione, è stata negata la fondatezza dell'assunto difensivo incentrato sull'inammissibilità della citazione per omessa valutazione delle deduzioni addotte nella fase preprocessuale, atteso che non grava, in radice, in capo al p.m. l'obbligo di indicare espressamente, nell'atto di citazione, i motivi del rigetto delle deduzioni presentate dall'invitato (sent. n. 9/2021, Valle d'Aosta).

In merito alla sospensione del processo contabile, a norma dell'art. 106, c.g.c., è stato ribadito il principio della reciproca indipendenza dell'azione penale e dell'azione di responsabilità per danno, anche in sede civile, non potendosi identificare nel giudizio penale, ancorché inerente all'accertamento degli stessi fatti oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa, una causa pregiudiziale che imponga la sospensione del giudizio di responsabilità, atteso che la controversia penale non è pregiudiziale in senso tecnico. È stato altresì evidenziato che risultano affrontati profili di danno ulteriori che non trovano riscontro nell'ordinamento penale, sostanziale e processuale (ovvero il danno da disservizio e il danno all'immagine), in quanto riservati alla competenza esclusiva del giudice contabile (sent. n. 50/2021, Sardegna). Non può altresì essere accolta la richiesta di sospensione del giudizio in pendenza del giudizio civile, fondata su ragioni di sola

opportunità, poiché in contrasto col principio di ragionevole durata del processo, attesa la reciproca indipendenza dell'azione civile rispetto a quella erariale e considerato che la sospensione del processo ai sensi dell'art. 106 c.g.c. opera solo in ipotesi di pregiudizialità giuridica (sent. n. 4/2021, Sardegna).

Va ribadita l'autonomia del giudizio di responsabilità rispetto alle questioni e ai sottostanti rapporti giuridici presi in considerazione in altre sedi giudiziarie, essendo distinti il *petitum* e la *causa petendi* del giudizio amministrativo e del giudizio contabile: il primo vertente sul provvedimento e il secondo sul fatto; in specie, è stata respinta l'istanza dei convenuti di sospensione, ai sensi dell'art. 106 c.g.c., in considerazione di un concomitante giudizio pendente in Consiglio di Stato, per l'annullamento di provvedimenti di decadenza adottati dal G.S.E (sent. n. 284/2021, Veneto).

Sugli atti interruttivi della prescrizione, il Segretario generale, il quale svolge funzioni dirigenziali e di preposto al settore affari generali e istituzionali, è legittimato, in virtù del ruolo ricoperto nell'ente locale, a tutelare l'asserito diritto di credito vantato dal comune, anche mediante l'atto di messa in mora. Nel caso di specie, l'atto è stato consegnato al convenuto, mediante messo comunale, circostanza che non ne esclude l'efficacia interruttiva, poiché l'atto stragiudiziale di costituzione in mora non è soggetto a particolari modalità di trasmissione, né alla normativa sulle notificazioni degli atti giudiziari (sent. n. 237/2021, Veneto).

Considerando la natura di mero atto giuridico non negoziale della costituzione in mora, che può provenire sia dal titolare del diritto che da soggetto che abbia agito nella qualità di rappresentante o mandatario, resta confermata la distinzione tra poste di danno relative a voci di spesa riconducibili a illeciti penali e attività di falsificazione, per cui può essere sempre predicato il doloso occultamento, con slittamento in avanti del *dies a quo* alla data della "scoperta" con la richiesta di rinvio a giudizio in sede penale (sent. nn. 93, 161 del 2021, Liguria, cit.).

Ove il fatto dannoso si è compiuto prima dell'entrata in vigore del codice, il termine settennale o la limitazione alle reiterazioni *ex art 66 c.g.c.*, entrambi non previsti dalla disciplina previgente, non sono applicabili, per la clausola di salvaguardia che impone il criterio dell'irretroattività del regime più stringente introdotto *ex art. 2, c. 2*, delle norme transitorie e abrogazioni (sent. nn. 93, 161 del 2021, Liguria; sent. n. 237, Veneto).

La prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno da omessa riscossione di crediti dell'amministrazione decorre da quando tale danno acquisisce i caratteri della certezza e della definitività e quindi da quando è spirato il termine di prescrizione del credito non riscosso; in particolare, la prescrizione del credito dell'ente per oneri di urbanizzazione e dei contributi commisurati al costo di costruzione (in assenza di diversa disposizione normativa) è assoggettata al termine ordinario decennale, che decorre dal fatto costitutivo dell'obbligo giuridico, identificato con il rilascio del titolo edilizio (sent. n. 200/2021, Calabria).

In caso di perdita del credito affermato in un giudicato contabile per intrasmissibilità agli eredi del responsabile defunto, la prescrizione decorre dalla data del decesso (sent. n. 45/2021, Calabria).

L'occultamento doloso del danno può realizzarsi anche attraverso un comportamento omissivo del debitore avente a oggetto un atto dovuto, cioè un atto

cui il debitore sia tenuto per legge (come la richiesta di autorizzazione all'espletamento degli incarichi esterni da parte di pubblico dipendente); costituisce una contestazione sulla decorrenza della prescrizione invocata dal convenuto, onde l'allegazione del doloso occultamento è mera difesa sollevabile in corso di causa (sent. n. 239/2021, Calabria). In proposito, è stato precisato che: l'art. 1 c. 2, l. n. 20/1994 fissa una regola speciale e non sovrapponibile a quella stabilita dall'art. 2941 n. 8) cc., che espressamente richiede una condotta di doloso occultamento del debitore, che l'occultamento sia riferito al debito e la scoperta del dolo; l'occultamento doloso idoneo ai fini della decorrenza della prescrizione dell'azione erariale si riferisce all'obiettiva presenza di un occultamento del danno, non (come l'analogo istituto civile) a una condotta fraudolenta diretta intenzionalmente a occultare l'esistenza del credito e idonea a precludere la conoscibilità del danno all'ente creditore con la normale diligenza (ovvero con gli ordinari controlli); la regola erariale ruota intorno al concetto di danno, riferendo a esso sia la condotta dolosa sia la scoperta da cui la prescrizione inizia a decorrere (sent. n. 275/2021, Calabria).

L'occultamento doloso può essere ravvisato nelle ipotesi in cui la p.a. venga indotta in errore dal soggetto responsabile a causa dell'inosservanza di precisi obblighi giuridici di comunicazione; induzione in errore che può derivare, oltre che da una dichiarazione falsa, anche da un'omessa comunicazione (sent. n. 225/2021, Emilia-Romagna; sent. n. 653/2021, Sicilia).

Nel caso di incarichi non autorizzati risalenti nel tempo, la prescrizione non deve computarsi a decorrere dalla commissione del fatto, ma si deve assumere come idoneo *dies a quo* (ai fini della decorrenza del termine quinquennale) la conoscenza effettiva del fatto coincidente con la data di ricezione da parte della Procura regionale della segnalazione del danno erariale contenuta nella relazione della Guardia di Finanza (sent. n. 40/2021, Lazio).

Sono state affrontate numerose questioni relative alla nullità dell'atto di citazione e di riassunzione.

Non può pronunciarsi l'inammissibilità della citazione, per omessa audizione personale ai sensi dell'art. 62, c. 2. c.g.c. allorché la parte non abbia esercitato il proprio diritto, ma abbia espresso una generica disponibilità a essere ascoltata personalmente qualora ritenuto necessario dal p.m., giacché a fronte dell'esercizio di un diritto (pretesa) si colloca un obbligo, mentre a fronte di una manifestazione di disponibilità (pur indice di comportamento collaborativo ai fini dell'accertamento dei fatti) un potere valutativo del p.m. al quale la presunta responsabile si è totalmente rimessa (sent. n. 179/2021, Piemonte).

È inammissibile l'eccezione di genericità dell'atto di citazione formulata per la prima volta in udienza (sent. n. 1034/2021, Campania).

L'insieme dei vizi dell'atto di citazione, riconducibili per effetto delle previsioni del codice di giustizia contabile esclusivamente alle categorie della nullità e della inammissibilità (artt. 67, 86 e 87 c.g.c.), costituisce un sistema chiuso e ordinato a tassatività delle previsioni *ex lege*, dovendosi distinguere vizi formali della domanda, che conducono alla nullità dell'atto, e pretese carenze probatorie in ordine ai fatti dedotti, che sostanziano il merito del giudizio (sent. n. 93/2021, Liguria). Ai sensi dell'art. 86, c. 2, lett. c) ed e), c.g.c., ai fini della comminatoria della nullità, deve essere

assolutamente incerto l'oggetto della domanda, essendo consentito che quest'ultimo si identifichi avendo riguardo all'insieme delle indicazioni contenute nell'atto di citazione e dei documenti a quest'ultimo allegati (sent. n. 208/2021, Emilia-Romagna).

Non ricorre, ai sensi dell'art. 87 c.g.c., nullità dell'atto di citazione per difetto di corrispondenza fra i fatti di cui all'art. 86 c. 2, lett. e) c.g.c. e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, laddove sussista corrispondenza fra i fatti prospettati nell'atto introduttivo e l'esposizione sommaria dei medesimi, sebbene contenuta in modo coinciso nella contestazione preprocessuale, prescrivendo la previsione normativa che a rimanere immutato sia il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*, evincibile dalla comparazione dei due atti e che ricorra un grado di correlazione fra i medesimi sufficiente ad assicurare la sostanziale omogeneità del nucleo essenziale degli elementi oggettivi e costitutivi della domanda (sent. n. 1237/2021, Sicilia).

Non può pronunciarsi una nullità della citazione in casi non previsti dalla legge, in specie, per la violazione dell'art. 70 c.g.c., secondo cui "I fascicoli istruttori archiviati possono essere riaperti, con decreto motivato del procuratore regionale, se dopo l'emanazione del formale provvedimento di archiviazione emergono elementi nuovi consistenti in fatti sopravvenuti, ovvero preesistenti ma dolosamente occultati". Ciò in quanto alla pretesa violazione dell'art. 70 c.g.c. a opera del p.m. non è stata collegata da parte del legislatore alcuna sanzione di nullità e di inammissibilità dell'attività istruttoria svolta e della successiva citazione in giudizio (sent. 179/2021, Piemonte).

In relazione all'eccezione difetto di notifica della comparsa in riassunzione e del decreto di fissazione udienza, in quanto notificati alla pec del difensore e non al domicilio eletto del convenuto, la citazione in riassunzione, a seguito della sospensione *ex art. 106 c.g.c.*, è atto endoprocedimentale disciplinato, in assenza di norme specifiche del c.g.c., dall'art. 297, ultimo comma, del c.p.c. e dall'art. 170, c.p.c., secondo cui dopo la costituzione in giudizio tutte le notificazioni e le comunicazioni si fanno al procuratore costituito, salvo che la legge disponga altrimenti (sent. n. 315/2021, Marche). Con riferimento a un atto di riassunzione, consegnato alla pec del curatore, è stato rilevato che, a norma degli artt. 138 e 139 c.p.c., che disciplinano le notificazioni, nonché dell'art. 43 della legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942 n. 267), la rappresentanza processuale del fallito spetta al curatore. Pertanto, la notifica di qualunque atto giudiziale contro la procedura fallimentare, effettuata in persona di curatore del fallimento al suo indirizzo di posta elettronica certificata, è valida ed efficace. Conseguentemente, va respinta l'eccezione di nullità della notifica, per asserita violazione del combinato disposto di cui agli artt. 42, 51 e 52 della legge fallimentare (sent. n. 206/2021, Veneto).

Le sezioni giurisdizionali territoriali hanno poi affrontato diverse questioni in tema di onere della prova e tecniche decisionali.

Nel processo penale vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio" (art. 533 c.p.p.), mentre nel processo civile e in quello di responsabilità amministrativa patrimoniale vige la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non" (artt. 115 e 116 c.p.c.). Il criterio che ne deriva è che il giudizio di responsabilità erariale si basa sugli elementi di convincimento disponibili in

relazione al caso concreto (c.d. probabilità logica o baconiana), la cui attendibilità va verificata sulla base dei relativi elementi di conferma (c.d. *evidence and inference*). In applicazione di tale principio, va disposta la condanna del convenuto in un caso di danno da assenteismo nel quale i fatti non sono stati oggetto di accertamento penale, ma sono documentati in atti conclusivi di diversi procedimenti disciplinari nei quali l'amministrazione ha riferito di "molteplici avvistamenti" del dipendente fuori dal posto di lavoro. La prova documentale, non contestata consente l'applicazione del criterio di giudizio del "più probabile che non" (sent. n. 79/2021, sez. giur. Trentino-Alto Adige, Trento).

La giurisprudenza si è anche occupata del valore probatorio delle comunicazioni tramite posta elettronica, nella considerazione che i confini della prova documentale si spingono ben oltre la dimensione cartacea per attingere ai nuovi prodotti della tecnologia, sicché spetta agli interpreti il compito di valutare se, ed entro quali limiti, un fenomeno così largamente diffuso, quale quello dell'invio di una *e-mail*, possa essere considerato giuridicamente rilevante e parificabile a un documento scritto. In considerazione delle modifiche apportate alla disciplina in materia (artt. 20 e 21, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, c.d. "Codice dell'amministrazione digitale") a opera dell'art. 17, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179 e dall'art. 20, c. 1, lett. a), del d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, l'art. 21, d. lgs. n. 82/2005, cit., attribuisce l'efficacia prevista dall'art. 2702, c.c. solo al documento sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale e non, come nel caso di specie, alla semplice *e-mail*. Pertanto, è liberamente valutabile dal giudice l'idoneità di ogni diverso documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta, in relazione alle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità. Nel caso di specie, le *e-mail* prodotte in giudizio, unitamente ai documenti ivi contenuti, costituiscono documenti informatici sottoscritti con firma elettronica "leggera", per la cui creazione e per il cui invio il mittente deve eseguire un'operazione di validazione (*login*), inserendo *username* e *password* (in un contesto ambientale contrassegnato da misure di sicurezza informatiche a tutela dell'integrità delle banche dati sanitarie ai sensi del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196). Pertanto, in assenza di allegazioni contrarie di controparte, tali adempimenti conferiscono sufficiente certezza in ordine alla provenienza della documentazione prodotta dalla procura (sent. n. 1260/2021, Campania).

Sul versante probatorio, gli eventuali vizi formali dell'ispezione amministrativa, che ha portato alla scoperta di elementi idonei a palesare la sussistenza del danno erariale, non precludono l'utilizzo della relazione ispettiva come mezzo di prova nel processo contabile, rientrando la stessa tra le c.d. prove atipiche e non sussistendo nel vigente ordinamento processuale una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova (sent. n. 699/2021, Sicilia).

Con riguardo alla valenza probatoria degli atti delle indagini penali, gli elementi di tali indagini, che siano confluiti nel fascicolo del p.m. contabile e siano stati resi accessibili ai convenuti (dopo l'invito a dedurre), possono assumere valore probatorio, ricorrendone gravità, precisione e concordanza, al fine di formare il libero convincimento del giudice (sent. n. 584/2021, Sicilia).

In relazione al valore probatorio della sentenza penale nel giudizio di responsabilità, l'assoluzione con la formula "perché il fatto non sussiste", in

relazione ai capi di imputazione relativi al delitto di truffa, riguarda gli elementi propri di tale reato, mentre la fattispecie di responsabilità amministrativa contestata si fonda sul fatto materiale della falsa attestazione del titolo di studio in relazione a incarichi per i quali sono previsti emolumenti retributivi parametrati a quelli di accesso alla qualifica dirigenziale. Pertanto, la sentenza penale di assoluzione può fare stato nel giudizio contabile solo quanto alla materialità dei fatti accertati ovvero esclusi, mentre di per sé l'eventuale liceità penale non esclude l'illiceità contabile (sent. n. 443/2021, Lazio).

Va respinta l'eccezione della difesa di inammissibilità e/o improponibilità e/o nullità delle produzioni documentali, fondata sull'assunto che la modalità usata per la loro ostensione in giudizio determinerebbe la non intellegibilità delle prove, la violazione degli artt. 169 e 184 c.p.c., degli artt. 70 e 87 disp. att. c.p.c., 372 c.p.c., dell'art. 6, § 3, della CEDU. Il codice di giustizia contabile, infatti, non prevede la sanzione dell'inammissibilità o dell'inutilizzabilità della prova, né della nullità dell'atto di citazione per mancata intellegibilità dell'elenco dei documenti prodotti o per l'assenza stessa dell'elenco dei documenti (sent. n. 367/2021, Sardegna).

È ribadito il principio che vede gravare sul p.m. la mera dimostrazione che il convenuto ha beneficiato di un contributo avente una specifica finalizzazione (nella specie per il funzionamento dei gruppi consiliari), mentre deve ritenersi a carico del percettore l'onere di "dare conto" del relativo impiego, in applicazione dei generali principi di riparto dell'onere probatorio (art. 2697 c.c.) oltre che del canone della riferibilità o vicinanza probatoria, restando a carico del convenuto l'onere di fornire le prove concernenti i fatti posti a fondamento delle eccezioni (sent. nn. 93 e 161 del 2021, Liguria).

Va assolto il convenuto, autorizzato a timbrare fuori dalla sede di servizio, laddove sia rimasto ignoto in che cosa consista l'irregolarità delle timbrature assunte dalla Procura come anomale ed essendo ignoto l'esito delle verifiche del contenuto del registro delle attività fuori sede e, quindi, difettando la prova della condotta illecita (sent. n. 156/2021, Toscana).

In materia di prova dell'illecito da incarichi conferiti a soggetti esterni all'amministrazione, va ribadito il principio per il quale la prova della presenza e disponibilità di personale interno dell'amministrazione deve essere fornita dalla Procura, sulla quale ricade l'onere probatorio in merito alle condizioni poste dall'art. 7, c. 6, del d.lgs. 165/2001 e dalla analoga disciplina speciale vigente per la provincia autonoma (art. 39 *quinques*, l.r. n. 23/1990), mediante elementi che rappresentino le condizioni lavorative esistenti presso l'ente e quelle riferibili ai dipendenti in servizio al momento del conferimento dell'incarico all'esterno. In specie, nei giudizi di responsabilità che hanno visto coinvolto il Segretario comunale, tale prova è stata considerata in sé fornita laddove l'oggetto dell'incarico configurasse una consulenza generica o globale (sent. nn. 29, 56, 92, 97, 108, 122 del 2021, Trentino-Alto Adige, Trento).

In relazione a un danno per indebita percezione degli emolumenti per ingiustificata fruizione dei permessi *ex l.* 104/1992, è stato affermato che non si può far ricorso al fatto notorio per quanto concerne la quantificazione degli oneri previdenziali, poiché la contribuzione per chi assiste i disabili è di natura meramente figurativa sia per i tre giorni di permesso mensile, sia per i periodi di congedo

straordinario *ex art. 42, c. 5 del d.lgs. 151/2001*. In assenza di effettivi oneri di bilancio non può essere ritenuto esistente un danno erariale per quanto concerne l'adempimento degli obblighi contributivi, in relazione ai quali la prospettazione della Procura si era limitata a una mera enunciazione (sent. n. 259/2021, Marche).

In relazione alla prova del danno da lesione dell'interesse dell'ente locale al mantenimento degli equilibri di bilancio e delle previsioni di entrata, in caso di sopravvenuta assenza di entrate causata dall'omesso riversamento delle imposte, è necessario dimostrare che, nel caso concreto, l'ente interessato abbia subito alterazioni dei propri equilibri di bilancio a causa dei mancati versamenti e dovuto perciò sostenere costi aggiuntivi (sent. n. 190/2021, Piemonte).

Secondo il chiaro contenuto normativo dell'art. 244 c.p.c. e dell'art. 98 c.g.c. (di identico tenore), la prova testimoniale, pena la sua inammissibilità, deve riguardare esclusivamente fatti obiettivi e non può avere a oggetto opinioni, supposizioni, convinzioni, valutazioni o apprezzamenti tecnico-giuridici (sent. n. 50/2021, Sardegna).

Non può ammettersi la prova testimoniale laddove essa sia diretta ad accertare l'avvenuta usucapione, da parte del convenuto, dei terreni agricoli in riferimento ai quali egli abbia beneficiato di aiuti economici erogati dall'Agenzia per la Gestione delle Erogazioni in Agricoltura (A.G.E.A.). L'accertamento dell'usucapione non rientra, all'evidenza, tra le competenze demandate alla Corte dei conti, bensì ad altro plesso giudiziario. Peraltro, tale mezzo istruttorio sarebbe del tutto irrilevante ai fini della decisione e, pertanto, da ritenersi inammissibile, qualora mirasse ad accertare il mero possesso di fatto dei terreni in contestazione, non essendo questo il requisito richiesto ai fini dell'erogazione dei contributi (sent. n. 209/2021, Sardegna).

In punto di decisioni a sorpresa o di terza via, l'art. 101, c. 2, c.p.c., norma richiamata dall'art. 91, c. 3, c.g.c., non si applica alle questioni di puro diritto, bensì alle questioni di fatto o miste di fatto e diritto, le quali potrebbero modificare il quadro fattuale determinando nuovi sviluppi della lite non presi in considerazione dalle parti. In specie, si è affermato che la norma consente il rilievo d'ufficio della questione di giurisdizione laddove essa consegua all'esame dei fatti già introdotti in giudizio e non comporti dunque, per tale motivo, violazione della garanzia del contraddittorio (sent. n. 91/2021, Trentino-Alto Adige, Trento).

La carenza dei presupposti per l'azione di risarcimento del danno all'immagine (in specie, non era stata ancora pronunciata una sentenza definitiva da parte del giudice penale) può essere rilevata d'ufficio da parte del giudicante, ai sensi dell'art. 51, c. 6, c.g.c. (sent. n. 287/2021, Emilia-Romagna).

Sull'ordine delle questioni da trattare, l'art. 276, c. 2 e l'art. 118 disp. att. c.p.c., cui si ispira l'art. 101, c. 2, c.g.c., impone al giudice di esaminare preventivamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e poi quelle di merito, mentre lo lascia libero di scegliere, tra le varie questioni di merito, quella che ritiene «più liquida» in assenza di un vincolo di subordinazione imposto dalle parti. In altri termini, all'interno della categoria delle questioni preliminari di merito non vi è un ordine logico-cronologico di trattazione e decisione delle questioni, bensì vi è un rapporto di equivalenza e, di conseguenza, tutte le questioni sono fungibili ai fini del rigetto della domanda. Ciò premesso, la prescrizione è una tipica questione preliminare di merito, pertanto, non è necessario che il collegio prenda posizione su

tutte le altre questioni; in virtù del principio della ragione più liquida, quelle non affrontate saranno da considerarsi assorbite e su di esse non potrà formarsi il giudicato (sent. n. 161/2021, Veneto).

Per effetto del principio dispositivo, le parti hanno il potere di disporre dell'ordine in cui le questioni proposte nel giudizio vanno esaminate dal giudice, salvo che non si tratti di questioni rilevabili d'ufficio, restando esse libere di condizionare l'esame della questione logicamente principale a quello della questione logicamente subordinata. In specie, poiché l'eccezione di prescrizione è stata formulata dal convenuto in via subordinata rispetto alla richiesta di assoluzione nel merito, in applicazione del principio sopra esposto, la Sezione ha affrontato direttamente il merito della controversia, accertando l'infondatezza della domanda risarcitoria (sent. n. 101/2021, Lombardia).

A seguito della sopravvenuta integrale refusione del danno erariale oggetto di contestazione, dev'essere dichiarata l'estinzione del giudizio, per cessazione della materia del contendere, poiché tale ipotesi elimina *ex se* la ragione che rappresenta l'essenza stessa della controversia, in funzione del sopravvenuto mutamento della situazione sostanziale dedotta in giudizio (sent. n. 459/2021, Toscana).

In materia di liquidazione delle spese, l'art. 31, c. 2, c.g.c., va interpretato nel senso di riconoscere il diritto alla liquidazione delle spese anche nei confronti di soggetti rispetto ai quali esiste il rapporto di servizio con la p.a., unica interpretazione rispettosa dei principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 24 Cost. (sent. nn. 272, 274, 434 del 2021, Piemonte).

Anche in caso di estinzione del giudizio, per cessazione della materia del contendere (in ipotesi di integrale refusione del danno), va applicato il principio della soccombenza virtuale, per cui va condannato alle spese il convenuto qualora il versamento del *quantum* dovuto sia avvenuto dopo il deposito dell'atto di citazione (sent. n. 459/2021, Toscana, cit.).

3. I giudizi di responsabilità: questioni sostanziali

Elemento soggettivo e nesso di causalità

In ordine all'elemento psicologico della responsabilità amministrativa tra la tesi favorevole al c.d. dolo contrattuale (da inadempimento volontario dell'obbligazione contrattuale) e quella favorevole a una lettura in chiave penalistica (come coscienza e volontà non solo della condotta, ma anche dell'evento doloso), l'art. 21, c. 1, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, sembra aver recepito, con portata non interpretativa o processuale, ma sostanziale e, dunque, non retroattiva, la seconda tesi (sent. n. 283/2021, Lombardia).

Il giudizio di rimproverabilità deve valutare la misura dello scostamento della condotta dell'agente rispetto al comportamento che, secondo le norme di condotta e il parametro dell'*homo eiusdem professionis et condicionis*, sarebbe stato esigibile (sent. n. 198/2021, Liguria).

Con riguardo alle condotte omissive, vengono in considerazione le condotte contraddistinte da assoluto disinteresse e sprezzante trascuratezza per i doveri d'ufficio o dalla massima negligenza nell'adempimento degli stessi (sent. n. 565/2021, Puglia).

In tema di responsabilità per danno erariale, in conseguenza di sinistri stradali, la colpa non si correla alla mera inosservanza delle norme del codice stradale, ancorché di notevole importanza, richiedendo invece una condotta antigiuridica tenuta in dispregio delle elementari regole di prudenza; la colpa grave, infatti, non può farsi discendere dalla mera trasgressione delle regole che sovrintendono alla circolazione stradale, ma esige un elemento ulteriore, da accertarsi in concreto e non in via presuntiva, individuabile nell'atteggiamento assolutamente sprezzante di tali regole o gravemente inosservante delle comuni regole di attenzione, diligenza e cautela. Alla luce di tali considerazioni, è stata esclusa nella condotta di guida di un militare causativa di un sinistro stradale la colpa grave, non essendogli rimproverabile una guida spericolata, sprezzante delle prescrizioni imposte e incurante delle altrui esigenze e possibilità di guida (sent. n. 316/2021, Marche).

In merito alla valutazione della gravità della colpa è principio consolidato che l'analisi del giudice deve basarsi su un giudizio di prognosi postuma, fondato non già sulla verifica di elementi fattuali e di circostanze conosciuti *ex post*, ma unicamente di quelli che erano, al momento della scelta, conoscibili usando la diligenza esigibile, al fine di valutare la sussistenza *ex ante* dei criteri di razionalità e giustificazione. In base a tale principio e alle considerazioni della CTU disposta dal collegio e da quella del g.i.p., deve escludersi che la colpa dei sanitari abbia raggiunto il grado di gravità richiesto per l'affermazione della responsabilità amministrativo contabile (sent. n. 202/2021, Toscana).

In relazione all'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, in un caso connotato da un quadro organizzativo in progressiva implementazione e con un ruolo documentalmente "attivo" del convenuto, la scelta di quest'ultimo di prorogare, nelle more e in via meramente provvisoria, per un periodo limitato, oltre l'originaria scadenza, un incarico dirigenziale di primo livello, a condizioni economiche invariate e in ritenuto difetto di fondamento giuridico, non appariva, quantomeno in punto requisito soggettivo, palesemente illogica (sent. n. 23/2021, Valle d'Aosta).

In relazione alla responsabilità del direttore dei lavori che ha firmato i certificati di regolare esecuzione dei lavori e la determinazione di adempimento dell'obbligazione pecuniaria (richiamando una certificazione inesistente senza la quale gli uffici competenti non avrebbero potuto dare corso all'ordinativo di pagamento), non sono accoglibili le giustificazioni relative alle pressioni ricevute perché si andasse incontro alle esigenze delle ditte appaltatrici ovvero alla circostanza di avere firmato documentazione predisposta da altri. Al contrario, la piena conoscenza di tale *modus operandi* avrebbe dovuto spingere il convenuto a maggiore cautela, non potendo egli ignorare la responsabilità che andava ad assumersi, avallando con la sua firma, senza neppure leggerne il contenuto, atti che comportavano un ingente esborso di spesa. L'accoglimento delle deduzioni difensive in merito a una ipotizzata incompetenza comporterebbe la deresponsabilizzazione per ogni impiegato pubblico, il quale potrebbe giustificarsi di volta in volta, per eventuali danni cagionati dalle proprie condotte, allegando "pressioni" poste in essere da superiori gerarchici, le quali, qualora presenti, dovrebbero essere puntualmente denunciate anche davanti all'autorità giudiziaria (sent. n. 74/2021, Liguria).

Ai fini del riconoscimento del vizio totale di mente per disturbo da gioco d'azzardo (fermo restando l'accertamento del nesso causale tra il disturbo, anche temporaneo, e la condotta delittuosa) sono rilevanti i disagi della personalità così gravi da indurre una situazione psichica incolpevolmente incontrollabile che non consente al reo di gestire le proprie azioni e di percepirne il disvalore. Nel caso di specie, il pieno riconoscimento dell'azione dannosa al colloquio immediatamente successivo al fatto e l'attivazione del convenuto per l'inserimento nella comunità terapeutica solo successivamente ha indotto il collegio a non ritenere vi fossero elementi sufficienti per affermare che il convenuto non avesse contezza del disvalore dell'azione dannosa, e ciò non ha consentito di dichiararne il vizio totale di mente (sent. n. 104/2021, Emilia-Romagna).

In relazione all'ammanco delle somme derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per due musei, in conseguenza del mancato versamento dell'incasso alla Tesoreria Provinciale dello Stato, da parte dell'agente contabile preposto a tale riscossione, va esclusa la causa di forza maggiore, in conseguenza dello stato di asserita infermità mentale da "disturbo ossessivo compulsivo con *gambling* patologico", assumendo rilievo il tentativo della convenuta di giustificare il mancato versamento delle somme incassate ricorrendo all'artificio di simulare due episodi di furto asseritamente commessi da ignoti. Risulta, infatti, evidente come il vizio del gioco costituisca, nella specie, solo l'antefatto del delitto di peculato, che risulta in realtà realizzato non in vista di un'immediata occasione di gioco rispetto alla quale fosse urgente, alla stregua di una spinta psicologica "compulsiva", l'approvvigionamento finanziario, ma solo (al più) per rimediare agli effetti economici già prodotti dal vizio (sent. n. 657/2021, Lazio).

In relazione all'asserita sussistenza dello stato di necessità, è stata esaminata la pretesa risarcitoria per la provvisoria collocazione degli uffici di un'amministrazione pubblica in un edificio preso temporaneamente in locazione (con relativo doppio trasloco, ritenuto dannoso), nelle more del definitivo trasferimento in una nuova sede istituzionale, della quale era programmato l'acquisto, al momento dei fatti contestati. Nel caso di specie, è stato valorizzato il clima di allarme destato dagli eventi sismici che avevano interessato la Regione all'epoca dei fatti, unitamente agli obblighi incombenti al convenuto, relativi alla sicurezza di persone e cose. La c.d. "posizione di garanzia" assunta dal convenuto imponeva l'eliminazione o, ove impossibile, la riduzione al minimo dei rischi cui era esposto il personale dipendente, la cui omissione era assistita dal regime sanzionatorio di natura penale. In tale circostanza, si sono ravvisati gli estremi dello stato di necessità (art. 54 c.p.), ricorrendone i requisiti: il pericolo grave e attuale (seppur non imminente) dell'evento temuto, non prevedibile né governabile, non causato dal convenuto e non altrimenti evitabile; la proporzione (c.d. bilanciamento) tra il minor valore del bene sacrificato per effetto del danno che si sarebbe arrecato (di matrice patrimoniale) rispetto a quello minacciato (bene della vita umana o dell'incolumità delle persone) di valore sociale superiore. Causa di giustificazione che sarebbe stata idonea a escludere l'antigiuridicità del fatto, pure laddove essa si dovesse considerare sotto forma putativa (vale a dire come derivante dall'erronea supposizione della sua sussistenza), poiché basata non già su un criterio soggettivo, riferito a mere condizioni psicologiche dell'agente, bensì su dati di fatto concreti e

tali da giustificare anche un suo convincimento erroneo di trovarsi in stato di necessità (sent. n. 75/2021, Molise).

La garanzia fideiussoria, esponendo l'ente garante al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore, è un istituto da assimilare all'indebitamento per il quale sussiste il divieto di cui all'art. 119, Cost. Nel caso di specie, alcuni dirigenti e funzionari comunali sono responsabili a titolo di colpa grave del danno derivato dal pagamento di rimborsi per le rate scadute di un mutuo agevolato concesso a una società affidataria della riqualificazione ambientale di aree verdi, senza aver osservato gli adempimenti prescritti e, cioè, in assenza: della previa delibera consiliare di valutazione delle condizioni economiche del debitore; di formalizzazione della fideiussione comunale, con l'indicazione degli importi massimi da garantire; dell'attestazione della copertura finanziaria e annotazione in bilancio. Spettano al responsabile del servizio finanziario le prerogative funzionali di controllo sugli atti amministrativi che comportano impegni di spesa; tale potere si esercita attraverso pareri, visti e attestazioni, espressione di una funzione di controllo (interno), volto a verificare non la mera "copertura" della spesa, ma il rispetto delle norme contabili nel loro complesso. Nel caso *de quo*, la condotta dei convenuti appartenenti all'ufficio di ragioneria, è connotata da colpa grave, poiché, a fronte dell'inadempimento del concessionario, i medesimi hanno omesso di provvedere alla revoca della concessione, in dispregio delle regole di contabilità che disciplinano l'ordinamento degli enti locali e, nel caso di dubbio interpretativo della convenzione comunale, non hanno richiesto alcun parere all'avvocatura (sent. n. 346/2021, Lazio).

Nel caso relativo a una società *in house* della Regione, la volontà dell'evento dannoso in capo a due dei convenuti emerge dalla circostanza che i medesimi, in qualità di amministratore delegato e r.u.p., hanno esteso il contratto di locazione di un immobile ad altra parte del medesimo edificio, con conseguente ulteriore ingiustificata spesa a carico della società, senza che né la Regione né il collegio sindacale fossero informati dell'ampliamento del contratto e delle necessarie variazioni di *budget*. Sono stati, altresì, riconosciuti responsabili per condotta connotata da colpa grave i convenuti i quali, pur presenti alla riunione del consiglio di amministrazione avente a oggetto l'approvazione e sottoscrizione del contratto di locazione, per l'immobile da adibire a sede societaria, non si siano accertati, in qualità di presidente e componente del c.d.a., dell'effettivo tenore del contratto di locazione e degli effetti dannosi che la sottoscrizione del contratto avrebbe determinato in termini di incremento dei costi a carico della società (sent. n. 1/2021, Sardegna).

Non sono ravvisabili gli estremi della condotta dolosa laddove il convenuto non abbia mai nascosto sul luogo di lavoro di svolgere attività extra istituzionali e abbia assolto all'obbligo informativo con la richiesta di una prima iniziale autorizzazione. Altro elemento che induce a escludere il dolo si evince dalla circostanza che lo stesso datore di lavoro, in sede disciplinare, abbia addebitato al convenuto, valutatane la buona fede, solo le somme rimosse a decorrere da una certa data. Sussistono, tuttavia, gli estremi della colpa grave allorché il convenuto non si sia accertato della necessità o meno di richiedere formale autorizzazione scritta all'amministrazione di appartenenza al momento delle modifiche del rapporto di lavoro e, conseguentemente, non abbia ottemperato all'obbligo di informare per iscritto il datore di lavoro (sent. n. 189/2021, Sardegna).

Sussiste la responsabilità del Sindaco, che ha prorogato i contratti *ex art. 110 Tuel* con alcuni professionisti per la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, benché, ai sensi dell'art. 110, c. 4, Tuel, dalla dichiarazione di dissesto finanziario dell'ente locale sarebbe dovuta conseguire la necessaria risoluzione dei medesimi contratti. L'organo politico non può invocare l'esimente politica, allorché abbia disposto la proroga degli incarichi, nonostante le ripetute osservazioni del segretario generale dell'ente e nonostante la rimostranza (*ex art. 17 d.p.r. n. 3/1957*) dei funzionari titolari di posizioni organizzative, volta a evidenziare l'illiceità della proroga; in tal caso, la condotta dell'organo politico assume carattere doloso, dovendosi escludere la buona fede. In considerazione della finalità dell'art. 110, c. 4 Tuel, cit., la spesa sostenuta dall'ente locale per la remunerazione degli incarichi espletati dopo la dichiarazione di dissesto costituisce danno erariale, poiché è in contrasto con la *ratio* della norma che pone chiare limitazioni di carattere formale e sostanziale. Va, pertanto, esclusa la possibilità di valutare eventuali vantaggi conseguiti dall'ente locale grazie a tali spese, atteso che la violazione dei vincoli all'effettuazione della spesa, posti a tutela della sana gestione delle risorse finanziarie e a salvaguardia degli equilibri di bilancio, rende l'esborso non utile e, come tale, insuscettibile di valutazioni compensative (sent. n. 875/2021, Sicilia).

L'estinzione del reato successivamente alla condanna definitiva con patteggiamento per decorso del quinquennio, ai sensi dell'art. 445, c. 2 c.p.p., opera *ope legis* e non richiede, a tal fine, alcun provvedimento, che, in ogni caso, assume valenza ricognitiva. Difetta pertanto l'elemento soggettivo dell'illecito contabile in capo al convenuto che ha presentato la domanda quando la propria condizione di condannato (la sola che, stando alla prospettazione accusatoria, impedisse e rendesse illecita la contribuzione pubblica) era venuta meno per effetto del decorso del tempo e della conseguente estinzione del reato (sent. n. 5/2021, Piemonte).

In una vicenda relativa a un danno erariale subito da un ente pubblico per condotte distrattive poste in essere dai dipendenti, mediante l'attuazione di artifici contabili, va affermata la responsabilità dolosa del direttore amministrativo dell'ente, pur se non sia stato beneficiario delle distrazioni, ove la condotta sia connotata dall'omissione di qualsiasi forma di controllo sulla legittimità e regolarità dell'azione amministrativa e contabile, disattendendo così in maniera costante e prolungata le funzioni a lui attribuite dalle disposizioni statutarie e regolamentari. In specie, si configura il dolo in capo al direttore amministrativo, che, pur essendo stato avvisato dalla banca cassiere in ordine ad anomalie contabili dell'ufficio di ragioneria, abbia apposto la firma sui mandati predisposti dal medesimo ufficio, aventi a oggetto il pagamento, in favore dei dipendenti, di indebite indennità, che, per l'ammontare e la frequenza, superavano in maniera straordinaria gli emolumenti degli impiegati pubblici, oppure aventi a oggetto il pagamento di corrispettivi non dovuti in favore di varie imprese, con causali non riconducibili all'oggetto sociale delle medesime ditte (sent. n. 584/2021, Sicilia).

L'interruzione del nesso causale tra la condotta e l'evento si verifica con il sopravvenire di una serie causale autonoma, ossia di un percorso causale completamente atipico, di carattere anomalo ed eccezionale, da solo sufficiente a determinare l'evento (sent. n. 2/2021, Trentino-Alto Adige, Bolzano).

Qualificazione e quantificazione del danno

La confisca penale è misura di sicurezza patrimoniale repressiva che non è assimilabile agli effetti recuperatori della condanna per responsabilità amministrativa, poiché, in relazione a quest'ultima, l'ordinamento non mira a tutelare gli interessi generali della società presi a riferimento nel procedimento penale, ma a consentire la riparazione di un pregiudizio economico presentando l'azione prevalente natura risarcitoria non punitiva, onde, non è prospettabile alcuna situazione di *bis in idem* (sent. n. 165/2021, Puglia, sent. n. 259/2021, Marche).

In caso di atto contestuale determinante danno e vantaggio economico, laddove sussista identità e contestualità del fatto causativo del danno e del vantaggio economico, che scaturiscono dalla medesima obbligazione (pagamento stipendiale con contestuale diretta trattenuta a opera della stessa amministrazione statale per il tramite della Ragioneria territoriale), deve trovare applicazione l'art. 1, c. 1-*bis*, l. 20/1994, che prevede la c.d. regola dei vantaggi (sent. n. 259/2021, Marche, cit.).

In fattispecie di transazioni tributarie immotivatamente vantaggiose per il contribuente in danno dell'erario, dolosamente procurate da un dipendente infedele, la sussistenza del danno è data dal concorso di tre fattori: 1) le probabilità di soccombenza (totale o parziale) in giudizio, cioè l'attitudine dell'atto fiscale originario a resistere al contenzioso; 2) la solvibilità del contribuente, cioè la possibilità concreta, per esso, di onorare il debito tributario accertato o comunque conciliabile; 3) la capacità dell'agente della riscossione di incamerare coattivamente la somma, anche in relazione al possibile sopravvenire di norme di condono, stralcio, rottamazione e simili, nelle more dell'esecuzione. Ne deriva che il danno risarcibile in concreto non può essere liquidato *tout court* in misura pari all'importo accertato o accertabile, né a quello iscrivibile a ruolo, bensì in misura pari alla somma che, verosimilmente, l'erario avrebbe potuto incamerare ove la condotta del responsabile fosse stata conforme al comportamento atteso (sent. 11/2021, Abruzzo).

Va riconosciuta la responsabilità del direttore dell'ufficio competente alla liquidazione delle spese dell'amministrazione, per avere emesso un ordinativo di pagamento nei confronti di un professionista che aveva effettuato una prestazione a favore dell'amministrazione, senza aver preventivamente effettuato la verifica di cui all'art. 48-*bis*, d.p.r. n. 602/1973. Poiché il professionista risultava debitore verso il concessionario della riscossione di una somma maggiore della somma che era stata al medesimo pagata, è stata riconosciuta la responsabilità dei convenuti per la condotta omissiva, individuata, per il dirigente, nel mancato controllo circa la completezza dell'istruttoria e, per il direttore dell'ufficio competente alla relativa istruttoria, nella mancata effettuazione della verifica. Ai fini della quantificazione del danno, è stata limitata la condanna al pregiudizio certo e attuale riferito al momento del giudizio e quindi all'importo, aggiornato a tale momento, del pignoramento presso terzi effettuato dal concessionario, tenendo conto delle intervenute modificazioni della situazione debitoria del professionista nei cui confronti era stato emesso l'ordinativo di pagamento (sent. n. 192/2021, Abruzzo).

Danno all'immagine

È proseguito, anche nell'anno in rassegna, l'esame della questione della perseguibilità o meno del danno all'immagine, a seguito dell'ingresso in vigore del

codice della giustizia contabile, per reati diversi da quelli del pubblico ufficiale commessi contro la pubblica amministrazione (delitti di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p.).

È stata affermata l'applicazione dell'art. 51, c. 7, c.g.c. in luogo dell'art. 7, c. 1, della l. n. 97/2001, per il danno all'immagine procurato da alcuni consiglieri regionali e loro collaboratori, condannati dal giudice penale per peculato per essersi appropriati di fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari. Il danno all'immagine, per i fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della l. n. 190/2012, è stato quantificato in via equitativa, secondo i parametri della gravità del fatto, della posizione dei soggetti agenti e della diffusione della notizia. Con riferimento al *clamor fori*, in presenza di notizie diffuse anche su siti *internet*, è stato ritenuto che il danno all'immagine dovesse essere stimato non soltanto in base alla natura della testata, ma anche in relazione al bacino d'interesse della notizia e al suo impatto concreto sull'opinione pubblica (sent. n. 25/2021, Liguria).

In caso di percezione di tangenti da amministratori e dipendenti pubblici per aggiudicare appalti, è configurabile un danno all'immagine della p.a., in quanto tale condotta ingenera o rafforza nel sentire comune il convincimento che vi siano accordi sistematici tra imprenditori, politici e funzionari pubblici per aggiudicare appalti e favorire esecuzioni non a regola d'arte dei contratti in cambio di denaro, approfittando così della "cosa pubblica" e dei pubblici bilanci. La sua determinazione è equitativa e il parametro del c.d. raddoppio tangenziale fissato dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, per i fatti anteriori alla legge anticorruzione, rappresenta un criterio logico utilizzabile in quanto ragionevole (sent. n. 160/2021, Lombardia).

L'art. 1, c. 1-*sexies*, l. n. 20/1994 che, ai fini della liquidazione del danno all'immagine, prevede il criterio del c.d. "doppio tangenziale", ha carattere sostanziale, sicché, in assenza di una norma di pari rango gerarchico che ne affermi l'efficacia retroattiva, questa non può trovare applicazione con riguardo a fattispecie di responsabilità verificatesi antecedentemente alla sua entrata in vigore; né tale retroattività può discendere dal principio del *favor rei* di cui all'art. 25, c. 2, Cost. e all'art. 2 c.p., che non è applicabile al di fuori del diritto punitivo strettamente inteso, nel cui ambito è stato elaborato e recepito positivamente e nel quale non rientrano i giudizi di responsabilità per danno erariale innanzi alla Corte dei conti (sent. n. 162/2021, Puglia).

In relazione alla qualificazione e quantificazione del danno all'immagine, nel caso di una convenuta che rivestiva la qualifica di agente contabile addetto alla riscossione di talune entrate di un comune, attività che presuppone integrità, credibilità, affidabilità in capo ai soggetti che esercitano la funzione, è stato ritenuto che la violazione degli obblighi di servizio, connotata da comportamenti connotati da abuso, spregio del rispetto della legge prima ancora che dei compiti di ufficio determina un *vulnus* difficilmente colmabile, che mina alla base l'immagine di un'amministrazione; tenuto conto che la convenuta aveva spontaneamente provveduto alla restituzione di quanto indebitamente trattenuto e che la notizia ha avuto riscontro esclusivamente su quotidiani a diffusione locale e in misura limitata, il *quantum* del danno è stato rideterminato in una somma minore rispetto al *petitum*, ai sensi dell'art. 1226 c.c. (sent. n. 318/2021, Veneto).

Nella condotta illecita di finanziere infedele, integrante reati concussivi commessi in sede di verifiche fiscali, sono ravvisabili sia il danno da tangente sia quello da disservizio, qualificabili quale componente di danno unitaria in ragione della plurioffensività del comportamento delittuoso e suscettibile di quantificazione mediante valutazione equitativa (sent. n. 74/2021, Umbria).

Sulla questione relativa al risarcimento del danno all'immagine cagionato da un reato dichiarato prescritto nel corso del giudizio penale, si estende alla responsabilità amministrativa l'indirizzo della giurisprudenza penale ed europea, affermandi la necessità di accogliere una nozione sostanziale e non formale del concetto di «condanna», che non si deve limitare all'aspetto esterno del provvedimento giurisdizionale ma si estende all'accertamento sostanziale di responsabilità costituito da una sentenza che, nei gradi successivi, non sia stata riformata nel merito. Pertanto, è ammissibile la domanda di risarcimento del danno all'immagine anche alle fattispecie costituite da proscioglimenti per intervenuta prescrizione, purché il provvedimento giurisdizionale definitivo sia stato preceduto da una sentenza di condanna penale non riformata nel grado successivo (sent. n. 308/2021, Liguria).

Il danno all'immagine dell'amministrazione, conseguente a reati commessi dal Pubblico Ufficiale, non può ritenersi attenuato dalla circostanza, prospettata dalla difesa (secondo cui l'amministrazione ha dimostrato di saper reagire adeguatamente attraverso gli arresti domiciliari, la condanna penale, l'applicazione della sospensione cautelare dal servizio e dallo stipendio per oltre un anno, l'irrogazione di adeguate sanzioni disciplinari e, infine, il trasferimento ad altra sede di servizio del convenuto), riducendo così il danno all'immagine; ciò, in quanto tali azioni riparatrici del danno cagionato dalle condotte penalmente illecite se, da un lato, dimostrano la capacità del sistema di ripristinare l'ordine violato, dall'altro, confermano, agli occhi dell'opinione pubblica, la riprovevolezza del comportamento del convenuto che ha reso necessarie misure di tale gravità, con conseguente effetto moltiplicatore del danno all'immagine. Il p.m. non è tenuto a provare la diffusione mediatica della notizia del danno esibendo, per ciascuna pubblicazione della notizia medesima, un certificato ottenuto utilizzando programmi, come *Google Analytics*, che certificano il numero di utenti (ripetitivi o non) registrati da ciascuna pubblicazione e che vengono usati dagli editori per controllare costantemente il numero dei lettori che accedono a ciascun articolo; ciò, in quanto già la pubblicazione della notizia su numerosi siti *web* è idonea di per sé a propagare la lesione dell'immagine della p.a. indipendentemente dal numero dei soggetti che hanno avuto accesso ai siti in questione e la circostanza che le stesse sia stata effettivamente letta o conosciuta dalla cittadinanza non ne esclude o attenua la potenzialità offensiva (sent. n. 1086/2021, Sicilia).

È ammissibile l'azione proposta dalla Procura erariale sebbene i fatti commessi dal convenuto siano intervenuti prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 78/2009. In proposito, la disposizione dell'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009 cit., che ha codificato per la prima volta il danno all'immagine della p.a., è suscettibile di applicazione immediata e retroattiva in relazione a situazioni istruttorie e processuali maturate nel vigore della normativa preesistente. L'applicabilità di detta norma, infatti, è esclusa, ex c. 30-ter, quarto periodo, nella sola ipotesi in cui sia stata già emessa una

sentenza sia pure non definitiva (c.d. “retroattività temperata”) (sent. n. 229/2021, Sardegna).

Sussiste la responsabilità del convenuto (dipendente dell’Inps) per danno all’immagine, in quanto resosi responsabile di condotte, penalmente rilevanti, e, in particolare, dell’illecita appropriazione di somme, mediante la simulazione di liquidazioni di spese legali, non dovute, relative a controversie concluse con esito favorevole all’Inps. Con riferimento alla quantificazione di tale danno, pur prendendo in considerazione il criterio presuntivo di cui all’art. 1, c. 1-*sexies*, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come introdotto dalla l. 6 novembre 2012, n. 190 (secondo cui, l’entità di tale danno si presume, “salvo prova contraria”, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale o di altre utilità illecitamente percepite dal responsabile), ci si è discostati da tale parametro, in quanto la norma consente, comunque, di ricorrere al criterio di valutazione equitativa, in considerazione delle allegazioni probatorie fornite dal requirente e tenuto conto della obiettiva difficoltà di precisa individuazione del suo esatto ammontare (art. 1226 c.c.), sopperendovi attraverso elementi di prova, anche presuntivi od indiziari (art. 2729 c.c.), tra cui le conseguenze negative che, per dato di comune esperienza e conoscenza e in concorso con i fatti notori di cui all’art. 115, c. 2, c.p.c., comunque riferibili al comportamento lesivo di beni o interessi fondamentali della personalità (sent. n. 219/2021, Veneto).

Ferma restando la giurisdizione contabile in materia, l’esercizio, da parte del pubblico ministero, dell’azione risarcitoria per il danno all’immagine della pubblica amministrazione presuppone ancora, in linea generale, l’esistenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna, che sia stata pronunciata a carico di un dipendente o di un amministratore pubblico per reati commessi nei confronti della pubblica amministrazione, senza più, però, alcuna limitazione ai delitti specificamente contemplati nel capo I del titolo II del libro II del codice penale” (sent. n. 207/2021, Liguria). Condizione della risarcibilità del danno all’immagine resta pur sempre l’esistenza di una sentenza irrevocabile di condanna, nozione entro cui non può rientrare la sentenza di assoluzione per prescrizione. In tal senso depongono, oltre che argomentazioni di meridio fondamento logico-giuridico (il difetto dell’efficacia di giudicato ai sensi dell’art. 651, c.p.c.) anche la concorde giurisprudenza contabile (sent. n. 443/2021, Toscana).

È stata ritenuta tuttora vigente la limitazione dell’azione risarcitoria per il danno all’immagine ai soli reati previsti nel capo I del titolo II del libro II, c.p., in virtù del rinvio ricettizio a un riferimento normativo, quello dell’abrogato art. 7 della l. n. 97/2001, certo e circoscritto, che consente di evitare che la perimetrazione del danno all’immagine della pubblica amministrazione sia rimessa di volta in volta alla valutazione discrezionale del singolo giudice con possibili decisioni tra loro contrastanti (sent. nn. 574/2021 e 767/2021, Puglia).

Numerose sentenze si sono occupate del danno all’immagine derivante da assenteismo, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 61/2020, con cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’ultimo periodo del c. 3-*quater* dell’art. 55-*quater* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall’art. 1, c. 1, lett. b), del d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, nonché, per ragioni di inscindibilità funzionale,

del secondo, terzo e quarto periodo del c. 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del cit. d.lgs., per contrasto con l'art. 76, Cost.

In merito all'incidenza della cit. sent. C. cost., n. 61/2020, è stato rilevato che la pronuncia ha riguardato l'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, limitatamente ai periodi secondo, terzo e quarto, ritenuti costituzionalmente illegittimi per eccesso di delega *ex* art. 76 Cost. rispetto ai principi e criteri direttivi della l. n. 124/2015 (attuata dal d.lgs. n. 116/2016). Pertanto, le statuizioni della Consulta non hanno inciso sulla complessiva architettura dell'art. 55-*quinquies*, introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, attuativo quest'ultimo della l. n. 15/2009, che all'art. 7 delegava il Governo a prevedere l'obbligo del risarcimento, non solo del danno patrimoniale, ma anche di quello all'immagine (sent. n.249/2021, Emilia-Romagna; sent. n. 51/2021, Sardegna).

Devono ritenersi superate, alla luce della declaratoria di incostituzionalità della norma (cit. sent. n. 61/2020), le censure mosse dalla difesa del convenuto all'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, come mod. dall'art. 1, c. 1, lett. b), del d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, per violazione dei principi posti dagli articoli 3 e 76, Cost. (sent. n. 50/2021, Sardegna).

La fattispecie contemplata dall'art. 55-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001, presenta caratteri di autonomia rispetto a quella, più generale, prevista, sempre con riferimento alla risarcibilità del c.d. "danno all'immagine", dall'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009 e s.m.i.. L'art. 55-*quinquies* cit., si presenta, infatti, quale previsione volta a sanzionare la specifica fattispecie dell'assenteismo fraudolento nel pubblico impiego. Ne deriva che, ai fini dell'applicazione della cit. norma, si prescinde dall'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune indefettibili fattispecie delittuose lesive dell'immagine (sent. n. 1260/2021, Campania; sent. n. 165/2021, Puglia).

La domanda risarcitoria per danno all'immagine, anche connesso a condotte di assenteismo fraudolento non può basarsi su una presunzione *ex lege* della sussistenza di tale posta di danno aggiuntiva, poiché, pur presentando profili sanzionatori e di deterrenza, che sono riconducibili ai caratteri speciali della responsabilità amministrativa per danno erariale, non può configurarsi come sussistente *in re ipsa* nel momento in cui l'agente pubblico compie una delle condotte illecite selezionate dal legislatore (sent. n. 1011/2021, Campania). Il danno all'immagine, quindi, deve essere ricondotto nell'ambito della clausola generale del danno erariale per cui la Procura regionale ha l'onere di allegare e provare l'entità della posta risarcitoria, in ossequio al principio di cui all'art. 2697 c.c., fatto proprio dall'art. 94 c.g.c. (sent. n. 139/2021, Sicilia; sent. n. 156/2021, Lombardia; sent. n. 394/2021, Emilia-Romagna).

Con riferimento alla prescrizione del danno all'immagine, il *dies a quo* va individuato nel passaggio in giudicato della sentenza, dovendosi ritenere che la sentenza penale sia passata in giudicato nel momento in cui la Cassazione, respinto il ricorso dell'imputato sotto ogni altro profilo, lo aveva accolto limitatamente alla determinazione della pena. Talché la seconda pronuncia della Cassazione, adita con ricorso avverso la decisione della Corte d'appello che aveva rideterminato la pena, non è stata ritenuta rilevante al fine di fissare il momento in cui è venuta a esistenza la condizione di proponibilità dell'azione risarcitoria esercitata dal pubblico ministero contabile (sent. n. 188/2021, Lombardia).

Danno da violazione del rapporto di esclusiva e da violazione del sinallagma

Meritano di essere segnalate numerose sentenze (con le quali sono state disposte condanne per lo svolgimento di incarichi extra istituzionali vietati o comunque non autorizzati, ai sensi dell'art. 53, cc. 7, 7-bis, d.lgs. n. 165 del 2001.

L'art. 53, c. 7, d. lgs. n. 165/2001 si applica non solo alle attività extra lavorative autorizzabili, ma non autorizzate, ma anche a quelle assolutamente incompatibili che il dipendente pubblico eserciti, indipendentemente dall'aver ottenuto l'autorizzazione datoriale, in violazione del superiore divieto previsto dall'art. 60 d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 (Lombardia, sent. n. 352/2021).

La responsabilità erariale di cui al c. 7-bis dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 costituisce un'ipotesi di responsabilità tipica, in cui la somma da rifondere al datore di lavoro è predeterminata per legge, ma nella quale la valutazione della connessa responsabilità soggiace, comunque, all'accertamento della sussistenza degli altri presupposti dell'azione erariale (in *primis*, elemento soggettivo e nesso di causalità), e contempla la possibilità di modulare e proporzionare l'entità della eventuale condanna, esercitando il potere di porre a carico dei responsabili anche solo una parte del danno accertato o del valore perduto, previa valutazione delle singole responsabilità (sent. n. 189/2021, Sardegna).

Nell'ambito di un giudizio attivato nei confronti di un professore universitario in conseguenza dello svolgimento di attività professionale esterna ritenuta incompatibile rispetto al rapporto di lavoro (art. 60 d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3), l'amministratore indipendente deve avere i requisiti richiesti per ricoprire la carica di componente del collegio sindacale ed è chiamato, sulla base della disciplina statutaria delle singole società, a svolgere attività di controllo non gestionale sull'operato degli organi esecutivi. Pertanto, in relazione agli atti di nomina del convenuto in qualità di amministratore indipendente presso i due istituti bancari ove ha svolto l'attività *extra moenia*, è stato ritenuto che i compiti affidatigli non avessero rilievo gestionale ed è stata accertata l'assenza di incompatibilità tra le attività esterne e l'impiego pubblico a tempo definito presso l'Ateneo, con conseguente rigetto della domanda formulata dall'organo requirente (sent. n. 162/2021, Lombardia).

L'incarico di curatore fallimentare può essere esercitato da un professore universitario che eserciti l'attività professionale di avvocato, purché si tratti di professore a tempo definito, essendo incompatibile l'esercizio di attività professionale con il regime di tempo pieno (sent. n. 1034/2021, Campania).

In materia di omesso riversamento di compensi percepiti per prestazioni lavorative rese in carenza di autorizzazione, non può essere accolta l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa fondata sull'assunto che la prima contestazione dell'addebito da parte della p.a. interessata sia intervenuta oltre il quinquennio dall'introito delle somme contestate, allorché il fatto dannoso non fosse obiettivamente conoscibile da parte dell'Amministrazione danneggiata. Atteso, infatti, l'obbligo giuridico in capo al dipendente di informare la propria Amministrazione, il silenzio colpevole integra un'ipotesi di occultamento doloso e va esclusa la possibilità di comunicazioni verbali sostitutive del provvedimento formale previsto dall'art. 53, c. 7, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (sent. 189/2021, Sardegna).

Una mera assicurazione verbale non può escludere il riconoscimento della responsabilità amministrativa per danno erariale del convenuto per i compensi percepiti in assenza di necessaria autorizzazione; circostanza che non appare rimettibile a prova testimoniale, e sarebbe in ogni caso ininfluenza e insuscettibile di incidere sulla valutazione di liceità o di antigiuridicità della condotta del convenuto, che può e deve fondarsi sul rigoroso riscontro della sussistenza di idoneo materiale documentale. È infatti principio fondamentale del nostro ordinamento che la p.a. non esprime la propria volontà per fatti concludenti, ma soltanto attraverso un'attività provvedimentale espressa, dal momento che quest'ultima è la sola a consentire di assicurare la trasparenza e l'imparzialità di azione dell'ente, oltre che la puntuale verifica della corretta ponderazione degli interessi pubblici coinvolti (sent. 225/2021, Emilia-Romagna).

Per la sussistenza della responsabilità derivante dallo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata, è necessario provare la derivazione di un danno patrimoniale, nei termini di una distrazione di energie con conseguente alterazione della sinallagmaticità del rapporto contrattuale intercorrente tra la p.a. e il dipendente. Nel caso di specie, non costituisce prova della sussistenza di danno erariale la percezione - da parte del medico universitario sanitario a tempo pieno che abbia svolto incarichi di consulenza di parte senza l'autorizzazione dell'ateneo di appartenenza - della indennità prevista dall'art. 6 del d. lgs. n. 517/99, che non ha contenuto corrispettivo di specifiche o straordinarie prestazioni, ma una funzione perequativa, in quanto è finalizzata a equiparare il trattamento economico complessivo del personale universitario che presta attività sanitaria assistenziale a quello del personale delle unità sanitarie locali di pari funzioni, mansioni e anzianità (sent. n. 1/2021, Lazio).

Nel caso di un ricercatore in regime di tempo pieno che abbia svolto attività extraistituzionali in violazione del regime di esclusività, il danno è pari all'importo lordo dell'indennità di esclusività. Ciò in quanto la violazione della disciplina sull'incompatibilità, in carenza di una norma imperativa che deponga nel senso della radicale e automatica nullità del contratto di lavoro e in assenza di una disposizione che preveda la ripetibilità a carico del lavoratore di quanto ricevuto dal datore di lavoro a titolo di retribuzione, non può comportare (come conseguenza) la ripetizione della retribuzione percepita dallo stesso, per effetto del venir meno del rapporto sinallagmatico, perché altrimenti si ricadrebbe in un'ipotesi di responsabilità formale scollegata da un effettivo pregiudizio patrimoniale per la p.a. (sent. n. 154/2021, Sicilia). Il danno erariale da violazione del rapporto di esclusività attrae nella sua ontologia tutti i compensi percepiti a qualunque titolo che costituiscono un indebito arricchimento a danno dell'erario. Tale lettura onnicomprensiva, da una parte, permette di valorizzare la finalità di deterrenza e di prevenzione perseguita dalla normativa in materia di incompatibilità e, dall'altra parte, permette di valorizzare la natura restitutoria/risarcitoria dell'istituto della responsabilità amministrativa in quanto è finalizzata al recupero dell'arricchimento del dirigente medico che ha violato il regime di esclusività (sent. n. 1311/2021, Sicilia).

Nell'ipotesi di svolgimento di attività libero-professionale, in forma strutturata, con superamento del limite delle cinque ore settimanali, in assenza di

comunicazione all'azienda, come prescritto dall'accordo collettivo nazionale di riferimento, è stata accertata l'indebita percezione delle quote relative a un numero di assistiti. In specie, nei confronti del medico che, oltre a essere inserito negli elenchi, svolge altre attività orarie compatibili con tale iscrizione, il massimale di scelta è ridotto in misura proporzionale al numero delle ore settimanali che il medesimo dedica alle suddette attività, tenuto conto del disposto dell'Accordo in materia di libera professione strutturata (sent. n. 172/2021, Veneto).

In un'ipotesi di responsabilità di una clinica convenzionata con il sistema pubblico relativamente alle remunerazioni ottenute ma non dovute per prestazioni assistenziali di cura e degenza rese in favore di pazienti ivi ricoverati, il danno è costituito dalla differenza tra le prestazioni fatturate dalla clinica (e ritenute alterate) e quelle coerenti con gli interventi effettuati. Nel merito, è emerso che i documenti venivano sistematicamente alterati rispetto agli interventi resi e risultanti dalle cartelle cliniche, al fine di ottenere un compenso non dovuto ovvero maggiore di quello spettante. Pertanto, in conseguenza della dolosa natura della condotta della clinica e del suo amministratore, è stata disposta la condanna in solido dei convenuti. Per la concorrente e gravemente colposa omissione delle attività di verifica e controllo, i due medici a ciò preposti sono stati condannati, in via sussidiaria, al pagamento di una somma pari al 50% della richiesta attorea, avendo il collegio ritenuto che il non assicurato apporto di adeguati ausili professionali e tecnologici, o informatici, per l'espletamento di un'attività complessa, consentisse la riduzione degli addebiti (sent. n. 61/2021, Basilicata).

In caso di percezione di tangenti da amministratori e dipendenti pubblici per aggiudicare appalti, è configurabile un danno da violazione del sinallagma lavoro/retribuzione patito dalla p.a. per l'arco temporale in cui dipendenti o amministratori infedeli abbiano commesso illegalità in luogo di ordinarie e legittime prestazioni lavorative: tuttavia tale danno, quantificato equitativamente, deve essere ancorato a criteri verosimili e non a presunzioni (sent. n. 160/2021, Lombardia).

In relazione all'asserito danno provocato da un convenuto che aveva rivestito il duplice ruolo di Presidente di ente regionale di sviluppo e valorizzazione dell'artigianato valdostano, nonché di consigliere di società cooperativa conferente manufatti artigianali in tale ente pubblico, è stato osservato che se dal punto di vista del diritto amministrativo l'esistenza di un conflitto, anche se solo potenziale, alla luce del richiamato disposto normativo incide sotto il profilo dell'esclusione del soggetto componente di un organo che si trova in conflitto di interessi, in tema di responsabilità contabile occorre fare un passaggio ulteriore, rappresentato dall'esistenza di un danno effettivo, certo, se non nel *quantum*, quantomeno nell'*an*, e del suo collegamento eziologico con la condotta, attiva od omissiva, imputabile al convenuto. In accoglimento delle argomentazioni difensive, è stata respinta la domanda della Procura per carenza di danno erariale e di condotta antiggiuridica imputabile al convenuto (sent. n. 18/2021, Valle d'Aosta).

Sussiste la responsabilità per danno all'erario correlata a responsabilità professionale dell'avvocato pubblico (dipendente in servizio presso il settore affari legali del Comune di appartenenza), per omessa riproposizione di domanda subordinata (volta a ottenere il riconoscimento dell'indennizzo per l'utilizzo dello stadio comunale ai sensi dell'art. 2041 c.c.) nel successivo grado di giudizio, in cui è

stato riconosciuto il carattere oneroso dell'utilizzazione dell'impianto sportivo e che, ai sensi dell'art. 346 c.p.c., deve ritenersi rinunciata. In ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile dell'avvocato pubblico dipendente, trova applicazione il principio secondo cui, nel caso di responsabilità professionale del legale per condotta omissiva, vige la regola della preponderanza del "più probabile che non" che si applica non solo all'accertamento del nesso di causalità fra l'omissione e l'evento di danno, ma anche all'accertamento del nesso tra quest'ultimo, quale elemento costitutivo della fattispecie, e le conseguenze dannose risarcibili, posto che, trattandosi di evento non verificatosi proprio a causa dell'omissione, lo stesso può essere indagato solo mediante un giudizio prognostico sull'esito che avrebbe potuto avere l'attività professionale omessa (sent. n. 4/2021, Sardegna).

Costituisce danno erariale e, come tale, deve essere risarcito, il coacervo delle retribuzioni percepite dal lavoratore assente dal servizio per patologia che non sia riconducibile a infortunio sul lavoro; nel caso di specie, alla lavoratrice era stato negato il riconoscimento del c.d. infortunio *in itinere* e la stessa, nonostante la consapevolezza del diniego, ha continuato, per anni, a indicare nelle domande di malattia, di volta in volta presentate, la causa di servizio come ragione della assenza, con ciò percependo, l'intera retribuzione senza alcuna decurtazione (sent. n. 168/2021, Toscana).

In ipotesi di asserito danno erariale, a titolo di colpa grave, nei confronti di due convenuti, quali responsabile e addetto all'ufficio pensioni della Regione, per errata trasmissione all'Inps dei dati necessari per la determinazione del trattamento pensionistico di un dipendente regionale, è stata respinta la domanda risarcitoria, poiché, anche ammettendosi, in ipotesi, l'erroneità dei dati pensionistici trasmessi all'Inps, difettava l'imputabilità del danno ai convenuti tanto sotto il profilo oggettivo quanto sotto quello soggettivo (sent. n. 21/2021, Valle d'Aosta).

Va emessa pronuncia di condanna nei confronti del convenuto il quale, svolgendo le funzioni di segretario amministrativo di due dipartimenti dell'Università degli Studi, autorizzato all'accesso esclusivo al sistema informatico della contabilità, abbia intestato a sé medesimo e incassato mandati di pagamento in assenza di documentazione giustificativa, facendo gravare la spesa sui capitoli di bilancio dell'ente, attraverso l'imputazione della spesa su progetti di ricerca non eseguiti e, pertanto, non rendicontati, ovvero su progetti fittizi (sent. n. 16/2021, Sardegna).

In fattispecie di assenza dal servizio, l'allontanamento del dipendente pubblico dal luogo di lavoro appare giustificato esclusivamente dalla presenza di predeterminate esigenze, subordinate a specifica autorizzazione ovvero regolamentate dalla contrattazione collettiva, e deve essere, comunque, rilevato e rilevabile (attraverso i sistemi automatizzati) sia nelle ipotesi in cui il tempo trascorso fuori dall'ufficio debba essere recuperato, sia nei casi contrari, essendo la presenza nel luogo di lavoro il parametro al quale ancorare la retribuzione. Qualora emerga che il convenuto si assentava dal proprio ufficio durante l'orario di lavoro, senza autorizzazione o giustificazione alcuna, deve ritenersi responsabile a titolo di dolo per il danno cagionato all'amministrazione di appartenenza, a fronte dell'irregolare e riprovevole condotta e della consapevolezza dell'illiceità del comportamento posto in essere (sent. n. 2/2021, Sardegna).

Danno da illecito utilizzo o da indebita percezione di fondi nazionali ed europei

In materia di illecita fruizione di contributi, in coerenza con la disciplina europea degli aiuti di Stato di cui agli artt. 107 ss. TFUE, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile al beneficiario diretto di contribuzioni pubbliche va equiparato il soggetto che riceve le somme in virtù di garanzia pubblica, in assenza della quale le stesse non sarebbero state erogate dovendosi aver riguardo agli effetti sostanziali delle misure di sostegno e non alla loro forma (sent. n. 435/2021, Piemonte).

In relazione alla pretesa risarcitoria per il danno subito dalla Regione, a causa della richiesta di rimborso di titoli di spesa, in parte o in tutto alterati nel loro importo, relativi alla realizzazione di iniziative culturali effettuate dalla delegazione regionale di una fondazione, è stato affermato che la qualificazione formale di legale rappresentante non è un dato essenziale ai fini della sussistenza della responsabilità per il danno erariale (la convenuta era delegata regionale della fondazione, destinataria dei contributi pubblici, ma non era titolare del potere di rappresentanza che invece ai sensi dell'art. 17 dello Statuto della Fondazione risulta intestato al Presidente nazionale), poiché l'azione di responsabilità amministrativo-contabile è diretta non soltanto al ripristino dell'equilibrio patrimoniale del soggetto pubblico danneggiato dall'autore dell'illecito, ma anche alla tutela dell'esigenza che i mezzi finanziari pubblici siano utilizzati per il raggiungimento delle finalità perseguite dall'amministrazione con il concorso del privato beneficiario (sent. 253/2021, Veneto).

Sono stati condannati una società, esercente l'attività di progettazione, allestimento e manutenzione di imbarcazioni da diporto, e il suo legale rappresentante, al risarcimento del danno procurato alla Regione, in dipendenza dell'illecito ottenimento di finanziamenti pubblici concessi in applicazione dell'art. 53-bis, l. reg. 22 aprile 2002, n. 12 (recante la "Disciplina organica dell'artigianato"), nonché a valere sulle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale. Le prove hanno permesso di accertare che tali agevolazioni erano state conseguite mediante la rendicontazione di spese non sostenute ovvero producendo fatture per attività di consulenza, studio e progettazione emesse a fronte di operazioni totalmente o parzialmente inesistenti, in quanto frutto di illecite compensazioni e triangolazioni realizzate per il tramite di ditte compiacenti, alcune delle quali soggettivamente riferibili allo stesso convenuto. Per altre contribuzioni è stata invece riscontrata l'assenza del carattere di innovatività, atteso l'avvenuto acquisto del progetto da altra azienda. Alla luce di tali accertamenti, è stato ritenuto imputabile alla dolosa condotta dei convenuti il danno subito dall'amministrazione erogatrice, con frustrazione della finalità pubblica perseguita dalle agevolazioni incamerate, destinate alla ricerca e all'innovazione tecnologica nel settore della nautica da diporto, rilevando che tali risorse sono state sottratte alle imprese concorrenti che ne avrebbero fatto un uso conforme alla normativa e agli obiettivi della politica pubblica sussidiata (sent. n. 113/2021, Friuli-Venezia Giulia).

Si configura danno erariale (per il mancato apporto della quota di capitale privato a progetti finanziati in compartecipazione con fondi europei) la violazione del bando, la cui finalità non può essere ritenuta meramente precettiva. Nel caso di specie, la misura di sostegno del PSR n. 123 ha articolato il proprio intervento sotto

forma di “contributo” percentuale, pari al 50%, delle spese di investimento ritenute ammissibili e il convenuto, sebbene, nella domanda di aiuto, abbia sottoscritto l’espressa dichiarazione di “impegnarsi ad assumere a proprio carico la quota non coperta dal contributo, pari al restante 50% della spesa” non ha poi impiegato tale capitale, realizzando alcune opere in economia. In proposito, anche la sola realizzazione dei lavori edili in economia, in luogo della dichiarata realizzazione degli stessi da parte di una società terza, ha determinato, attraverso i prevedibili risparmi di spesa, la diminuzione del valore dell’investimento e il conseguente aumento percentuale, oltre il limite del 50%, della quota di contributo a carico del PSR (sent. n. 186/2021, Sicilia).

In relazione al danno derivante da distrazione di fondi pubblici per l’incentivazione della produzione di energia, va accolta la domanda risarcitoria con la condanna dei convenuti al versamento in favore del G.S.E. degli incentivi indebitamente percepiti. Va invece respinta l’istanza di riduzione del *quantum* risarcitorio, per i vantaggi conseguiti dal G.S.E. e dalla comunità amministrata equivalenti alla produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, poiché il danno attiene alla distrazione delle incentivazioni dalla loro destinazione, consistente in una maggiore remunerazione dei piccoli produttori di energia, i soli destinatari di tali incentivi. Gli asseriti vantaggi conseguiti dal G.S.E. sono invece derivati dall’attività di produzione di energia, che è lecita, sebbene non suscettibile di essere incentivata nella misura prevista per i piccoli impianti. Stante la condotta illecita, i convenuti non hanno contribuito, correttamente e legittimamente, alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore, che non possono quindi considerarsi soddisfatti, in considerazione della distrazione dei fondi dai loro legittimi destinatari (sent. n. 284/2021, Veneto).

Sussiste la responsabilità dell’amministratore della società che ha prodotto un enorme danno erariale al G.S.E. mediante condotta dolosa finalizzata a far indebitamente conseguire alla società il vantaggio economico derivante dai c.d. “certificati bianchi” (che costituiscono titoli negoziabili di efficienza energetica -TEE- attestanti il conseguimento di risparmi energetici) sulla base di richieste di verifica e certificazione di risparmi (RVC) predisposte senza il supporto della documentazione a tal fine necessaria (sent. nn. 175 e 854 del 2021, Lazio).

Danno alla concorrenza e danno da affidamento di incarichi esterni

Gli interessi che stanno sullo sfondo delle norme, anche regolamentari, che disciplinano la scelta del contraente per la conclusione di contratti pubblici sono: quello, posto in capo alla pubblica amministrazione, ad acquistare il bene economico alle migliori condizioni e quello, posto in capo agli imprenditori, a poter profittare delle opportunità offerte dalla spesa pubblica, sicché la violazione di tali norme può sortire l’effetto di vulnerare l’uno o l’altro interesse o entrambi. Tuttavia, in base alla disciplina prevista per fronteggiare casi di somma urgenza determinata da situazioni di pregiudizio per la pubblica incolumità o per la tutela del bene, e per effetto della connessa necessaria semplificazione e accelerazione procedimentale, i predetti interessi vengono collocati in una posizione postergata, rispetto a quello relativo alla salvaguardia della pubblica incolumità o del bene. Ove la somma urgenza non sia determinata da una causa fortuita, ma tragga origine da una rimproverabile azione od omissione, ciò che viene meno non è l’applicabilità della

richiamata disciplina speciale, ma il solo accollo, da parte della p.a., dell'eventuale peso economico derivante dalla postergazione dell'interesse della stessa ad acquistare il bene economico alle migliori condizioni, dovendo, in tal caso, il peso gravare sul soggetto alla cui azione od omissione gravemente colposa è dovuta la condizione di somma urgenza in cui la situazione è venuta a trovarsi in concreto (sent. n. 112/2021, Friuli-Venezia Giulia).

Con riferimento al danno derivante dal conferimento di incarichi a legali esterni, pur in presenza di una struttura denominata "Direzione Legale e Societario", il collegio ha ritenuto legittimi tali incarichi, poiché i mandati di patrocinio in giudizio non erano soggetti a una procedura di evidenza pubblica e la scelta del professionista veniva compiuta sulla base di criteri obiettivi connessi alle precedenti esperienze professionali, alla consequenzialità dei gradi di giudizio, alla complementarietà degli incarichi e all'urgenza, temperando, nel caso, la rotazione degli incarichi con l'esigenza di efficacia dell'attività difensiva. Inoltre, non si è ritenuto che l'ente fosse dotato di professionalità interne, in grado di assicurare i medesimi servizi oggetto degli incarichi esterni, poiché la Direzione legale interna non prevedeva in organico avvocati iscritti nell'albo speciale presso l'ordine degli avvocati di Roma o iscritti all'Albo speciale cassazionisti, condizione necessaria per patrocinare dinanzi alle giurisdizioni superiori quali il Consiglio di Stato, ove erano incardinati la maggior parte dei giudizi, e la Corte di cassazione (sent. n. 509/2021, Lazio).

In ipotesi di danno per esternalizzazione di attività istituzionali dell'ente, in violazione del divieto di attuazione di tutti i programmi di spesa non obbligatoria *ex art. 148-bis*, Tuel: il divieto imposto all'amministrazione dalla Sezione regionale di controllo può avere ad oggetto la spesa non obbligatoria nel suo complesso (fatte salve statuizioni più specifiche); a prescindere dalla veste giuridica prescelta (appalto di servizi o incarico professionale), l'esternalizzazione presuppone la ragionevolezza economica della scelta amministrativa ai sensi dell'art. 1 della l. n. 241 del 7 agosto 1990, e deve ritenersi irragionevole e quindi illegittimo il ricorso ad incarichi esterni per lo svolgimento di ordinaria attività di *due diligence*, soprattutto in presenza di una deliberazione della Sezione del controllo che vieta spese discrezionali e impone un maggiore impegno dell'ente nel risanamento; deve configurarsi un contratto d'opera intellettuale assoggettato all'art. 7, cc. 6 e 6-bis, d.lgs. n. 165 del 2001 e non un appalto di servizi, qualora il contratto abbia a oggetto una prestazione *intuitu personae* (fiduciarmente incentrata sulla persona del prestatore, come nel caso in esame) e non *intuitu rei* (oggettivamente incentrata sulla prestazione e sul suo svolgimento da parte del prestatore); la responsabilità della spesa, disposta con delibera di giunta in presenza del divieto imposto dalla Sezione del controllo, va imputata sia ai componenti dell'organo, sia al segretario comunale, sia ai soggetti responsabili degli uffici che hanno reso pareri favorevoli alla deliberazione (sent. n. 216/2021, Calabria).

Danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica

In materia di danno arrecato a società a partecipazione pubblica, per la perdita di valore della partecipazione ai sensi dell'art. 12, c. 2, d.lgs. 9 agosto 2016, n. 175, è stata chiarita la distinzione tra gli ambiti di applicabilità dell'art. 12, c. 2, cit., e l'art. 2497 c.c.. In proposito, l'art. 2497 c.c. sancisce la responsabilità di società o enti che svolgono attività di direzione e coordinamento di società e che, nell'esercizio di tale

attività, in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale, provochino un pregiudizio ai soci delle società, in termini di danno alla redditività e al valore della partecipazione, nonché ai creditori sociali in termini di danno all'integrità del patrimonio della società. L'art. 12, d.lgs. n. 175/2016, cit., delinea, invece, la responsabilità dei rappresentanti degli enti che, nell'esercizio dei diritti di socio, abbiano pregiudicato il valore della partecipazione. In tale prospettiva, non può ravvisarsi una piena corrispondenza tra le ipotesi previste dalle due disposizioni, dal momento che, nel primo caso, il danno è provocato nell'attività di direzione e coordinamento tra società, mentre nel secondo caso il danno è provocato dall'esercizio del diritto di socio. Inoltre, quando l'attività di direzione e coordinamento è svolta dal socio pubblico, l'azione *ex art. 2497 c.c.* è esercitata nei confronti dell'ente dinanzi al giudice ordinario, poiché si tratta di responsabilità per danno sia ai soci, sia ai creditori sociali. L'eventuale danno provocato dall'ente pubblico ai soci o ai creditori sociali della società diretta o coordinata da esso determina l'esborso pari al risarcimento del danno. Ciò potrebbe costituire, in termini di responsabilità amministrativa, danno indiretto addebitabile a coloro che agivano per l'ente pubblico, per quanto pagato a titolo di risarcimento da tale ente ai terzi (soci o creditori). Per converso, il danno *ex art. 12, d.lgs. n. 175/2016* è danno diretto all'ente pubblico socio. Infatti, il nocumento è costituito dalla perdita di valore della partecipazione sociale, che è una posta patrimoniale e, quindi, un danno direttamente cagionato al patrimonio dell'ente pubblico (sent. n. 183/2021, Campania).

Nelle società partecipate svolgenti attività imprenditoriali, dopo le modifiche legislative e abrogazioni apportate dal d.lgs. n. 175/2016, in materia di contenimento degli oneri contrattuali da parte delle p.a. in genere, la responsabilità degli amministratori va valutata alla luce dei contratti collettivi di diritto privato (art. 19 c. 5, d.lgs. n. 175) non già alla luce del d.lgs. n. 165/2001 sul pubblico impiego e, in particolare, alla luce della regola della c.d. *business rule* per la valutazione dell'azione sociale di responsabilità (art. 2392 c.c.), che rende insindacabili nel merito le scelte gestionali degli amministratori di società di capitali, nei limiti in cui si tratti di scelte caratterizzate dal canone della ragionevolezza da valutare *ex ante* secondo i parametri della diligenza del mandatario. Nel caso di specie, non è responsabile, per mancanza dell'antigiuridicità della condotta e della colpa grave, l'amministratore p.t. di una società *in house* con riferimento al danno erariale, asseritamente cagionato alla società, dal differimento dell'entrata in vigore del nuovo orario di lavoro a 38 ore settimanali e dal pagamento, nel periodo intermedio, di retribuzioni straordinarie, in quanto tali decisioni sono state caratterizzate da urgenza e indifferibilità in circostanze fattuali in cui era necessario garantire la continuità del servizio di raccolta rifiuti (sent. n. 507/2021, Lazio).

Sono stati ulteriormente definiti i rapporti intercorrenti fra discrezionalità amministrativa e controllo contabile, con specifico riferimento alla decisione degli amministratori comunali di procedere al ripiano delle perdite di una società partecipata. È stato in proposito affermato che il principio di insindacabilità nel merito delle scelte amministrative non esclude che il giudice possa verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, essendo tale verifica fondata su criteri di legittimità e non di mera opportunità. Pertanto, le scelte

discrezionali degli amministratori pubblici sono sempre sindacabili in sede giurisdizionale, quanto alla loro coerenza con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, nonché quanto al rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, essendo quest'ultima retta dal principio di legalità. Appare dunque ammissibile, oltre che doveroso, il giudizio *ex ante* sulle medesime scelte, in relazione all'osservanza dei principi di congruità, logicità, razionalità, ragionevolezza e obiettività (sent. n. 351/2021, Campania).

Danno da mancata entrata

In ipotesi di danno derivante dall'occupazione abusiva ultradecennale di un immobile pubblico, a opera di un gruppo di persone aderenti al movimento politico, attribuito da parte attrice ad alcuni dirigenti protempore del MIUR (amministrazione che lo aveva in uso) e dell'Agenzia del demanio, per presunte inerzie, e cioè per non essersi attivati per lo sgombero dell'edificio occupato anche attraverso istituti di autotutela amministrativa e per non aver coltivato le azioni civilistiche nei confronti degli occupanti volte alla restituzione del bene e al risarcimento dei danni, il collegio non ha rinvenuto nella condotta dei convenuti l'elemento della colpa grave, quale sprezzante trascuratezza dei propri doveri o macroscopica violazione delle norme, in quanto qualunque uso fruttifero dell'immobile era impedito dalla sua mancata disponibilità fisica da parte delle amministrazioni interessate per causa non imputabile alle stesse, ma rientrante nelle attribuzioni esclusive e discrezionali degli organi deputati all'uso della forza pubblica (sent. n. 94/2021, Lazio).

In materia di omessa riscossione di sanzioni pecuniarie irrogate per violazione del Codice della strada, il danno è determinato dalle sanzioni inflitte, ma non pagate e non iscritte a ruolo entro i successivi cinque anni (sentenza n. 218/2021, Sardegna).

Dalla decadenza o perdita del fermo amministrativo di beni mobili registrati (art. 86 d.p.r. n. 602/1973 e ss.mm.), in ragione della sua natura giuridica e disciplina quale atto provvisorio di natura sostanzialmente cautelare/affittiva, volta a indurre il debitore all'adempimento (e non quale misura alternativa all'esecuzione), non può apoditticamente dedursi un danno certo e attuale in quanto il creditore, persistendo l'inadempimento, può trovare soddisfazione tramite ricorso ad altri strumenti di tutela. Nel caso *de quo*, sono stati assolti, per insussistenza del danno e carenza della prova dell'elemento soggettivo, alcuni funzionari comunali e responsabili delle agenzie degli Sportelli telematici degli Automobilisti, convenuti per aver determinato un danno erariale, derivato dalla cancellazione di fermi amministrativi, iscritti su autovetture a favore di numerosi enti pubblici, per effetto di atti di vendita mai avvenuti o falsamente attestati come antecedenti alla misura cautelare (in particolare, si è desunto dalla disciplina contenuta nell'art. 7 del d.l. n. 223/2006, relativa all'autenticazione degli atti di alienazione dei mobili registrati, che per i pubblici ufficiali autenticatori l'adozione di un registro cronologico degli atti di compravendita non costituisce un obbligo) (sent. n. 648/2021, Lazio).

Danno da disservizio

Il danno da disservizio si connota come danno da violazione del rapporto sinallagmatico, in quanto è ravvisabile allorché le energie lavorative del dipendente vengano distratte dai compiti istituzionali, il cui perseguimento

giustifica l'erogazione della retribuzione da parte della p.a., per essere destinate al compimento di condotte illecite (di rilievo anche penale), con conseguente disutilità della relativa spesa. In specie, in accoglimento parziale della domanda attrice e in applicazione dell'art. 651 c.p.p., è stato ritenuto responsabile del danno da disservizio causato al Ministero dell'interno, un funzionario della P.S., condannato per il reato continuato di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio (art. 81 c.p., art. 318 c.p.), avendo il medesimo fornito (mediante accessi illeciti alle banche dati) a terzi, imprenditori privati, informazioni riservate strumentali alla funzionalità delle società da loro gestite, al fine di trarne lucro personale. Il danno da disservizio è stato quantificato in via equitativa nella misura del 20% delle retribuzioni lorde percepite negli anni di riferimento. (sent. n. 56/2021, Lazio).

In caso di espletamento di controlli e verifiche interne sui costi sopportati dalla p.a. a seguito di appalti aggiudicati previa erogazione tangenziale, il contestato danno da disservizio non discende dal mero costo sopportato per tali controlli, essendo spesa fisiologica e retribuita con ordinario stipendio a dipendenti interni, ma va dimostrato, sia sull'*an* che sul *quantum*, l'ipotizzato danno da ritardo (alla stessa p.a. o a terzi utenti) per altre attività più rilevanti o urgenti che sono state posposte, rallentate o addirittura non espletate a causa delle verifiche interne su fatti di "malaffare" posti in essere da altri dipendenti (sent. n. 160/2021, Lombardia).

Sotto il profilo della quantificazione del danno da disservizio, con riferimento a quella parte della retribuzione dovuta al personale dell'amministrazione al fine di ricostruire le modalità attraverso cui il dipendente infedele si era impossessato indebitamente di significative somme di denaro, è stato evidenziato che tale attività non ha riguardato il solo convenuto ma anche altri dipendenti, cosicché è stata ridotta la quota di danno allo stesso riconducibile (sent. n. 315/2021, Marche).

In relazione al danno arrecato alla Regione per le condotte illecite nello svolgimento delle funzioni di responsabili dello Sportello informativo del FSE presso la Regione stessa, è stata accolta la pretesa risarcitoria, in quanto dal prospetto analitico trasmesso dalla Regione si ricavano elementi sufficienti a far considerare i costi per le verifiche, come straordinari e non riconducibili ad attività lavorativa fisiologica e come tale ordinariamente retribuita. In specie, le verifiche erano state svolte a distanza di tempo dall'erogazione dei finanziamenti e ciò porta a ritenere che siano stati riaperti procedimenti e riesaminate pratiche già chiuse, il che già di per sé costituisce un importante ed evidente indizio che vi sia stato un necessario reimpiego di risorse per ripetere attività già espletate e concluse: ciò rappresenta non un controllo "fisiologico" della p.a., ma un controllo occasionato da patologie comportamentali e tradottosi in un palese costo aggiuntivo, che non si sarebbe verificato se i due responsabili dello Sportello informativo del FSE avessero operato nel rispetto delle regole (sent. n. 256/2021, Lombardia).

Ai fini della prova del danno da disservizio occorre tener conto, da un lato, dell'inadempienza della prestazione gravante sul presunto responsabile e, dall'altro, dell'incidenza di detta omissione sull'organizzazione amministrativa che si manifesti con l'alterazione del suo ordinato sviluppo. Qualora provata, infatti, la disfunzione organizzativa non ricade solo sull'apparato amministrativo, ma sull'intera collettività a cui l'amministrazione eroga i propri servizi (sent. n. 8/2021, Piemonte).

In relazione al danno da disservizio, per la disutilità della spesa sostenuta dall'amministrazione, a causa dell'inosservanza dei doveri da parte di pubblici dipendenti, è stato evidenziato che rimane ferma la necessità che tale danno sia effettivo, concreto e attuale; di tali requisiti deve essere fornita prova dalla Procura, mentre alla liquidazione del pregiudizio subito può procedersi in via equitativa (art. 1226 c.c.), laddove non sia possibile stabilire concretamente, ed *ex post*, il valore effettivo della diminuzione patrimoniale occorsa. In altri termini, l'esistenza del danno da disservizio non può fondarsi su prove presuntive o indiziarie, dovendo trattarsi di un pregiudizio economico certo nell'*an*, in termini di perdita patrimoniale tangibile (sent. nn. 7, 8, 9, 10, 51 del 2021, Sardegna).

Sempre in merito alla prova del danno da disservizio, è stato evidenziato che non risulta provato da parte della Procura il danno patrimoniale derivante da un effettivo disservizio, posto che, come risulta dalla sentenza penale di condanna, i rifornimenti di carburante da cui deriverebbe il danno sono stati effettuati al di fuori dell'orario di servizio e su autovettura privata. Infatti, non risultava provato lo svolgimento di un servizio carente delle sue qualità essenziali né era contestata alcuna circostanza inerente allo svolgimento del servizio o che abbia causato una comprovata riduzione dell'efficienza (sent. n. 69/2021, Umbria).

Sussiste il nesso di causalità tra la condotta della convenuta - che, avendo solo apparentemente inoculato vaccini destinati a piccoli pazienti, ha escluso la risposta immunitaria attesa e ha posto, così, l'amministrazione nella condizione di dover rimediare, attraverso una onerosa campagna di richiami strutturata sulla base del principio di massima precauzione, per non mancare l'originario obiettivo di politica sanitaria di una adeguata protezione individuale e collettiva - e il danno corrispondente ai costi che sono stati sostenuti dall'amministrazione stessa e che, per il raggiungimento del medesimo obiettivo, non sarebbero stati sostenuti in assenza della condotta dolosa (sent. n. 213/2021, Friuli-Venezia Giulia).

Non sussiste il danno da disservizio per "maggior costo" in relazione alle maggiori spese affrontate da un comune per il ripristino dell'efficienza perduta e come conseguenza della collaborazione prestata, oltre l'ordinaria attività d'ufficio, da molti funzionari alle numerose indagini inchieste e verifiche (in sede penale, amministrativa, contabile) scaturite dalla vicenda in esame. Tale fattispecie si inquadra nel danno da disservizio da "esercizio illecito e penalmente rilevante di pubbliche funzioni", connotato dalla commissione da parte del funzionario pubblico di fatti di reato contro la pubblica amministrazione. Ciò in quanto, in tali casi, l'esercizio di pubbliche funzioni finisce per non perseguire gli interessi generali che fanno capo all'amministrazione. Quest'ultima, però, ne sopporta i costi, costituiti, nel caso di specie, dalla spesa sostenuta dall'amministrazione relativa alle risorse umane e materiali impiegate dagli uffici nelle attività compromesse dalle condotte dei convenuti e per la collaborazione con gli uffici di controllo e inquirenti. Tale danno, scaturito dai comportamenti penalmente illeciti dei convenuti responsabili, è stato imputato in via solidale a questi ultimi in quanto frutto di comportamenti dolosi (sent. n. 337/2021, Lazio).

Danno da contrattazione collettiva

Con riferimento al riconoscimento e al pagamento di emolumenti nell'ambito di accordi decentrati, la Corte dei conti è chiamata a svolgere il proprio sindacato

sulle previsioni contrattuali o sui provvedimenti amministrativi di liquidazione dei compensi al solo fine di cogliere profili di illiceità comportamentale forieri di danno erariale, in caso di acclarata macroscopica violazione del dettato normativo o di sovrastanti fonti contrattuali nazionali da parte dei convenuti che ne dovevano fare retta e legittima applicazione in sede di contrattazione decentrata. La valutazione della Corte non si sostituisce né si aggiunge agli organi giurisdizionali (a.g.o.) o istituzionali preposti *ex lege* al sindacato o all'interpretazione autentica di clausole del CCNL e dei contratti decentrati, ma si limita a verificare la corretta e ragionevole applicazione di detti contratti collettivi, la cui inosservanza (o la cui cattiva osservanza) da parte di amministratori o funzionari pubblici può tradursi in un danno erariale devoluto alla giurisdizione contabile, che deve dunque istituzionalmente leggere e interpretare norme, legislative o contrattuali, per coglierne la portata e il significato ragionevole al fine di valutare la corretta applicazione delle stesse da parte dei convenuti. (sent. n. 620/2021, Lazio).

Sussiste l'antigiuridicità della condotta del direttore generale dell'IACP per aver provveduto a liquidarsi, con propri provvedimenti, l'indennità di posizione *ad interim* come compenso ulteriore per la temporanea reggenza delle aree sottordinate. È da escludere che a un dirigente possano essere erogate due (o più) retribuzioni di posizione in presenza di una "dinamica di tipo verticale" (dirigente sovraordinato che "assume" funzioni di posto di qualifica dirigenziale vacante), atteso che secondo i principi generali in materia, la competenza della struttura più ampia e le relative responsabilità a essa connesse ricomprendono ordinariamente anche quelle delle strutture sottordinate e che, conseguentemente, il dirigente titolare della prima assume la responsabilità delle seconde, in caso di vacanza delle stesse, a prescindere da ogni formale conferimento di uno specifico incarico (sent. n. 649/2021, Sicilia).

Risulta arbitraria e irragionevole la decisione del Sindaco di conferire alle posizioni organizzative la retribuzione di risultato per le annualità in contestazione, in assenza dei presupposti di legge, cosicché è evidente il nesso causale con il danno derivante dall'indebito esborso delle relative somme (sent. n. 134/2021, Sicilia).

Va affermata la responsabilità erariale del soggetto che ha disposto l'indebita erogazione degli incentivi previsti dell'art. 113, d.lgs. n. 50/2016 in relazione a procedure di affidamento di lavori disposte ai sensi dell'art. 163 del cit. d.lgs. n. 50/2016, per interventi urgenti a seguito del sisma del 2016-2017, in quanto si tratta di affidamenti intervenuti tramite procedure non competitive e, quindi, senza l'effettuazione di una previa procedura comparativa tra le offerte presentate. L'art. 113, cit., ponendo una deroga al principio di onnicomprensività del trattamento accessorio, non può essere oggetto di interpretazione estensiva o analogica, con impossibilità di riconoscere l'incentivo al di fuori dei casi previsti. In base a tale disposizione, il fondo relativo agli incentivi è determinato in misura pari a una percentuale degli importi posti "a base di gara", con la conseguenza che, al fine del riconoscimento degli incentivi in esame, è indefettibile il previo esperimento di una gara. È stata invece esclusa la responsabilità nei confronti del soggetto competente alla successiva liquidazione delle somme già riconosciute a titolo di incentivo. Al riguardo, in applicazione dell'art. 184 Tuel e del principio contabile applicato di cui al paragrafo n. 6.1, dell'all. 4/2, d.lgs. n. 118/2011, la liquidazione presuppone che la sussistenza del sottostante diritto di credito sia stata affermata con l'atto di impegno,

previamente adottato, imponendo la verifica dell'espletamento delle prestazioni per le quali è stata prevista la corresponsione dei compensi e della regolarità esteriore degli atti precedentemente adottati. Il soggetto preposto alla fase di liquidazione può rilevare gli eventuali profili di illegittimità dei titoli a cui è chiamato a dare esecuzione, ma si tratta di un incombente eventuale ed eccezionale, tenendo conto dell'esigenza di non dare luogo a una sovrapposizione delle rispettive competenze, e considerata la predeterminazione e la divisione delle attribuzioni, nonché l'affidamento sulla legittimità e regolarità degli atti emanati da altri organi o uffici (sent. n. 15/2021, Abruzzo).

Con riferimento alla ipotizzata responsabilità derivante dal riconoscimento di indennità accessorie in favore dei dirigenti di un consorzio di bonifica, la giurisdizione contabile non è esclusa dal fatto che le risorse economiche utilizzate dal consorzio per il pagamento delle indennità in questione provengano dai contributi privati dei consorziati o dalla gestione di attività economiche, atteso che le risorse utilizzate dai consorzi di bonifica, indipendentemente dalla loro provenienza, costituiscono risorse pubbliche destinate a fini di pubblico interesse, la cui *mala gestio* rientra nella giurisdizione del giudice contabile. Il principio della separazione tra politica e amministrazione, e tra le funzioni di indirizzo generale e quelle amministrativo-gestionali, non giustifica il riconoscimento di indennità per i dirigenti, ove non vi stata l'individuazione *ex ante* di specifici compiti, che devono eccedere quanto contrattualmente rientrante nelle mansioni istituzionali e non devono essere semplicemente ricollegabili alla distinzione tra politica e amministrazione (sent. n. 699/2021, Sicilia).

Danno indiretto

Il procedimento di rivalsa *ex art. 43 l. n. 234/2012 e ss.* è del tutto autonomo rispetto al giudizio di responsabilità amministrativa, dal momento che la disciplina, che connota in ambito nazionale con un regime speciale le responsabilità delle Regioni ed enti territoriali derivante da violazioni del diritto europeo e convenzionale accertate dalle Corti sovranazionali, non ha introdotto alcuna deroga al regime ordinario di responsabilità amministrativa dei pubblici amministratori e funzionari. Pertanto, il danno erariale subito dallo Stato a seguito della sentenza di condanna da parte delle Corti europee è attuale a prescindere dall'individuazione dell'amministrazione che in via definitiva ne sopporta le conseguenze (sent. n. 179/2021, Piemonte).

In caso di contestazione di un danno indiretto (relativo a giudizio civile di condanna dell'amministrazione per responsabilità civile da *mobbing* nei confronti di un proprio dipendente), il principio di autonomia della giurisdizione contabile rispetto a quella civile comporta che, nei confronti dei convenuti titolari del rapporto di servizio con l'ente danneggiato e asseritamente responsabili della condanna civile riportata dall'amministrazione di appartenenza, il giudice contabile rivisiti i fatti già scrutinati in sede civile sulla base del compendio documentale e probatorio, operandone la ricostruzione anche all'esito dell'esperimento degli eventuali mezzi istruttori richiesti dai convenuti, nel rispetto delle previsioni del c.g.c.. In tema di quantificazione di danno indiretto, integrano partite di danno risarcibile anche le spese sopportate dall'amministrazione per il contenzioso scaturito dalla condotta del convenuto che abbia cagionato la condanna in sede civile dell'amministrazione di

appartenenza. Rispetto a fattispecie riconducibili a ipotesi di responsabilità amministrativa, il pagamento del presunto danno non può essere disposto dall'amministrazione con l'ingiunzione *ex r.d.* n. 639/1910, stante la mancanza dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità, poiché il credito da danno erariale deve essere accertato, quanto alla sua sussistenza, misura e addebitabilità, in un giudizio dinanzi alla Corte dei conti e previo esercizio dell'azione da parte del p.m. contabile (sent. n. 1194/2021, Sicilia).

In ipotesi di danno indiretto scaturito da sentenza del giudice amministrativo che riconosce il danno da ritardo procedimentale in favore di una società che aspirava alla realizzazione di un impianto produttivo, sussiste, nel caso di specie, l'antigiuridicità intesa quale illiceità comportamentale della p.a. come apparato, che non può farsi coincidere con la nozione di antigiuridicità dell'illecito contabile riferibile alla condotta dell'agente che di quell'apparato fa parte, singolarmente inteso, alla stregua di ciò che è astrattamente e concretamente esigibile e quindi rimproverabile allo stesso a titolo personale. Alla sussistenza della colpa d'apparato e del danno da ritardo subito dall'amministrazione deve far seguito l'esame in concreto delle condotte dei funzionari coinvolti nel procedimento amministrativo, al fine di verificare la sussistenza del nesso di causalità e della colpa grave (sent. n. 313/2021, Sicilia).

In materia di danno indiretto da responsabilità sanitaria si verifica uno scostamento tra le regole della responsabilità contabile e quelle della responsabilità civile, secondo le quali la responsabilità del medico si estende automaticamente *ex art.* 1228 c.c. alla struttura che se ne è avvalsa per i propri fini, non potendosi graduare la colpa tra chi ha male eseguito l'intervento e chi avrebbe dovuto assicurare un'esecuzione da parte di persona idonea. Mentre nella responsabilità civile vige la regola della solidarietà passiva a vantaggio del danneggiato, nella responsabilità contabile vige la regola della parziarietà e della personalità ai sensi dell'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994 (sent. n. 246/2021, Piemonte).

In tema di responsabilità medica, affinché la transazione possa fondare la richiesta risarcitoria, essa non deve fondarsi su scelte irragionevoli, arbitrarie, illogiche o abnormi, ma al contrario deve costituire il frutto legittimo di una ponderata valutazione, finalizzata a salvaguardare gli interessi patrimoniali pubblici mediante una ragionata analisi del rapporto costi/benefici in relazione alla dinamica del caso concreto. Infatti, in presenza di una transazione palesemente irragionevole, si interrompe il nesso causale tra l'operato dei sanitari e il danno rappresentato dall'esborso economico conseguente all'accordo transattivo (sent. n. 61/2021, Piemonte). In ipotesi di danno indiretto da transazione stragiudiziale, è da ritenersi autonomo il giudizio di cognizione incidentale del giudice contabile in ordine alla validità e legittimità dell'accordo fonte del pregiudizio (sent. n. 230/2021, Piemonte).

Si configura la responsabilità del medico, che, pur in presenza di un quadro clinico compromesso e pur non disponendo di complete informazioni sulle allergie del paziente, abbia prescritto l'espletamento di un esame, omettendo di disporre le idonee cautele, volte a prevenire il possibile *shock* anafilattico, e omettendo di fornire le direttive in ordine alle modalità e alle condizioni di effettuazione dell'esame stesso da parte di altro personale addetto al successivo turno lavorativo. Non costituisce un'esimente il fatto che il primario del reparto abbia impartito direttive

sull'espletamento di taluni esami clinici, poiché ciascun medico, in quanto specialista, deve vagliare l'adeguatezza della prescrizione nel caso specifico, posto che la direttiva di un primario non può essere equiparata a un ordine legittimo dell'autorità. Le disfunzioni dell'ospedale, ove siano preesistenti e già ben note agli operatori, non costituiscono un evento eccezionale e imprevedibile idoneo a interrompere il nesso di causalità, ma rappresentano concause sopravvenute, che influiscono nella quantificazione del danno. Pertanto, le deficienze della struttura sanitaria e del suo personale, contraddistinte dalla violazione delle regole dell'arte, già disattese sotto altro verso dal medico convenuto, contribuiscono alla catena causale e limitano l'importo del danno che può essere posto a carico del medico (sent. n. 273/2021, Sicilia).

In tema di responsabilità medica perché possa parlarsi di colpa grave occorre accertare che si siano verificati errori non scusabili per la loro grossolanità o l'assenza delle cognizioni fondamentali attinenti alla professione, ovvero abbia difettato quel minimo di perizia tecnica che non deve mai mancare in chi esercita la professione medica, oppure vi sia stata ogni altra imprudenza che dimostri superficialità e disinteresse per i beni primari affidati alle cure di tali prestatori d'opera. Nel caso di specie, è stata respinta la domanda attorea per danno indiretto derivato dall'esecuzione di una sentenza di condanna al risarcimento danni per decesso conseguente ad attività sanitaria, in quanto il mero rinvio operato dal requirente a quanto esposto nella relazione del CTU nominato in sede civile non consente di desumere, oltre alla tipologia dell'elemento soggettivo qualificato in termini di colpa, l'intensità della stessa (sent. n. 384/2021, Lazio).

La violazione da parte del medico del dovere di informare il paziente può causare un danno risarcibile, quando sia ragionevole ritenere che il paziente, se correttamente informato, avrebbe rifiutato di sottoporsi all'intervento. Tale prova, che grava sul richiedente, può essere fornita con ogni mezzo sulla necessità dell'intervento e sulle condizioni di salute del paziente, sui tempi e sulle modalità dell'intervento stesso. Nel caso specifico, è stato assolto un medico dall'addebito di responsabilità da danno indiretto, in quanto il consenso all'accertamento diagnostico risultava provato non solo documentalmente (dall'adesione della paziente al percorso terapeutico seguito), ma anche dal quadro clinico della paziente da cui non risultavano fattori di rischio che sconsigliavano l'accertamento diagnostico (sent. n. 433/2021, Lazio).

In ipotesi di danno indiretto per ipotizzato diniego (doloso/gravemente colposo) di esecuzione di un ordine giudiziario di "disattivazione" del presidio sanitario di nutrizione e idratazione artificiale per una paziente in stato vegetativo permanente, non si è ritenuto sussistente un atteggiamento doloso del convenuto che ha firmato il provvedimento di diniego, in quanto le ragioni indicate nell'atto non si riducono in una frontale e apodittica volontà di non adempiere, ma esprimono, comunque, l'asserita, per quanto infondata, convinzione dell'assenza di un puntuale obbligo di esecuzione. Del pari, è stata ritenuta insussistente la colpa grave del convenuto, stante l'approfondimento congiunto e condiviso con gli uffici deputati all'esame tecnico-giuridico delle questioni a lui sottoposte, caratterizzate da novità, complessità ed eccezionalità, in mancanza di specifici precedenti

giurisprudenziali, oltre che di referenti normativi certi (sent. n. 241/2021, Lombardia).

In relazione al regime intertemporale della disciplina in materia di responsabilità amministrativa degli esercenti le professioni sanitarie, quale introdotta dalla l. 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. legge Gelli-Bianco), e in particolare della norma di cui all'art. 13, che sancisce l'inammissibilità dell'azione di rivalsa o di responsabilità amministrativa nell'ipotesi di mancato coinvolgimento del medico, autore dell'asserito errore, nel giudizio civile introdotto dal terzo danneggiato ovvero nelle trattative stragiudiziali con lo stesso, è stata affermata l'impossibilità di riconoscere efficacia retroattiva a tale disciplina. È stata ugualmente affermata l'irretroattività delle disposizioni processuali contenute nella citata legge, atteso che le stesse non possono che leggersi in stretta e indispensabile connessione con il complesso del nuovo regime di responsabilità, non essendone ipotizzabile una applicazione avulsa dall'intera vigenza del nuovo sistema (sent. n. 104/2021, Toscana). Sulla medesima questione, è stato affermato che, in assenza di un regime transitorio e sulla base del principio di cui all'art. 11 delle preleggi, le norme di cui alla legge 8 marzo 2017 n. 24 sono applicabili soltanto ai fatti storici che si siano verificati in un tempo successivo al 1° aprile 2017, data di entrata in vigore della legge stessa (sent. n. 363/2021, Emilia-Romagna).

È stata accolta la pretesa risarcitoria nei confronti della convenuta responsabile del servizio finanziario, per le maggiori somme che il Comune si è trovato a corrispondere, in conseguenza dei mancati tempestivi pagamenti degli avvisi di un Consorzio per i contributi di bonifica e delle cartelle successivamente emesse, poiché l'aggravio di interessi moratori e altri oneri costituiva, in un rapporto di causa-effetto, un evento prevedibile ed evitabile. La convenuta ha riconosciuto la propria negligenza, con dichiarazione peraltro idonea a produrre gli effetti di cui all'art. 1988 c.c., in termini di interruzione della prescrizione (art. 2944 c.c.), nonché di c.d. "astrazione processuale" della *causa debendi*, con dispensa, per il promissario che agisca per l'adempimento dell'obbligazione, dall'onere di provare l'esistenza del rapporto fondamentale, la cui esistenza si presume fino a prova contraria. I medesimi effetti ai sensi dell'art. 1988 c.c. venivano riconosciuti alle successive comunicazioni con cui la convenuta aveva, in un primo momento, chiesto una dilazione del termine per il pagamento, per poi dichiarare la volontà di non ristorare l'ente finché non fosse intervenuta una sentenza definitiva di condanna della Corte dei conti (sent. n. 204/2021, Veneto).

Danno derivante da non corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari dei Consigli regionali

Sono state disposte, anche nell'anno in rassegna, condanne risarcitorie a carico di consiglieri regionali, nell'ambito dell'ampia inchiesta ligure inerente gli illeciti finanziamenti ai gruppi e le conseguenti responsabilità ascrivibili a diversi soggetti politici, per avere gli stessi posto a carico del bilancio dell'ente pubblico spese delle quali non è stata dimostrata l'inerenza alle finalità per le quali le risorse pubbliche erano state elargite, per l'estraneità degli esborsi alle funzioni istituzionali dell'organo consiliare e/o per la genericità della documentazione prodotta a corredo della rendicontazione.

Resta confermata la giurisdizione e l'ambito cognitivo del sindacato della Corte per il corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari, quale attività materiale di gestione delle risorse finanziarie stanziare, non esteso al merito delle scelte discrezionali e circoscritto allo scrutinio della liceità delle spese rendicontate alla stregua del parametro di inerenza, stante le funzioni pubblicistiche svolte, la definizione legale degli scopi perseguiti, la natura pubblica delle somme percepite e la non operatività in tali condotte dell'immunità *ex art.122, c. 4, Cost.* (sent. nn. 93 e 161 del 2021, Liguria).

In tale ambito, sono state affrontate molteplici questioni, tra le quali quella della natura dei gruppi consiliari e la categoria di spese ammissibili, dovendosi distinguere le spese per l'attività politica riferibile al partito e quelle per l'attività legislativa riferibile al gruppo, quale componente dell'Assemblea legislativa, che restano distinte sul piano organizzativo e funzionale. In particolare, è stata negata la risarcibilità di riviste politiche, oltre che di manifesti a carattere di satira politica, mentre è stata ammessa la rimborsabilità di riviste locali per la conoscenza del territorio e giornalini informativi dei gruppi (sent. nn. 2, 41, 93, 161 del 2021, Liguria).

Non risultano ragioni per escludere, almeno astrattamente, l'inerenza della spesa per un convegno dedicato all'apertura annuale della stagione venatoria, posto che l'attività in materia di caccia e fauna selvatica risulta specificamente *ex lege* riconducibile a quelle proprie dei gruppi consiliari all'interno dell'Assemblea legislativa; dunque, ricompresa tra quelle funzionalmente collegate ai lavori del Consiglio e alle iniziative dei gruppi. Come emerso all'esito del contenzioso costituzionale, la regolazione della protezione della fauna selvatica si è configurata quale materia in cui concorrono sia competenze statali in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che regionali in materia di caccia, con il riconoscimento di ampi spazi di autonomia legislativa regionale. Restano dunque *ex lege* rimesse alla competenza degli organi regionali la pianificazione faunistico venatoria sul territorio di riferimento, anche attraverso la predisposizione del calendario venatorio per ogni stagione di caccia, oltre alle necessarie iniziative divulgative e alla riscossione della tassa regionale per il rilascio del previsto tesserino venatorio (sent. n. 41/2021, Liguria).

Il tempo e il costo di viaggio, necessari al lavoratore per recarsi sul luogo in cui la prestazione deve essere resa, possono essere remunerati esclusivamente nel caso in cui questa non costituisca la normale sede di lavoro (art. 8 d. lgs. n. 66/2003), per cui neppure la contrattazione collettiva li ricomprende nella dinamica retributiva nei casi in cui è intervenuta nella regolamentazione dei relativi istituti, come per i dipendenti regionali (costituenti parametro di riferimento). Appare, pertanto, fuorviante la sovrapposizione concettuale tra remunerazione del personale, rendicontata nei limiti individuati dalla disciplina regionale, e costi di viaggio del dipendente-collaboratore, che potevano essere ammessi a rimborso, tra le altre spese di funzionamento, solo ove inerenti a una specifica missione/trasferta autorizzata per lo svolgimento di documentate attività istituzionali, in diversa località dalla propria ordinaria sede di servizio (sent. n. 2/2021, Liguria).

Il mantenimento di una prassi illegittima e l'eventuale tolleranza di taluni comportamenti abusivi possono costituire elemento di aggravio della responsabilità nei casi in cui la posizione dell'agente avrebbe potuto consentire di porvi rimedio;

pertanto, non è meritevole di pregio l'argomentazione volta a ribaltare la responsabilità da chi utilizza illecitamente fondi pubblici, forfettariamente anticipati, a chi non si sarebbe attivato per recuperarli tempestivamente (sent. nn. 2, 41, 93, 161/2021, cit., Liguria).

Il rito abbreviato

Anche nel rito abbreviato cui all'art. 130 c.g.c. la questione di giurisdizione assume carattere pregiudiziale, imponendo al giudice, di sollevare d'ufficio la questione prima dell'adozione di qualsivoglia statuizione; ne consegue che per rispetto del principio del contraddittorio che vieta le c.d. decisioni della terza via, va assegnato alle parti *ex art.* 101, c. 2, c.p.c. un termine per la presentazione di memorie contenenti osservazioni sulla questione (ord. n. 18/2021, Piemonte).

È inammissibile l'istanza di rito abbreviato di alcuni convenuti, avendo la Procura regionale evocato in giudizio una pluralità di soggetti ai quali ha contestato, in solido tra loro e a ciascuno per l'intero, la responsabilità a titolo di dolo, senza indicare un criterio per l'eventuale graduazione della responsabilità. Pertanto, l'accoglimento delle istanze di definizione del giudizio con rito abbreviato comporterebbe un "pre-giudizio" sull'inquadramento giuridico dei fatti di causa, una diversa qualificazione della domanda e l'individuazione di criteri di quantificazione dell'apporto causale dei singoli senza che su ciò si sia formato il contraddittorio di tutti i soggetti convenuti nel giudizio, con violazione del diritto alla difesa dei singoli e dei principi del giusto processo (decreti nn. 6 e 7 del 2021, Veneto).

Oltre che per la tardività dell'istanza e per omessa acquisizione del parere del p.m., è stata ritenuta inammissibile la richiesta di rito abbreviato, attesa la natura dolosa dell'illecito ascritto al convenuto e il doloso arricchimento del danneggiante (sent. n. 20/2021, Sardegna).

In relazione al danno derivante da spese non inerenti ai gruppi consiliari, è stata dichiarata inammissibile la richiesta di applicazione del rito abbreviato avanzata dalla parte privata perché, seppure alla stregua di un esame sommario, è stata ritenuta ampiamente verosimile, quanto meno per alcune delle spese contestate come illecite perché "non inerenti", la prospettazione attorea circa la sussistenza nella fattispecie del doloso arricchimento del danneggiante (sent. n. 1/2021, Liguria).

Non è stata accolta l'istanza di rito abbreviato, nonostante il parere favorevole della Procura per una quota parte del danno contestato, poiché, nel caso di specie, è stato rilevato che, relativamente al danno patrimoniale diretto, sussiste doloso arricchimento del danneggiato che non consente di dar seguito al giudizio abbreviato e che, in relazione al danno all'immagine e al danno per disservizio, si rende necessario verificare la congruità della richiesta in sede dibattimentale (sotto il profilo di una possibile eccedenza della richiesta rispetto al quadro normativo vigente), in considerazione del fatto che la stessa responsabilità erariale del convenuto per tali voci di danno non risultava essere allo stato certa (decreto n. 3/2021, Marche).

Nel caso di danno derivante da omesso riversamento dell'imposta di soggiorno, è inammissibile l'istanza di definizione del giudizio con rito abbreviato, in presenza del negativo parere del p.m. e stante il doloso arricchimento del convenuto, ai sensi dell'art. 130, c. 4, c.g.c. (decreto n. 14/2021, Lombardia).

Considerato che la responsabilità dei pubblici dipendenti per violazione del citato art. 53, c. 7, d. lgs. n. 165/2001 consegue all'omesso versamento dei compensi percepiti in assenza di autorizzazione e ha carattere risarcitorio del danno subito dall'ente di appartenenza per la mancata entrata, e che il convenuto, non riversando detti compensi, ha conseguito un illecito arricchimento, parallelo al danno cagionato all'ente di appartenenza, è stata ritenuta inammissibile l'istanza di rito abbreviato, per doloso arricchimento, ai sensi dell'art. 130, c. 4, c.g.c. (decreto n. 6/2021, Emilia-Romagna).

Non è stata accolta la richiesta di rito abbreviato nonostante il consenso delle parti in relazione al danno all'immagine e al danno per disservizio, in quanto si rendeva necessario verificare la congruità della richiesta in sede dibattimentale sotto il profilo di una possibile eccedenza della richiesta rispetto al quadro normativo vigente, in considerazione del fatto che la stessa responsabilità erariale del convenuto per tali voci di danno non risultava essere allo stato certa (decreto 3/2021, Sardegna).

La definizione del giudizio, ai sensi dell'art. 130, c.g.c., deve essere qualificata come alternativa al giudizio, secondo lo stesso tenore letterale della norma, non configurandosi una cessazione della materia del contendere, dal momento che il pagamento è stato solo parziale, né un'estinzione del giudizio sussumibile negli artt. 110 e 111 c.g.c, ma una fattispecie estintiva speciale (sent. n. 158/2021, Toscana).

Con riferimento al regolamento delle spese, è stato affermato che le stesse seguono la soccombenza sostanziale e sono, quindi, a carico del convenuto istante per il rito abbreviato, che ha risarcito il danno in sede giudiziale, sia pure con le modalità peculiari proprie della fattispecie (sent. n. 158/2021, Toscana, cit.).

I giudizi di responsabilità sanzionatoria

È esclusa la sussistenza della giurisdizione contabile in relazione a sanzioni pecuniarie previste dall'art. 4, d.lgs. n. 149/2011 (in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato), dal momento che tali sanzioni non rientrano fra quelle la cui irrogazione è rimessa all'iniziativa del p.m. contabile ai sensi dell'art. 133 c.g.c. (sent. nn. 9, 195, 196, 197, 198, 199 del 2021, Piemonte).

In materia di applicazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 20, c. 7, d.lgs. n. 175/2016, nei confronti del sindaco, degli assessori e dei consiglieri comunali, nell'ipotesi di omessa verifica dell'assetto complessivo delle partecipazioni societarie comunali, il giudizio in opposizione non costituisce una impugnazione, bensì una fase di ulteriore riflessione rispetto al decreto del giudice monocratico, nell'ambito del medesimo grado di giudizio, cosicché il giudizio non è limitato alla verifica delle condizioni di ammissibilità e di validità del decreto, ma si estende all'accertamento della situazione di fatto (sent. n. 198/2021, Liguria).

La sanzione prevista dal c. 7 del cit. art. 20 intende assicurare non solo l'adempimento dell'atto di analisi (adozione della delibera) ma anche la trasmissione dello stesso, sì da conferire alla correlata omissione di quest'ultimo una propria autonoma valenza; infatti, il procedimento di analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni societarie detenute, non può risolversi in una sorta di "attività autoreferenziale", vale a dire destinata a esplicitare la propria portata conoscitiva all'interno del circuito comunale, ma risulta compiutamente definito solo con la

“conoscenza” dello stesso da parte della competente Sezione del controllo della Corte dei conti (decreto n. 2/2021, Basilicata).

Sussiste un’ipotesi di *culpa in vigilando*, consistente nella mancata adozione di ogni attività di supporto e sollecitazione all’adempimento richiesto dalla legge, nonostante il Sindaco sia stato specifico destinatario di ben due solleciti all’adempimento da parte della Sezione regionale di controllo; la *culpa in vigilando* esclude, quindi che assuma rilievo il principio di separazione tra funzioni di indirizzo demandate agli organi di governo e le funzioni di amministrazione demandate all’organo burocratico (sent. n. 51/2021, Basilicata).

Il rito sanzionatorio di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. richiede la sussistenza della colpa grave dei convenuti, avendo l’art. 1, c., l. n. 20/1994 valenza generale e interessando tutti i giudizi innanzi a questa Corte (sent. nn. 186, 198 del 2021, Liguria).

In merito al principio del contraddittorio, nell’ambito di una pronuncia resa in sede di opposizione avverso un decreto reso su ricorso per l’applicazione di una sanzione pecuniaria (art. 133 c.g.c.), è stato affermato, in merito alla pretesa violazione dell’art. 101, c. 2, c.p.c., che non è “della terza via” una decisione che si basa su questione che appartiene già alla causa così come introdotta dalla parte ovvero allorquando la questione, così come è stata rilevata dal giudice, poteva essere conosciuta dalla parte mediante un diligente studio della causa. In specie, la questione di giurisdizione non è stata considerata come questione nuova o inaspettata per il p.m., in quanto parte fondante dell’impianto motivazionale del ricorso per l’applicazione di sanzione pecuniaria, nel quale erano stati evocati due diversi e contrapposti pronunciamenti delle Sezioni riunite in punto di giurisdizione e si era aderito alla tesi favorevole alla sussistenza della giurisdizione contabile (tra le altre, sent. n. 9/2021, Piemonte, cit.).

Sull’omessa indicazione del giudice fornito di giurisdizione nella pronuncia declinatoria, in sede di opposizione avverso un decreto emesso ai sensi dell’art. 134 c.g.c., è stato affermato che la questione dei limiti esterni della giurisdizione attiene non solo al rapporto tra organi giurisdizionali ma anche al rapporto tra giudici e pubblica amministrazione, per la riserva a quest’ultima attribuita in ossequio al principio della separazione tra poteri dello Stato. Il difetto di giurisdizione rispetto (anche) alla p.a. o ad altro giudice (difetto assoluto di giurisdizione) è rilevato dal giudice in quanto vizio idoneo a inficiare il corretto instaurarsi del processo (37 c.p.c, 15 c.g.c.); pertanto non sussiste l’obbligo di indicare il giudice fornito di giurisdizione allorquando questi ritenga che il potere sia riservato alla pubblica amministrazione (tra le altre, sent. n. 195/2021, cit., Piemonte).

Con riferimento alla responsabilità da dissesto, le previsioni poste dall’art. 248 del Tuel, in tema di concorso causale degli amministratori al verificarsi del dissesto dell’ente locale (c. 5) e di grave responsabilità nello svolgimento dell’attività del collegio dei revisori (c. 5-bis) integrano fattispecie tipizzate di responsabilità sanzionatoria. L’accertamento di responsabilità, a carico degli amministratori e dei membri del collegio dei revisori dell’ente, per aver rispettivamente contribuito al verificarsi del dissesto e per aver gravemente violato gli obblighi implicati dall’attività di revisione, deve avvenire secondo il rito ordinario, stante l’assenza nel codice di espressa previsione normativa che regoli il cumulo di riti e l’espressa

limitazione legislativa del rito sanzionatorio pecuniario alle sole sanzioni pecuniarie e agli accertamenti di responsabilità presupposti, coerentemente con quanto previsto dalla disposizione attributiva della giurisdizione alla Corte dei conti sui giudizi aventi a oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie (art. 1 c. 2 c.g.c.) e dal criterio direttivo posto dall'art. 20 della legge di delega n. 241/2015 (punti 6 e 11.3 della relazione al codice di giustizia contabile). Il termine di sessanta giorni dal deposito del ricorso per emettere il decreto motivato da parte del giudice monocratico, previsto dall'art. 134, c. 1, c.g.c., non ha natura perentoria, conseguendone che la sua violazione non rende la pronunzia monocratica nulla o illegittima.

La dichiarazione di dissesto costituisce condizione normativa della fattispecie legale della responsabilità da dissesto prevista a carico degli amministratori e dei membri del collegio dei revisori, discendendone che il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità sanzionatoria, comunque quinquennale, si identifica con la stessa dichiarazione di dissesto dell'ente. All'oggetto del giudizio per responsabilità da dissesto è estraneo l'accertamento delle cause tecniche del dissesto che, ove conseguente a ipotesi di c.d. dissesto etero-diretto, si trovano affermate, con carattere di stabilità, nelle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo, adottate ai sensi degli artt. 148-*bis* o 243-*bis* del Tuel e, se del caso, confermate dalle sentenze delle Sezioni riunite in speciale composizione all'esito del giudizio di impugnazione (artt. 11 c. 6 e 123 c.g.c.). Costituisce oggetto del giudizio di responsabilità da dissesto l'accertamento del "se" e "in che termini" le condotte specifiche contestate agli amministratori, sempre che accertate come connotate da colpa grave o dolo, integrino contributo al prodursi delle cause del dissesto; queste ultime accertate nella loro dimensione tecnico-oggettiva, potendo dirsi materializzata in concreto la nozione normativa di "contributo" allorché tali condotte abbiano concorso a produrre, sia pure in modo non esclusivo o determinante, tutte o parte delle ragioni tecniche per le quali la dichiarazione di dissesto è intervenuta (sent. n. 482/2021, Sicilia).

In considerazione della dichiarazione di dissesto, ai fini dell'accertamento di responsabilità, non viene in rilievo uno specifico evento dannoso, né uno specifico danno risarcibile, poiché è sufficiente la constatazione della condotta sanzionata, vale a dire l'aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario. In particolare, per quanto concerne l'applicazione della sanzione interdittiva di cui all'art. 248, c. 5, Tuel, essa discende *ex lege* dall'accertamento giudiziale di responsabilità sanzionatoria correlata al dissesto dell'ente locale, sicché non forma oggetto di autonoma statuizione riservata al giudice contabile (decreto n. 2/2021, Umbria).

L'illecito sanzionato all'art. 248, cc. 5 e 5-*bis*, Tuel, è da ricomprendere tra quelli "di evento" (e non tra quelli "di pura condotta"); ciò assume rilievo ai fini del decorso del termine prescrizione, dovendosi far riferimento al momento della verifica del dissesto e non alle condotte causative dello stesso. La verifica del dissesto si ha con la formale dichiarazione di cui all'art. 246 Tuel, che si configura come condizione obiettiva di punibilità: la prescrizione decorre, quindi, dalla declaratoria stessa (cioè dal dissesto come situazione di diritto e non di fatto) (decreto n. 2/2021, Abruzzo).

Nella sede sanzionatoria, una volta accertata la sussistenza, in fatto, di uno squilibrio (non superabile con le misure di cui agli artt. 193 e 194 Tuel e, quindi, rilevante tanto *ex art. 243-bis*, quanto *ex art. 244 Tuel*) non può sindacarsi, neppure incidentalmente, il merito della scelta discrezionale dell'amministrazione di adottare l'una o l'altra misura (dissesto, piuttosto che riequilibrio). L'applicazione della sanzione interdittiva di cui al primo periodo del cit. art. 248, c. 5, nei confronti degli amministratori, discende dal riconoscimento giudiziale di responsabilità del dissesto. Quanto, invece, all'applicazione della sanzione interdittiva di cui al primo periodo del cit. art. 248, c. 5-*bis*, nei confronti del revisore, la legge richiede che il periodo di sospensione sia determinato fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata; la determinazione del periodo di sospensione non può che competere alla Corte dei conti, in uno con l'accertamento della responsabilità e l'applicazione della sanzione pecuniaria, per ragioni di interpretazione letterale e sistematica del cit. c. 5-*bis*; né occorre, in proposito, la proposizione di specifica domanda da parte del p.m., una volta richiesto l'accertamento di responsabilità (decreto n. 2/2021, Abruzzo).

Premesso che la deliberazione consiliare con la quale il Comune dichiara il dissesto è un atto impugnabile da parte di coloro che ne hanno interesse, l'oggetto dell'opposizione nel giudizio riguardante l'irrogazione della sanzione non è la legittimità o l'opportunità della dichiarazione di dissesto, ma è l'accertamento del contributo causale del Sindaco alla determinazione del dissesto stesso. Infatti, il presupposto della sanzione è l'aver contribuito a creare le condizioni del dissesto con una condotta di per sé lesiva degli equilibri di bilancio. In proposito, la valutazione del quadro contabile e finanziario dell'ente, al fine della successiva adozione della deliberazione di dichiarazione del dissesto, è effettuata sulla base di parametri oggettivi e non discrezionali ((sent. n. 280/2021, Abruzzo).

Con riferimento all'elemento soggettivo della colpa grave, è rilevante la circostanza che il Sindaco abbia trattenuto presso di sé anche la delega al bilancio e l'aver fatto affidamento in buona fede sulla gestione del responsabile dei servizi finanziari non è idoneo a far venire meno la sua responsabilità, potendosi anche configurare l'ignoranza delle cause dello squilibrio quale autonoma fonte di responsabilità, sotto il profilo dell'omesso svolgimento delle proprie funzioni di monitoraggio e controllo sull'operato del pertinente settore amministrativo (sent. n. 280, Abruzzo, cit.).

Sebbene sia l'art. 133 c.g.c., sia l'art. 248, c. 5, Tuel abbiano espressamente previsto la giurisdizione del giudice contabile solo sulle sanzioni pecuniarie, deve intendersi implicitamente attribuita al medesimo giudice anche una formale dichiarazione di applicabilità della sanzione interdittiva, tenendo conto della connessione sussistente tra l'accertamento sostanziale della responsabilità e l'applicazione delle sanzioni (pecuniarie e personali), nonché dell'esistenza di un rapporto di diretta consequenzialità tra le due statuizioni, con la connessa esigenza di definizione in maniera unitaria del quadro accertativo e sanzionatorio, risultando invero inopportuna una scissione tra la qualificazione della condotta e la determinazione delle sue conseguenze. Tale soluzione è idonea ad assicurare il rispetto dei principi di effettività e di concentrazione, allo scopo di garantire una piena tutela degli interessi pubblici coinvolti (artt. 2 e 3 c.g.c.), nonché del principio

del giusto processo previsto dall'art. 4 c.g.c., in attuazione dell'art. 111, c. 1, Cost. (sent. n. 280/2021, Abruzzo).

L'azione di responsabilità sanzionatoria ex art. 248, c. 5, Tuel non presuppone, come condizione di ammissibilità, il previo riconoscimento giudiziale di una responsabilità amministrativa (per danno) degli amministratori; il rito sanzionatorio di cui agli artt. 133 ss. c.g.c. è ammissibile nelle fattispecie di responsabilità da dissesto, in quanto non offre minori garanzie del rito ordinario, bensì maggiori, atteso che all'invito a dedurre dinanzi al p.m. si sostituisce una fase dinanzi al giudice monocratico a cognizione piena, seguita da una fase di opposizione al collegio e a un eventuale appello. Le sanzioni interdittive o di *status* da dissesto conseguono di diritto all'unico accertamento della responsabilità per contribuzione al dissesto dell'ente, nell'ambito del medesimo rito sanzionatorio, e vanno dichiarate dalla Corte dei conti nel proprio provvedimento con pronuncia di mero accertamento (atteso che non spetta alla Corte, bensì all'autorità amministrativa irrogare tali sanzioni interdittive), analogamente a quanto avviene per alcune sanzioni penali o amministrative accessorie a condanne penali da parte del giudice ordinario (sent. n. 122/2021, Calabria).

Con riferimento alla responsabilità da dissesto e ai connessi profili sanzionatori: il termine di prescrizione decorre dal perfezionamento della fattispecie, ovverosia dalla deliberazione dello stato di dissesto; costituisce contributo causale al dissesto la condotta degli amministratori che abbiano approvato una serie di atti dove veniva reiterato il ricorso a una serie di entrate di carattere straordinario non realizzabili, nonostante i pareri contrari dell'organo di revisione e del responsabile del servizio finanziario; dall'accertamento del contributo causale al dissesto consegue la condanna dell'amministrazione alle sanzioni pecuniarie previste dall'art. 248, c. 5, Tuel solo se questi ha percepito indennità nel corso del suo mandato, ferme restando le sanzioni di *status* (di competenza dell'autorità amministrativa) che discendono *ex lege* da tale accertamento (sent. n. 215/2021, Calabria).

I giudizi sui conti

È stata respinta la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE ed è stato rigettato il ricorso in opposizione al decreto che aveva statuito l'obbligo di resa del conto nei confronti di concessionario di servizio di ente locale, poiché l'eventuale regime privatistico in cui opera il soggetto privato titolare di concessione per la gestione di servizi comunali non impedisce che lo stesso rivesta la qualifica di agente contabile, come tale soggetto al giudizio di conto, posto che l'indicata figura è indipendente dalla natura, pubblica o privata, del soggetto e dal titolo giuridico in forza del quale la gestione viene svolta (sent. n. 17/2021, Sardegna).

Non vi è spazio per l'applicazione del giudizio di resa del conto, nella procedura delineata dal legislatore anteriormente all'entrata in vigore del c.g.c., nel caso in cui il conto sia stato già presentato dall'agente contabile e l'amministrazione non ne abbia curato il deposito presso la Sezione giurisdizionale. In tali ipotesi disciplinate dal vecchio rito potrà autonomamente provvedere all'acquisizione del conto in via istruttoria il magistrato incaricato del relativo esame. Ne consegue che il ricorso deve essere dichiarato inammissibile e gli atti trasmessi al magistrato designato all'esame del conto (sent. n. 176/2021, Marche).

Nell'ambito del procedimento per resa di conto dinanzi al giudice monocratico di cui all'art. 141 c.g.c. non è configurabile una questione di prescrizione (trattandosi di eccezione di parte e non essendo ancora presente l'agente contabile) ed essendo la giurisprudenza prevalentemente orientata nel senso della imprescrittibilità dell'azione di resa del conto; a maggior ragione l'azione soggiace al vaglio di meritevolezza, attualità e concretezza dell'interesse pubblico. In tale ottica, la ricerca dell'equilibrio tra il principio dell'imprescrittibilità del diritto alla resa del conto e l'utilità pratica dell'attivazione dell'azione erariale resta rimessa, in prima battuta, alle motivate determinazioni del p.m. e, in ultima analisi, nel caso di proposizione dell'azione, all'apprezzamento del giudice, senza che sia configurabile alcun automatismo in un senso o nell'altro. A tal fine, il trascorrere del tempo costituisce un parametro da soppesare e, laddove la mancata resa del conto giudiziale risalga a più d'un quinquennio addietro (termine di per sé significativo, in quanto utilizzato dal legislatore non solo per la prescrizione della responsabilità amministrativa e contabile, ma anche per l'estinzione dei giudizi di conto *ex art. 150 c.g.c.*), l'interesse a ottenere il conto giudiziale per ragioni di "continuità contabile" o per ragioni di "certezza giuridica" deve trovare adeguata motivazione (*arg. ex art. 5 c.g.c.*) (decreto n. 30/2021, Abruzzo).

Sono irregolari i conti resi da un agente contabile incaricato della riscossione di tributi, in assenza di documentazione contabile minimale ai fini della parificazione e dei successivi controlli. In particolare, non costituisce documentazione contabile l'insieme di documenti informatici non sottoscritti digitalmente dall'agente contabile, non datati, non vidimati, non vistati dal responsabile del servizio finanziario, e che non presentano le caratteristiche di cui all'art. 2215-*bis* c.c., applicabile in via analogica, per la tenuta della documentazione informatica. Pertanto, tale documentazione non può essere considerata idonea al controllo intestato alla Corte sui conti resi dall'agente contabile (sent. ord. n. 300/2021, Veneto).

La mancanza di titoli cartacei non può costituire un valido motivo per non procedere alla compilazione del conto giudiziale inerente alla gestione contabile degli stessi. Atteso che i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, a tenore dell'art. 20, lett. c), del r.d.l. n. 827/1924, applicabile anche agli enti locali in virtù dell'art. 93 Tuel, secondo indirizzi esegetici consolidati, per i quali sussiste in ogni caso l'obbligo di resa del conto giudiziale completo dei dati di gestione, indipendentemente dalla loro materializzazione in forma documentale (sent. n. 162/2021, Piemonte).

È esclusa la possibilità di compensare i debiti, derivanti dal mancato riversamento di tributi riscossi, con i crediti vantati a diverso titolo. Nel nostro ordinamento, infatti, la regola generale dell'assoggettabilità a esecuzione di tutti i beni del debitore (artt. 2740, 2910 c.c.) subisce, per quanto attiene gli enti pubblici, una limitazione in dipendenza della natura dei beni appartenenti agli enti stessi, essendo espropriabili solo i beni disponibili e non quelli di origine pubblicistica e destinati per legge a uno specifico scopo pubblico. Pertanto, stante la natura di crediti tributari, va escluso che possa opporsi – al mancato versamento dei tributi introitati da parte dell'agente contabile – una compensazione legale dei crediti (art. 1243, c. 1, c.c.), visto, tra l'altro, quanto previsto dall'art. 1246, n. 3, c.c. che esclude tale

possibilità per i crediti dichiarati impignorabili. Non è possibile, inoltre, configurare una ipotesi di compensazione volontaria, mancando la prova di una concorde volontà delle parti richiesta dall'art. 1252 c.c., non sostituibile dalle dichiarazioni rese dal responsabile del servizio finanziario, non avvalorate da alcuna ulteriore e idonea documentazione amministrativo-contabile, né una compensazione "giudiziale" (art. 1243, c. 2, c.c.), sia per l'impignorabilità dei crediti tributari e sia per il fatto che i crediti vantati dalla società non appaiono, come richiede l'art. 1243, c. 2, c.c., di facile e pronta liquidazione (sent. ord. n. 300/2021, Veneto).

Nel giudizio di conto, è da escludersi che la Corte dei conti possa ammettere a compensazione giudiziale il controcredito asseritamente vantato dall'agente contabile verso l'amministrazione ove la *potestas iudicandi* sull'accertamento della relativa esistenza rientri nella titolarità di diverso plesso giudiziale, né, diversamente, sussiste un rapporto di pregiudizialità fra l'oggetto del giudizio di conto, pendente innanzi alla Corte dei conti, e l'accertamento del controcredito rimesso alla giurisdizione di diversa autorità giurisdizionale (sent. n. 247/2021, Sicilia).

In una gestione economale, è stato rilevato che l'impiego, per più annualità, delle somme residue a fine anno e non restituite ha determinato una inammissibile commistione tra le gestioni relative a esercizi diversi, in violazione dei principi di trasparenza e tracciabilità delle movimentazioni contabili. Sotto altro profilo, si è riscontrata l'assunzione da parte del Sindaco delle competenze spettanti al responsabile dei servizi finanziari, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 107, c. 1, Tuel, che attribuisce la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica degli enti locali unicamente ai dirigenti e/o responsabili dei servizi dell'ente, in applicazione del principio di separazione tra l'attività politica e di indirizzo e quella di gestione. In tale contesto operativo, in cui il Sindaco aveva svolto compiti gestori dell'ente (peraltro in assenza di adeguati controlli da parte dell'organo di revisione), si è ritenuto che l'agente contabile fosse divenuto un mero esecutore delle disposizioni del Sindaco, il quale non si limitava a richiedere l'effettuazione di una spesa ma ne era al tempo stesso il controllore. È stata pertanto dichiarata la non imputabilità all'economista degli esborsi disposti in violazione del regolamento interno, mentre le spese non documentate o con giustificativi di spesa non congruenti, rientranti nel pieno dominio dell'agente contabile, sono state addebitate all'economista in quanto esborsi irregolari, frutto di operazioni materiali personalmente curate dall'agente contabile (sent. n. 212/2021, Friuli-Venezia Giulia).

Con specifico riguardo alla nozione di spese di rappresentanza, è irregolare il rimborso delle spese sostenute per cene, pranzi e colazioni di lavoro svoltesi tra docenti universitari interni e docenti esterni invitati per lezioni di dottorato, nonché di quelle per *buffet* e *coffee break* relativi in occasione di riunioni interne tra professori (sent. n. 167/2021, Liguria). Nel medesimo senso, sono stati dichiarati irregolari conti giudiziali nei quali erano state poste a carico del fondo economale spese non documentalmente giustificate o impropriamente qualificate come di rappresentanza, consequenzialmente poste a carico dei rispettivi agenti contabili (sent. nn. 156, 219, 227 del 2021, Liguria).

Sono da confermare le irregolarità evidenziate in una gestione economale, sebbene il responsabile del settore economico-finanziario abbia rilevato che il conto

depositato ed esaminato dal magistrato istruttore sia stato redatto, in modo sintetico, e non sia quindi corrispondente a quello più completo ed effettivamente reso per la gestione in esame. Ciò in quanto, ai fini del rituale deposito e della costituzione in giudizio dell'agente contabile (art. 140, cc. 1, 2, 3), va esclusivamente considerato il conto trasmesso, mediante il portale "SIRECO", Sistema Informativo per la Resa dei Conti giudiziali, il solo oggetto di esame da parte del giudice designato. Peraltro, il conto successivamente trasmesso dal responsabile del settore economico-finanziario, in allegato alla memoria difensiva, non ha potuto formare oggetto di puntuale istruttoria da parte del magistrato relatore, in quanto tardivamente e irrisolvemente depositato, e, ad avviso del collegio, non può, in ogni caso, considerarsi sostitutivo del conto in precedenza depositato (sent. ord. n. 301/2021, Veneto).

Con riferimento alla mancanza della reversale di restituzione dell'anticipazione del fondo per il servizio di economato, attesa la mancanza di prova, in atti, del caso fortuito o della forza maggiore, è stato dichiarato irregolare il conto economale in esame, con addebito del relativo importo all'agente contabile, oltre agli interessi legali (sent. n. 2/2021, Valle d'Aosta).

Va dichiarata l'improcedibilità di una serie di conti presentati da agenti della riscossione, in quanto nelle more della definizione del giudizio il legislatore è intervenuto più volte prorogando la possibilità, da parte degli agenti della riscossione, di presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità (art. 1, c. 684, l. 2014/190). Trattandosi di rapporti non ancora esauriti, una pronuncia sul conto potrà essere resa quando scadranno i termini per la riscossione dei residui attivi, in quanto il conto va valutato unitariamente riguardo a tutte le riscossioni e ai versamenti effettuati dal contabile nel periodo di gestione (sent. n. 392/2021, Toscana).

I giudizi pensionistici

È stato dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, in favore del TAR territorialmente competente, sul ricorso di un militare collocato in quiescenza, proposto al fine di ottenere la declaratoria del diritto a percepire la restante parte del premio di cui all'art. 1, cc. 1 e 2, l. 28 febbraio 2000, n. 42 recante "Disposizioni per disincentivare l'esodo dei piloti militari", in quanto tale controversia non riguarda né il diritto né la misura della pensione (sent. n. 26/2021, Liguria).

Spetta al giudice ordinario la cognizione sulla domanda di accertamento del diritto alla perequazione automatica sugli assegni pensionistici avanzata dall'interessato titolare di trattamento di quiescenza a carico del Fondo lavoratori dipendenti INPS, in quanto il criterio di radicamento della giurisdizione del giudice contabile è rappresentato dall'essere il trattamento di pensione gravante a carico, totale o parziale, dello Stato ovvero dall'esistenza di una specifica previsione di legge che il radicamento affermi, irrilevante risultando, per converso, la eventuale natura pubblica dell'ente di provenienza del pensionato (sent. n. 477/2021, Sicilia).

In ordine alla valenza della pronuncia civile del giudice del lavoro nel giudizio pensionistico, al fine di determinare la natura sia dell'incarico rivestito dal ricorrente, sia degli emolumenti a questo corrisposti in relazione a tale incarico, occorre precisare che la pronuncia del giudice del lavoro si pone su un piano differente rispetto a quello su cui si celebra il giudizio pensionistico; in ogni caso, l'accertamento operato in sede civile, che nella fattispecie non fa alcuna menzione

delle modalità di computo a fini pensionistici della retribuzione *de quo*, non può essere ritenuto sufficiente né decisivo per dirimere la questione all'esame, dovendo il giudice delle pensioni procedere a un'autonoma qualificazione dei medesimi fatti sul piano della specifica disciplina previdenziale pubblica (sent. n. 316/2021, Sardegna).

In relazione ai rapporti tra giudicato civile e giurisdizione contabile, nel caso di un funzionario pubblico in quiescenza, che ha adito la Corte dei conti al fine di ottenere, previo ricalcolo e adeguamento, l'erogazione del trattamento pensionistico a lui asseritamente spettante in relazione al trattamento economico corrispondente alla qualifica superiore riconosciutagli dal giudice ordinario con sentenza passata in giudicato, è stata esclusa la vincolatività "panprocessuale" del giudicato esterno civile. Si è infatti precisato che la decisione del ricorso deve essere assunta in piena ed esclusiva autonomia, in quanto riguardante fatti e oggetto che ricadono nella materia pensionistica, il cui rapporto è ontologicamente distinto da quello di pubblico impiego - riservato a diverso plesso giurisdizionale - a causa del diverso *petitum* sostanziale. Ciò implica che il giudice delle pensioni può trarre dal precedente giudicato civile e da quel diverso giudizio soltanto elementi utili che concorrono a formare il proprio libero convincimento, *ex art. 116 c.p.c.* (sent. n. 14/2021, Molise).

In generale, è stato chiarito che tra i diritti trasmissibili *iure hereditatis* non vi è quello di proporre ricorso impugnando un provvedimento amministrativo, quando di tale potestà il *de cuius*, pur avendone avuto la possibilità, non abbia inteso avvalersi; se, infatti, è ammissibile la successione nella posizione processuale di un giudizio in corso di svolgimento, non altrettanto può dirsi in relazione alla legittimazione all'azione che afferisce a una posizione giuridica non trasmissibile e che, come tale, non può formare oggetto di trasferimento *mortis causa*. In assenza di impugnazione da parte del titolare del diritto pensionistico, gli eredi non sono, pertanto, legittimati a farlo valere, se non per tutelare (*iure proprio*) un autonomo diritto a questo connesso, onde va dichiarato inammissibile, ai sensi dell'art. 81 c.p.c., il ricorso proposto dall'erede avverso il provvedimento amministrativo che ha negato accoglimento alla pretesa pensionistica del proprio dante causa e da quest'ultimo non impugnato, così come, quello diretto a far valere una pretesa previdenziale mai rivendicata in sede amministrativa dal *de cuius* (sent. nn. 33/2021 e 164/2021, Puglia).

La rinuncia agli atti del giudizio da parte del ricorrente comporta la necessità di verificare gli effetti di tale rinuncia sul processo, alla luce della mancanza di espressa accettazione da parte delle amministrazioni resistenti. Nel caso di specie, è stato, in particolare, considerato che la necessaria attività funzionale alla soddisfazione della pretesa del ricorrente da parte dell'Inps è stata eseguita dall'Arma dei Carabinieri solo dopo la notificazione alla stessa del ricorso, sicché, avuto riguardo alle sostanzialmente concordi allegazioni della parte ricorrente e delle amministrazioni resistenti, è di fatto intervenuta la cessazione della materia del contendere. Da ciò discende che il silenzio delle amministrazioni resistenti sulla dichiarazione di rinuncia agli atti del giudizio non può ostacolare la prevista pronuncia di estinzione del processo (peraltro espressamente chiesta dal ricorrente), atteso che non può

ritenersi sussistente, in capo a queste, alcun interesse alla prosecuzione del processo (sent. n. 126/2021, Friuli-Venezia Giulia).

La domanda di liquidazione delle spese di giudizio formulata dall'amministrazione resistente, unitamente all'accettazione della rinuncia agli atti del giudizio, non può essere interpretata come riserva o condizione, che, ai sensi dell'art. 110, c. 4, c.g.c., renderebbe inefficace l'accettazione, non avendo la parte subordinato l'accettazione della rinuncia alla vittoria delle spese di giudizio (sent. n. 141/2021, Toscana).

In un ricorso collettivo avente per oggetto il diritto alla perequazione delle pensioni nel rispetto dei principi recati agli artt. 3, 36, 38, Cost. previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni normative recate all'art. 1, c. 260, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, il ricorso è stato dichiarato improcedibile, in difetto degli adempimenti previsti dall'art. 155 c.g.c. (mancata notificazione del ricorso a opera del ricorrente nei confronti della convenuta), e, per l'effetto, in analogia, con quanto previsto per l'omessa esecuzione dell'ordine di rinnovazione di cui all'art. 155, c. 10, c.g.c. è stata ordinata la cancellazione della causa dal ruolo e dichiarata l'estinzione del processo a norma dell'art. 111 c.g.c., c. 4 (sent. n. 46/2021, Liguria).

Ai sensi dell'art. 155, c. 5, c.g.c., è stato dichiarato inammissibile il ricorso non notificato unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, poiché il rapporto processuale non si è validamente instaurato e trattasi, dunque, di notifica inesistente, per cui non sono applicabili i rimedi previsti per la nullità della notifica (sent. n. 51/2021, Veneto).

La mancata notificazione dell'atto introduttivo e del decreto con cui è stata fissata la trattazione della domanda di tutela cautelare, che, singolarmente considerata, avrebbe comportato una mera pronuncia di non luogo a provvedere e la fissazione dell'udienza per la trattazione del merito, è stata accompagnata da una espressa rinuncia "agli atti del giudizio", sicché si è ritenuto che il giudizio potesse essere definito nella sede cautelare, pronunciando, ai sensi dell'art. 167, c. 4 e 5, c.g.c., sentenza in forma semplificata, proprio sulla base di tale rinuncia (sent. n. 12/2021, Friuli-Venezia Giulia).

È inammissibile, per carenza della previa domanda amministrativa (art. 153, c. 1, lett. b) c.g.c.), il ricorso per la riliquidazione della pensione in godimento per assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa (art. 2, c. 12, l. 8 agosto 1995, n. 335), in quanto in atti si è rinvenuta esclusivamente la domanda di pensione ordinaria di inabilità. Non è stata, al riguardo, ritenuta condivisibile la prospettazione attorea secondo cui la sottoposizione ad accertamento sanitario integrerebbe la necessaria fase istruttoria amministrativa prodromica al giudizio, rilevato che tale accertamento era stato richiesto dal datore di lavoro e che al giudizio medico-legale non era seguita alcuna istanza in via amministrativa se non la richiesta di pensione ordinaria di inabilità (sent. n. 6/2021, Liguria).

È inammissibile la domanda volta a ottenere, ai fini della pensione privilegiata, la declaratoria di sussistenza della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, negata ai fini dell'ottenimento dell'equo indennizzo, senza che sia stata preventivamente esperita la via amministrativa; è stato all'uopo evidenziato che, diversamente opinando, l'interessato potrebbe scegliere il giudice a cui rivolgersi,

indipendentemente dalla finalità (scopo-fine) in concreto perseguita, la cui tutela è, invece, per legge, affidata, secondo i casi, al giudice del rapporto di lavoro ovvero al giudice delle pensioni (sent. n. 1007/2021, Puglia).

In difetto di previa domanda amministrativa di pensione privilegiata, è inammissibile il ricorso con cui venga richiesto dall'interessato, in sede processuale, il positivo accertamento (viceversa escluso in sede amministrativa all'esito del procedimento attivato dall'istante *ex art. 2, c. 3, d.p.r. n. 426/2001*) della dipendenza causale da fatti di servizio delle infermità e il riconoscimento del diritto, presente o futuro, al trattamento di privilegio. Il principio di unicità dell'accertamento, infatti, non equivale a irreversibilità dello stesso, tenuto conto del potere di riesame, intestato all'amministrazione di appartenenza, previsto dall'art. 14 c. 1 del cit. d.p.r. Va quindi condiviso l'orientamento che pretende, con le conseguenze dell'art. 153, c. 1 c.g.c., la previa istanza amministrativa di trattamento privilegiato; tale orientamento muove dalla necessità che l'iniziativa processuale sia preceduta dalla conformazione del rapporto sul piano sostanziale e amministrativo (sent. n. 1181/2021, Sicilia).

Per il personale non appartenente al comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, la circostanza che il dipendente fosse ancora in servizio alla data del 6 dicembre 2011, di entrata in vigore dell'art. 6 d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011, che abroga gli istituti dell'accertamento della dipendenza da causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata, esclude che ci si trovi al cospetto di una delle ipotesi derogatorie previste *ex lege* della intervenuta abrogazione in quanto, in tale evenienza, il diritto a pensione privilegiata neppure è sorto, non integrando il già richiesto ed eventualmente ottenuto accertamento della dipendenza della causa di servizio, ai fini dell'equo indennizzo "procedimento in corso", atto a materializzare l'ipotesi derogatoria prevista *ex lege* (sent. n. 232/2021, Sicilia).

Con riferimento alla richiesta nel medesimo ricorso di un esatto adempimento di una decisione pregressa passata in giudicato e di nuovi diritti, è stato affermato che si determina, per ragioni di economia processuale e nel silenzio del legislatore, l'attrazione di tutte le questioni trattate nel giudizio al rito ordinario, anche per quei punti che dovessero essere coperti dal giudicato, dovendosi privilegiare una trattazione unitaria delle domande, analogamente a quanto ritenuto in ipotesi analoghe dalla giurisprudenza amministrativa, nei limiti delle richieste delle parti (sent. n. 278/2021, Marche).

L'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse si verifica ogni qual volta vicende successive all'atto impugnato agiscano sulla sfera del destinatario, sia in senso favorevole che sfavorevole, in guisa tale da eliminare ogni ulteriore interesse alla prosecuzione del giudizio. In specie, la dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse in ordine al ricorso giurisdizionale è ricollegabile al verificarsi di una situazione oggettivamente incompatibile con la realizzazione dell'utilità o della situazione di vantaggio alla quale mira il ricorso giurisdizionale, come nel caso (evidenziato da parte ricorrente) della sussistenza di un uniforme e consolidato orientamento giurisprudenziale, obiettivamente incompatibile con la realizzazione dell'*utilitas* prospettata nel ricorso (sent. n. 298/2021, Veneto).

È stata respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sul presupposto del passaggio in giudicato di una precedente sentenza, in conseguenza della mancata riassunzione del giudizio dopo la riforma da parte della Sezione di appello. In specie, la mancata riassunzione del precedente giudizio, in seguito alla rimessione al primo giudice, ha comportato l'estinzione del processo; non sono quindi applicabili al caso di specie l'art. 188 c.g.c. che si riferisce alla diversa fattispecie dell'estinzione del procedimento di impugnazione, né l'art. 111, c. 6, c.g.c. (che non si riferisce al giudizio di remissione al giudice di primo grado dopo l'appello). In proposito, rileva la norma di cui all'art. 393 c.p.c. (applicabile *ratione temporis* anche alle cause introdotte prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile), laddove prevede che, in caso di estinzione del giudizio di rinvio, l'intero processo si estingue; verificatasi l'estinzione del giudizio di rinvio non vi è, quindi, alcuna possibilità che la sentenza di primo grado passi in giudicato, attesa la prevalenza della disciplina dettata dall'art. 393 rispetto a quella espressa dall'art. 338 c.p.c. (dalla formulazione analoga a quella dell'art. 188 c.g.c.) (sent. n. 95/2021, Veneto).

In relazione a un ricorso collettivo proposto da titolari di pensione a carico della gestione pubblica che hanno lamentato l'insufficienza dell'adeguamento dei rispettivi trattamenti pensionistici (art. 1, c. 477, l. 27 dicembre 2019, n. 160), facendone rilevare profili di illegittimità costituzionale, nell'eventuale caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale la disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il periodo 2020-2021 troverebbe nuovamente la sua fonte nell'art. 1, c. 260 della l. 31 dicembre 2018, n. 145, al cui proposito la Corte costituzionale, con sentenza n. 234 del 9 novembre 2020, ha dichiarato "non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 260, della l. n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost.". Pertanto, considerando che la cit. normativa disciplina in maniera differente la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il periodo considerato, la mancata documentata indicazione, per ciascun ricorrente, dell'effetto economico derivante dall'applicazione della prima o della seconda delle citate norme, impedisce di valutare la sussistenza, o meno, della convenienza connessa all'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 477 della l. n. 160/2019; ne discende la mancanza della prova dell'interesse ad agire (sent. n. 182/2021, Friuli-Venezia Giulia).

La diversa quantificazione o specificazione della pretesa, fermi i fatti costitutivi, rappresenta una mera *emendatio libelli*, così come la diversa interpretazione o qualificazione giuridica del medesimo fatto costitutivo del diritto (sent. n. 319/2021, Marche).

In tema di prescrizione, è stato affermato che non può essere favorevolmente considerata la domanda dell'Inps relativa alla richiesta di prescrizione quinquennale dei ratei formulata oltre i termini di costituzione del convenuto, che deve avvenire dieci giorni prima dell'udienza (entro il quale devono essere proposte, a pena di decadenza, le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d'ufficio), *ex art. 156 c. 2 c.g.c.* (sent. n. 87/2021, Marche).

Sul fronte sostanziale, le principali questioni trattate hanno riguardato l'applicazione dell'art. 54 del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092 afferente al calcolo della misura del trattamento pensionistico del personale militare, richiesta da numerosi

ricorrenti per i quali l'Inps ha applicato l'art. 44 del cit. d.p.r. n. 1092/1973 previsto per il personale civile.

Secondo un'interpretazione che ha poi trovato avallo presso le Sezioni riunite in sede giurisdizionale²⁴ è stata affermata l'applicabilità dell'aliquota del 2,44% anche a coloro che, al 31 dicembre 1995, non avessero maturato almeno 15 anni di servizio (sent. nn. 121, 217 del 2021, Liguria).

A fronte di sentenze nelle quali i ricorsi sono stati respinti, a motivo dell'insistenza del patrocinio sulle originarie domande, anche alla luce della sentenza delle Sezioni riunite n. 1/2021, alcune sentenze si sono invece soffermate sui profili di inammissibilità e improcedibilità, nel caso di presentazione di una nuova domanda, in via subordinata, con la quale si chiedeva la riliquidazione della pensione, secondo le modalità individuate dalla cit. sentenza (tra le altre, sent. nn. 54, 108 del 2021, Veneto).

È stata dichiarata la cessazione della materia del contendere, laddove parte ricorrente non ha insistito, nelle conclusioni da ultimo rassegnate, nella domanda originaria del ricorso (applicazione dell'art. 54 del d.p.r. n. 1092/1973), limitandosi a chiedere l'applicazione dell'aliquota di rendimento annua del 2,44%, secondo le modalità precisate dalle SSRR della Corte dei conti con la cit. sent. n. 1/2021 e fatte proprie dall'Inps, come comprovato dal provvedimento di riliquidazione acquisito agli atti di causa (tra le altre, sent. nn. 241-245 del 2021, Veneto).

Sempre con riferimento alla riliquidazione del trattamento pensionistico, con la più favorevole aliquota individuata dalle Sezioni riunite, tenuto conto dell'adozione della circolare n. 107 del 14 luglio 2021, da parte dell'Istituto previdenziale, contenente chiarimenti e indicazioni uniformi per l'adeguamento in via amministrativa alla giurisprudenza contabile resa in sede nomofilattica, si è ritenuto di disporre un rinvio della trattazione per consentire il deposito dell'atto di riliquidazione della pensione dell'interessato, allorché emesso, oltre che di ulteriori note difensive e repliche (*ex multis*, ord. nn. 48, 54 del 2021, Liguria; ord. nn. 38, 39 del 2021, Veneto).

Non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 32, c. 5, della l. n. 121/1981, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non ha previsto l'applicazione al personale della Polizia di Stato a ordinamento civile, della norma di cui all'art. 54 del TU 1092/1973, in tema di determinazione dell'aliquota annua di rendimento sulla parte retributiva della pensione calcolata secondo il metodo misto (ordinanza n. 85/2021, Puglia).

Sono stati respinti i ricorsi presentati da pensionati, già appartenenti al Corpo della polizia penitenziaria o alle Forze di polizia, ai fini della riliquidazione del trattamento pensionistico ai sensi dell'art. 54, d.p.r. n. 1092/1973, in quanto, in disparte l'interpretazione del c. 1 del cit. art. 54 risulta dirimente in tali fattispecie la circostanza che la norma è applicabile al caso dei ricorrenti che non rivestivano, al momento del pensionamento, la qualifica di "militare", in conseguenza della smilitarizzazione della polizia e della non applicabilità ai ricorrenti, ormai rientranti in un'amministrazione "civile", sebbene a ordinamento speciale (sent. nn. 238, 249 del 2021, Veneto; sent. nn. 141, 213, 214 del 2021, Lombardia).

²⁴ cfr. sentenza n. 1/2021/QM/PRES-SEZ.

In relazione ai ricorrenti pensionati, già appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco, è stato riconosciuto il più favorevole trattamento pensionistico di cui all'art. 54, riservato al personale militare, in forza del c. 3 dell'art. 61 del d.p.r. n. 1092/1973, tuttora vigente in quanto non abrogato (neppure implicitamente) dal Codice dell'ordinamento militare (sent.-ord. n. 190/2021, Friuli-Venezia Giulia; sent. n. 101/2021, Umbria).

La sentenza della Corte costituzionale del 9 novembre 2020 n. 234 ha dichiarato l'illegittimità del prelievo sulle pensioni di importo elevato nella parte in cui è stabilita per una durata superiore a tre anni e dunque a decorrere dal 31 dicembre 2021. Tale declaratoria limita temporalmente la materia del contendere nei ricorsi pendenti, non essendo più operativa la norma contestata, e la trattenuta pensionistica che su quella si fonda, solo per il periodo successivo al 31 dicembre 2021, stante lo *ius superveniens* rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale. Per il periodo precedente, a cui viene a essere limitato il *thema decidendum*, va riconosciuta la legittimità della trattenuta e vanno respinti i relativi ricorsi (sent. n. 32/2021, Piemonte).

È stata respinta la richiesta di un maresciallo maggiore del corpo militare ausiliario della Croce Rossa di ricevere il trattamento previdenziale del Comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico; sul punto, è stato precisato che i gradi ricoperti e l'inquadramento in un corpo militare (peraltro ausiliario) presentano carattere prettamente descrittivo e non valgono a garantire la ricomprensione in uno specifico comparto contrattuale laddove, come nel caso di specie, esso non presenti un fondamento ontologico e normativo (sent. n. 465/2021, Toscana).

L'art. 1 del r.d. n. 484/1936 e gli artt. 625, 1626, 1653, 1654, d.lgs. n. 66/2010, recante il codice dell'ordinamento militare, non consentono di equiparare il personale della C.R.I. a quello delle Forze armate dello Stato agli effetti previdenziali. Le disposizioni, anche di carattere previdenziale, sono infatti tenute distinte sul piano normativo: le prime contenute nel Libro V del codice dell'ordinamento militare (art. 625, c. 3), le seconde nel Libro VII dello stesso codice (sent. n. 98/2021, Piemonte).

L'art. 46, l. 10 maggio 1983, n. 212, vigente al tempo del collocamento in ausiliaria dei ricorrenti, deve essere interpretato nel senso che l'indennità annua è commisurata al trattamento economico omnicomprensivo spettante nel tempo al pari grado in servizio e con anzianità di servizio corrispondente, con riferimento al grado e all'anzianità posseduta all'atto del congedo, e che l'adeguamento nel tempo riguarda la misura del trattamento economico spettante ai pari grado, non le progressioni di carriera o il diverso inquadramento giuridico spettante al parigrado in servizio in attuazione di norme di legge entrate in vigore successivamente alla data del congedo, mentre i ricorrenti erano in ausiliaria; progressioni di carriera che presuppongono necessariamente la costanza del rapporto di impiego (sent. n. 69/2021, Lombardia).

Con riferimento all'istanza volta al riconoscimento del diritto alla riliquidazione del trattamento pensionistico in godimento al fine di compensare le negative ripercussioni economiche conseguenti all'inerzia nell'attuazione della previdenza complementare, la liquidazione dell'assegno di quiescenza è disciplinata unicamente dalle fonti normative vigenti al momento di collocamento in congedo e

il legislatore in nessuna disposizione ha inteso subordinare l'entrata in vigore della riforma del sistema pensionistico di cui alla l. 8 agosto 1995 n. 335, caratterizzata dal passaggio al sistema contributivo, alla effettiva attivazione del secondo pilastro della previdenza complementare. Per cui si è concluso per l'infondatezza della pretesa riliquidazione (sent. n. 329/2021, Sardegna).

È stato respinto il ricorso proposto da un pensionato per la declaratoria del suo diritto alla riliquidazione del trattamento di quiescenza con applicazione dell'art. 3, c. 7, del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 165, che prevede il c.d. meccanismo del moltiplicatore, poiché il requisito anagrafico per accedere alla posizione di ausiliaria, di cui il ricorrente non è fornito, è una condizione imprescindibile per la concessione del beneficio di cui si controverte, tanto per il personale escluso dall'applicazione dell'istituto dell'ausiliaria che cessa dal servizio per raggiungimento dei limiti di età previsto dall'ordinamento di appartenenza, quanto per il personale militare che non sia in possesso dei requisiti psico-fisici per accedere o permanere nella posizione di ausiliaria (sent. n. 105/2021, Liguria).

È stata accolta parzialmente la domanda della ricorrente tendente a ottenere, ai sensi dell'art. 25 del n. 1092/1973, il riconoscimento del suo diritto all'aumento di un quarto del servizio prestato per un certo periodo della sua carriera lavorativa, nel quale assumeva di essere stata esposta a lavorazioni insalubri. Delimitato l'ambito soggettivo e oggettivo del beneficio in questione, nel senso che destinatari sono soltanto gli operai e le lavorazioni insalubri elencate nel decreto luogotenenziale 1° maggio 1919, n. 1100, si è ritenuto che la domanda della ricorrente non potesse essere accolta al di fuori dei periodi in cui l'adibizione a tali lavorazioni fosse provata. È stata, infine, considerata inconferente l'allegazione della non conformità del reparto o dell'esposizione della lavoratrice a determinate sostanze, di cui si assumeva la cancerogenicità, poiché per realizzare il requisito oggettivo è necessario non solo utilizzare determinati materiali ma altresì svolgere le specifiche lavorazioni ivi contemplate (sent. n. 162/2021, Liguria).

I presupposti per usufruire della valutazione ai fini pensionistici degli emolumenti corrisposti dall'organizzazione sindacale, a integrazione della retribuzione percepita dal datore di lavoro ai sensi dell'art. 3, c. 6, d. lgs. 16 settembre 1996, n. 564, sono: l'essere collocato in distacco sindacale; il ricoprire le cariche sindacali previste dall'art. 31, c. 2, l. 20 maggio 1970, n. 300; l'aver ottenuto (l'organizzazione sindacale) l'autorizzazione dal fondo o regime pensionistico di appartenenza del lavoratore; l'aver versato il contributo aggiuntivo entro il termine previsto per la domanda di accredito figurativo di cui al c. 3 (sent. n. 140/2021, Lombardia).

Con riferimento al riscatto di periodi di studio, a fini contributivi, è stata respinta la domanda tendente a ottenere la declaratoria del diritto al riscatto del corso di studi triennale frequentato per il conseguimento del diploma di infermiere professionale. Il rigetto è stato motivato con la mancata prova, da parte dell'attrice, di essere in possesso del diploma di scuola secondaria superiore requisito che, insieme alla condizione che il corso di studi da riscattare sia necessario per il conseguimento di un titolo prescritto per l'ammissione al concorso il cui superamento ha consentito l'accesso al posto occupato durante la carriera, costituisce uno dei due pilastri su cui

pacificamente si fonda la riscattabilità del periodo di studio (sent. n. 183/2021, Liguria).

In ordine al richiesto riconoscimento del diritto al riscatto oneroso dei periodi di servizio svolti da beneficiario di borsa di studio o di perfezionamento, il giudice monocratico ha rammentato che presupposto indispensabile per riscattare un determinato periodo di servizio, ai sensi degli artt. 14 e 15 del d.p.r. n. 1092/1973, è la costituzione di un rapporto d'impiego non di ruolo tra l'interessato e la p.a. presso la quale si chiede la valutazione di quel servizio. La mera previsione di un impegno a tempo pieno non può costituire di per sé elemento dirimente, in assenza di qualsiasi formale attestazione dell'effettiva esistenza di un vincolo di subordinazione gerarchica integrante la costituzione di un rapporto di pubblico impiego (sent. n. 142/2021, Sardegna).

In applicazione dei canoni di buona fede e conservazione degli atti, è stata ritenuta idonea, ai fini del riscatto, un'istanza cumulativa nella quale il ricorrente aveva chiesto contestualmente, oltre al riconoscimento dei servizi pre-ruolo, anche il riscatto del periodo legale del corso di laurea e il riconoscimento del servizio militare di leva. Ciò in quanto, secondo giurisprudenza amministrativa costante, all'istanza con cui la parte privata dà inizio a un procedimento amministrativo deve essere riconosciuta la natura di atto negoziale di diritto privato a cui si applicano le regole generali sulle dichiarazioni di volontà stabilite dal codice civile, per cui le istanze rivolte dai privati alla pubblica amministrazione devono essere valutate con riferimento ai canoni di buona fede e conservazione di cui agli artt. 1366 e 1367 c.c. (sent. n. 53/2021, Sicilia).

È stata respinta la domanda con cui è stato chiesto il riconoscimento del diritto a ottenere il riscatto dei periodi di servizio prestato ai sensi dell'art. 5, c. 3, del d.lgs. 30 aprile 1997 n. 165, adducendo di poter in tal modo vantare, alla data del 31 dicembre 1997, maggiorazioni del servizio non soggette al limite quinquennale introdotto dal precedente c. 1. Il rigetto è stato fondato sulla natura di norma di diritto transitorio dell'art. 7, c. 3, del cit. d.lgs., invocato dall'attore per sostenere la validità a fini pensionistici degli aumenti dei periodi di servizio, anche se eccedenti i cinque anni, asseritamente maturati alla data di entrata in vigore del decreto (sent. n. 184/2021, Liguria).

In relazione alla domanda intesa a ottenere il riconoscimento del diritto al cumulo gratuito ai fini del computo dell'anzianità per l'applicazione del sistema retributivo, è stato affermato che, ai fini dell'applicazione del sistema retributivo di calcolo della pensione, la l. n. 335/1995 fa riferimento a un'anzianità contributiva non inferiore ad anni diciotto al 31 dicembre 1995, senza prevedere distinzioni fra differenti gestioni contributive, purché si tratti di forme di contribuzione obbligatoria. Tale interpretazione è coerente con l'istituto del cumulo gratuito, finalizzato a non creare disparità tra soggetti che, prima del 31 dicembre 1995, hanno svolto attività lavorativa, versando contributi presso l'assicurazione generale obbligatoria, e soggetti che hanno versato contributi presso altre casse (sent. n. 385/2021, Sardegna).

Ai fini dell'ottenimento del trattamento di quiescenza anticipato previsto dall'art. 14, d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019 (c.d. quota 100), non sono computabili i periodi in cui il dipendente è stato sospeso in via cautelare dalle funzioni e dallo

stipendio, per il pendente procedimento penale a suo carico, ostandovi la previsione dell'art. 8, c. 3, lett. b), d.p.r. n. 1092/1973 che, nell'escludere la computabilità dei periodi di "sospensione dalla qualifica o in posizione corrispondente che comporti la privazione dello stipendio o della paga", ha riguardo non solo alla sospensione disciplinare, ma anche a quella cautelare (sent. n. 1103/2021, Sicilia).

Sui ricorsi di funzionari della Polizia di Stato che hanno chiesto il computo gratuito, ai fini pensionistici, degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto ai fini dell'accesso alle rispettive carriere, ai sensi degli artt. 13 e 32 del d.p.r. n. 1092/1973, non è applicabile l'art. 32 d.p.r. n. 1092/73, cit. in ordine alla gratuità del riscatto degli anni di laurea, atteso che tale disposizione trova applicazione per il personale a ordinamento militare, operando, invece, nel caso di specie, l'art. 13 e il conseguente riscatto degli anni di laurea a titolo oneroso. È stata altresì ritenuta manifestamente infondata la dedotta questione di legittimità costituzionale, anche alla luce del consolidato assunto per cui in materia di contributo di riscatto, spetta al legislatore ordinario un ambito di discrezionalità, non solo nello scegliere i periodi e i servizi da ammettere al riscatto, ma anche nello stabilire se porre a carico del dipendente il relativo onere in tutto o in parte (sent. n. 20/2021, Valle d'Aosta).

Sul medesimo tema è stata altresì dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle predette norme, proposta dai ricorrenti medesimi in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 97 Cost., nella parte in cui non prevedono il computo gratuito, previsto per gli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri e delle Forze di Polizia militare, anche per i funzionari delle Forze di Polizia a ordinamento civile. Si è in particolare affermata l'insussistenza della violazione dell'art. 3 Cost., trattandosi di una diversa disciplina riferita a situazioni tra loro non assimilabili. Inoltre, richiamando la natura di norma eccezionale del menzionato art. 32, d.p.r. n. 1092/1973, è stato escluso che tale norma potesse essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sull'osservanza del principio di eguaglianza, allo scopo di estendere il regime derogatorio anche a fattispecie rientranti invece nel regime generale (sent. n. 182 e n. 222/2021, Abruzzo).

Con riferimento al riconoscimento del diritto a fruire del trattamento pensionistico di reversibilità quale orfano maggiorenne inabile alla luce delle previsioni (artt. 82, 85, 86 e 194, d.p.r. 29 dicembre 1973 n. 1092), per il requisito della vivenza a carico, in mancanza della condizione della convivenza, va accertato l'effettivo mantenimento abituale a carico del genitore defunto il cui contributo economico deve essere tale da concorrere in maniera rilevante, decisiva e comunque prevalente rispetto alle risorse proprie del soggetto richiedente. Nel caso in esame, parte ricorrente ha fornito la prova di essere fiscalmente a carico del genitore defunto e di avere regolarmente ricevuto da costui, per diversi anni, dei bonifici mensili di significativo importo (sent. n. 156/2021, Friuli-Venezia Giulia).

Un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione di cui all'art. 22 della l. 21 luglio 1965, n. 903, riguardante la quota di reversibilità ai figli maggiorenni studenti, conduce a disapplicare la circolare dell'Inps n. 185/2015, dovendosi riconoscere il diritto a tale quota di pensione, per tutto il periodo di durata legale del corso di laurea ed entro il limite di età di 26 anni, ai figli maggiorenni che pur non immatricolati nello stesso anno di conseguimento del diploma di maturità e alla data di decesso del genitore si trovino a tale data a carico del dante causa e non

abbiano prestato attività lavorativa da tale data fino all'immatricolazione (sent. n. 546/2021, Puglia).

In caso di ricorso presentato dall'orfano maggiorenne volto a ottenere la quota di reversibilità della pensione del genitore deceduto, in quanto affetto da inabilità che comportava l'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa, costituisce principio consolidato nella giurisprudenza quello secondo il quale il giudice può utilizzare, anche per ragioni di economia processuale, le risultanze rivenienti da CTU espletate in altre cause e sovrapponibili con la situazione di fatto dedotta nel giudizio, canone che è stato ribadito in più occasioni anche dalla Suprema Corte. Nel caso in esame la ricorrente aveva promosso il giudizio davanti al giudice del lavoro chiedendo il riconoscimento del medesimo beneficio oggetto della controversia riassunta presso questa Corte, talché la CTU disposta dall'A.G.O., ritualmente espletata, è stata assunta dal giudice delle pensioni a fondamento della propria pronuncia (sent. n. 327/2021, Sardegna).

L'art. 2, c. 12, l. n. 335/1995 riconosce il diritto alla pensione di inabilità ai soli dipendenti cessati dal servizio per infermità non dipendenti da causa di servizio per le quali gli interessati si trovino nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa, richiedendo il collegamento tra l'infermità e la cessazione del rapporto di lavoro al momento della cessazione. Tanto giustifica, sul piano sistematico, il trattamento di pensione più favorevole in rapporto agli ordinari requisiti ed esclude la possibilità di estenderne in via interpretativa l'applicazione al caso di infermità manifestatasi in costanza di servizio ma non causa della sua cessazione (nella specie avvenuta per scadenza del contratto a termine) (sent. n. 45/2021, Piemonte).

In relazione alle pensioni di guerra, è stata esaminata la questione di diritto relativa all'applicabilità, alla fattispecie riguardante un ricorrente maggiore di anni 18 ma minore di anni 21 alla data del 13 settembre 2013, giorno in cui si è verificato l'evento lesivo, della "presunzione assoluta di dipendenza da fatto di guerra" invocata dalla difesa del ricorrente sulla base del combinato disposto del c. 4 dell'art. 8 del d.p.r. 23 dicembre 1978, n. 915 (sent. n. 4/2021, Friuli-Venezia Giulia).

È stata respinta l'istanza cautelare per difetto dei presupposti e per l'impossibilità di adottare una pronuncia anticipatoria della sentenza di merito, non risultando avviata alcuna procedura per il recupero dell'indebito maturato, per cui non poteva essersi verificato un effetto pregiudizievole attuale e concreto, derivante dal provvedimento incidente sul rapporto dedotto in giudizio, stante l'inattualità del pregiudizio (ord. n. 37/2021, Liguria).

La formulazione letterale dell'art. 161 c.g.c. limita l'ammissibilità della domanda cautelare soltanto alla sospensione degli effetti dell'atto impugnato, non ammettendo la possibilità di introdurre con la domanda cautelare una richiesta anticipatoria degli effetti della decisione sul merito. (ord. n. 240/2021, Sicilia).

Sempre in materia cautelare, il *periculum in mora* non può essere considerato sussistente in *re ipsa* (in considerazione dell'ipotizzata illegittimità del provvedimento contestato), ma ne va invece valutata in concreto la sussistenza. In specie, è stato ritenuto insussistente il *periculum*, anche alla luce di quanto precisato dall'Istituto previdenziale, nella propria memoria di costituzione, poiché il ricorrente non è obbligato a sopportare l'onere di ricongiunzione stabilito nel provvedimento

impugnato, in quanto può presentare rinuncia al medesimo oppure decadere dalla prestazione in caso di mancato pagamento. Pertanto, la situazione del ricorrente non si profilava, allo stato degli atti, suscettibile di un pregiudizio grave e irreparabile, tale da giustificare un provvedimento urgente, nelle more di un'eventuale decisione nel merito (ord. n. 60/2021, Veneto).

Sono state affrontate plurime questioni sulla nozione di legittimo affidamento e buona fede nei rapporti tra pensionati e amministrazioni resistenti.

In materia di irripetibilità dell'indebito maturato sull'assegno di quiescenza, non per il passaggio da trattamento provvisorio a definitivo, ma per errata corresponsione della perequazione annuale non dovuta, protrattasi per molti anni, l'indebito deriva esclusivamente da errore dell'amministrazione nella definizione del trattamento pensionistico, in presenza di buona fede del percipiente (sent. n. 333/2021, Sardegna).

L'azione di ripetizione di indebitto dinanzi la Corte dei conti ha come presupposto fatti inerenti al rapporto pensionistico, come a esempio l'errata quantificazione del rateo. Diversamente, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, come quando l'azione di ripetizione è fondata sulla erogazione dei ratei dopo la morte del pensionato (sent. n. 187/2021, Piemonte).

È stata affermata l'irripetibilità di somme indebitamente erogate dall'Inps, a titolo di pensione di reversibilità, a seguito del superamento dei limiti di reddito di cui alla l. n. 335/1995, tabella F, essendo stati tardivamente notificati i relativi provvedimenti di recupero. Al riguardo, nella sentenza si è rammentato che in relazione ai trattamenti pensionistici spettanti ai superstiti, l'art. 1, c. 41, l. n. 335/1995 ha introdotto limiti diversificati, indicati nella tabella F, alla piena cumulabilità dei trattamenti stessi. L'applicazione di tale norma implica per l'amministrazione accertamenti, variazioni e revisioni di carattere generale e di periodica cadenza, cui assoggettare tutte le partite di pensione appartenenti a tale categoria e rientranti nelle previsioni della normativa in materia (art. 13, c. 2, l. 30 dicembre 1991 n. 412, artt. 9, l. n. 428/1985 e 5, d.p.r. n. 429/1986). Pertanto, sono state dichiarate irripetibili le somme indebitamente erogate, in quanto oggetto di provvedimento di recupero notificato oltre il richiamato termine annuale, considerato che risultavano regolarmente presentate le dichiarazioni dei redditi di parte ricorrente e non essendo emerso alcun ulteriore e diverso elemento idoneo a escludere la buona fede e l'affidamento di quest'ultima (sent. nn. 274/2021 e 275/2021, Abruzzo).

L'art. 86, c. 4, d.p.r. n. 1092/1973 costituisce norma speciale che, imponendo all'interessato di comunicare alla competente direzione provinciale del Tesoro la cessazione delle condizioni che hanno dato luogo all'attribuzione della pensione, nonché il verificarsi di qualsiasi evento che comporti variazione della pensione stessa, impone al titolare del beneficio un obbligo qualificato di comunicazione da intendersi esteso anche al superamento dei limiti di cumulabilità di redditi di cui all'art. 1, c. 41, l. n. 335/1995, tabella F, conseguendone l'insussistenza, in capo all'interessato, di una situazione di legittimo affidamento generalizzato radicata dal decorso del tempo e opponibile, in ogni caso, all'ente erogatore (sent. n. 678/2021, Sicilia).

In materia di prescrizione del diritto di rivalsa, non è possibile fare applicazione delle argomentazioni giuridiche svolte in favore della pensionata per validare la

compiutezza di una ipotesi prescrittiva di parte dell'indebitato (in sede di rivalsa) nei confronti del Ministero. Ciò in quanto, l'Inps non era in condizione di definire i rapporti di debito/credito prima dell'emissione del decreto definitivo di pensione. L'amministrazione di appartenenza non può, infatti, avvantaggiarsi di un effetto (quello conseguente all'eccezione prescrizione), che essa stessa ha determinato, avendo con notevole ritardo emanato il decreto definitivo di pensione ordinaria. Pertanto, non può considerarsi prescritto il diritto di rivalsa dell'Inps, nei confronti del Ministero, per le somme erogate in più dall'Istituto previdenziale e dichiarate irripetibili nei confronti della pensionata (in quanto nei suoi confronti dichiarate prescritte), avendo lo stesso Istituto previdenziale esercitato la rivalsa in modo tempestivo (prima che avvenisse il decorso della prescrizione del proprio diritto), in base al principio secondo cui, *ex art. 2935 c.c.*, la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere (sent. n. 28/2021, Veneto).

In merito al computo della prestazione lavorativa *part-time*, ai fini del divieto del cumulo tra pensione e reddito di lavoro dipendente, premesso che l'art. 10, c. 6, del d.lgs. 503/1992 non prevede criteri specifici per la trattenuta in caso di lavoro *part-time*, limitandosi a disporre che il trattamento previdenziale non sia cumulabile con redditi da lavoro dipendente, è stato affermato il principio secondo cui una corretta individuazione dei criteri non può che essere dettata dall'esigenza di risolvere la stessa disparità di trattamento rimossa dalla Consulta in relazione all'art. 21 del d.p.r. 488/1968 che si avrebbe fra coloro che svolgono il lavoro parziale c.d. orizzontale, cioè di poche ore di lavoro al giorno, e coloro che svolgono il *part-time* c.d. verticale, cioè di molte ore in pochi giorni. La pensione è quindi non cumulabile per la sua interezza con la retribuzione in relazione ai giorni di lavoro svolto; tuttavia, i giorni effettivi di lavoro svolto vanno calcolati quale frazione dell'intero giorno tenendo conto della natura *part-time* del rapporto di lavoro (sent. n. 81/2021, Marche).

Sul cumulo tra la pensione normale diretta e il trattamento di attività, nel caso di un ricorrente il quale, a causa dell'inidoneità al servizio militare è passato dai ruoli del personale militare ai ruoli del personale civile del Ministero della difesa, ha chiesto il riconoscimento del diritto alla pensione privilegiata, il giudice monocratico ha accolto il ricorso. Ciò dovendo fare applicazione del principio di diritto affermato dalle Sezioni riunite nella sentenza n. 42/QM/2017 ed emergendo dagli atti di causa la diversità dell'attività lavorativa prestata dal ricorrente, dopo il transito nelle aree funzionali del personale civile, rispetto all'attività svolta da militare (sent. n. 67/2021, Veneto).

I giudizi a istanza di parte

È stato accertato il difetto di giurisdizione del giudice contabile in favore del giudice ordinario e non è stata pertanto accolta l'istanza di cancellazione dell'annotazione della misura cautelare, annoverabile tra i giudizi a istanza di parte di cui all'art. 172 c.g.c., quando non ricorrano le ipotesi previste dall'art. 78 c.g.c. che disciplina l'inefficacia del sequestro in caso di una pronuncia di assoluzione nei confronti del sequestrato (sent. n. 208/2021, Sardegna).

È stata affermata la giurisdizione contabile, ai sensi dell'art. 211 c.g.c., che devolve al giudice contabile la cognizione delle controversie in tema di interpretazione di titoli giudiziali emessi dalla Corte dei conti ai fini della relativa esecuzione. È stata tuttavia ritenuta inammissibile la domanda che mira a

rideterminare in senso riduttivo l'importo, oggetto di condanna, a fronte di un asserito ricalcolo del canone delle unità abitative, nonché del sopravvenuto incameramento di somme degli assegnatari da parte del Comune. In proposito, è stato rilevato che la sentenza di primo grado, oggetto di esecuzione, non fa alcun riferimento alla possibilità di dedurre il danno addebitato in sede di recupero. La successiva decisione di appello, invece, pur evocando un'attività di recupero in sede di esecuzione, ne subordina l'esperibilità all'accertamento da parte del Comune dell'effettiva dimensione del danno; attività quest'ultima di cui non risulta esservi prova agli atti del giudizio. Peraltro, nemmeno il ricorrente ha fornito sufficiente prova del recupero di somme da parte dell'ente né della correlata incidenza riduttiva sull'importo di condanna. Più in generale, la domanda formulata dal ricorrente mal si attaglia alla struttura e alle regole tipiche dell'istanza di parte *ex art. 211 c.g.c.*, palesandosi quale strumento giudiziale volto a conseguire surrettiziamente un risultato ultroneo e diverso rispetto alla mera interpretazione del titolo giudiziale (sent. n. 1290/2021, Campania).

In relazione al ricorso a istanza di parte di un Consorzio per la Bonifica volto ad accertare e dichiarare i gravi inadempimenti dell'Agenzia delle Entrate -Riscossione (*ex lege* subentrata alle varie società del gruppo Equitalia) affidataria del servizio di riscossione, per la mancata esazione dei canoni relativi ai ruoli emessi dal 2000 al 2007, per i connessi vizi, errori e omissioni procedurali, è stata affermata la giurisdizione contabile. È stato dichiarato inammissibile il ricorso poiché l'attività della riscossione è in corso di svolgimento, è svolta da un agente pubblico della riscossione e non è ancora scaduto il termine per la comunicazione d'inesigibilità (sent. n. 884/2021, Lazio).

Sussiste la giurisdizione contabile nel giudizio a istanza di parte avente a oggetto il mancato riversamento di somme non riscosse da parte del concessionario, rientrando la gestione di denaro pubblico da parte di un agente contabile tra le materie di contabilità pubblica. È inammissibile il ricorso a istanza di parte nei confronti del concessionario della riscossione per il mancato riversamento di contributi consortili, la cui natura tributaria è pacifica, prima della definizione del procedimento amministrativo di verifica e controllo che prende l'avvio con la comunicazione di inesigibilità (*ex artt. 19 e 20 d.lgs. n. 112/99* (sent. nn. 2/2021 e 444/2021, Lazio).

È stato respinto un ricorso a istanza di parte proposto per l'illegittimità, l'inefficacia e il conseguente annullamento dei provvedimenti di fermo (art. 96 r.d. n. 2440/23 mod. dal d.l. n. 182/2005) adottati dall'Agenzia delle entrate rispetto alle somme dovute da enti previdenziali (a titolo di indennità di buona uscita e a titolo di indennità aggiuntiva di fine servizio) al ricorrente, imputato in un procedimento penale. Ai fini dell'individuazione delle amministrazioni legittimate passive per provvedimenti di fermo amministrativo, l'espressione "altre amministrazioni pubbliche" contenuta nell'art. 69 r. d. n. 2440/1923 deve essere interpretata, tenendo conto dell'evoluzione dell'organizzazione dei pubblici poteri in senso pluralistico e della presenza, accanto allo Stato, di enti pubblici dotati di personalità giuridica autonoma e distinta, ai quali sono affidati settori di competenza statale o prestazioni di servizi strumentali (nella fattispecie è stata affermata la legittimazione passiva di enti previdenziali per i provvedimenti di fermo amministrativo adottati da

un'amministrazione dello Stato a garanzia di proprie ragioni di credito). L'istituto del fermo amministrativo può essere utilizzato dall'amministrazione a difesa di un proprio credito assistito unicamente dal *fumus boni iuris* in relazione alla pendenza di un qualsiasi procedimento dal cui esito deriverà il suo accertamento. Nella fattispecie, sono legittimi i provvedimenti di fermo amministrativo adottati da un'amministrazione statale, destinati alla futura compensazione dei diritti all'indennità di fine rapporto di un *ex* dipendente con il credito risarcitorio per il danno all'immagine subito dall'amministrazione in conseguenza di fatti costituenti reato, in relazione ai quali i provvedimenti di custodia cautelare e di rinvio a giudizio costituiscono una ragionevole aspettativa di credito (sent. n. 13/2021, Lazio).

Nel giudizio a istanza di parte, la giurisdizione contabile deve trovare conferma in ordine a controversie inerenti al momento "funzionale" della convenzione di tesoreria; la giurisdizione ordinaria deve essere, invece, affermata qualora sorga la necessità di determinare il compenso spettante secondo una concessione vigente. Sulle controversie relative al momento "genetico" del rapporto di concessione del servizio di tesoreria e sulla validità e operatività dei provvedimenti del rapporto concessorio, invece, va riconosciuta la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (sent. n. 1035/2021, Sicilia).

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI D'APPELLO E DELLA SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

1. Questioni processuali nel giudizio di responsabilità amministrativa

Nella giurisprudenza delle tre Sezioni giurisdizionali centrali d'Appello e della Sezione d'Appello per la Regione Siciliana, nel corso dell'anno 2021, sono state esaminate numerose questioni processuali che, a distanza di un quinquennio dall'entrata in vigore del codice di giustizia contabile e a oltre due anni dall'adozione del decreto correttivo al medesimo codice, hanno evidenziato il consolidarsi di filoni interpretativi rilevanti.

Sul piano nomofilattico tali orientamenti hanno garantito un elevato grado di uniformità nell'applicazione del diritto e, parallelamente, il formarsi di un novellato diritto processuale contabile, per un verso adesivo alle linee ermeneutiche del giudice di legittimità sugli istituti comuni, per altro autonomamente caratterizzato, in relazione ai tratti distintivi e alle specificità del giudizio di responsabilità amministrativa.

Natura del giudizio di appello e specificità dei motivi

Con riferimento alla natura del giudizio di appello di responsabilità amministrativa, è stato ribadito che il medesimo non costituisce un *novum iudicium*, nell'ambito del quale la parte appellante può limitarsi a riproporre le proprie ragioni non accolte in primo grado, ma una *revisio prioris instantiae*, che comporta che l'atto di gravame, oltre all'indicazione dei capi della sentenza che si intendono appellare (profilo volitivo: art. 190, c. 2, lett. a) c.g.c.), contenga anche una motivata critica (profilo argomentativo e censorio-causale: art. 190, c. 2, lett. b), c.g.c.) ai passaggi motivazionali che viciano la decisione impugnata (profilo della causalità) (Sez. III, 18 marzo 2021, n. 117).

A tale natura si connette il principio di necessaria specificità dei motivi di gravame, di cui all'art. 190, c. 2 c.g.c., che deve essere commisurata alla specificità della motivazione. Fermo restando che il medesimo non va inteso in senso formalistico, esso postula che alle argomentazioni della sentenza impugnata siano contrapposte quelle dell'appellante volte a confutare le ragioni poste a fondamento della decisione gravata e che i motivi di dissenso rispetto al percorso adottato dal

primo giudice evidenzino, sotto il profilo qualitativo, l'idoneità degli stessi a determinare le modifiche della decisione censurata (Sez. II, 29 marzo 2021, n. 106). In coerenza con la giurisprudenza del giudice di legittimità l'individuazione del carattere di specificità del motivo di appello deve essere ispirata a un principio di simmetria, nel senso che quanto più approfondite e dettagliate risultano le argomentazioni del giudice di primo grado, altrettanto puntuali debbano profilarsi le argomentazioni logico giuridiche utilizzate dall'appellante per confutare l'impianto motivazionale del giudice di prime cure.

Rapporti tra appello principale e gravami incidentali, e relativi termini di proposizione

Secondo l'attuale sistema processuale, l'impugnazione promossa per prima avverso una sentenza determina la costituzione del rapporto processuale, nell'ambito del quale, per esigenze di simultaneità e di unità di trattazione, si innestano i gravami proposti successivamente, da parte di altri soccombenti, che assumono, pertanto, carattere incidentale. Le impugnazioni definite incidentali possono essere qualificate come tipiche, se proposte contro l'appellante principale, o autonome, se rivolte a censurare un capo distinto, sfavorevole alla propria posizione, contenuto nella decisione di primo grado, sulla base di un interesse non originato dal precedente gravame. L'appello incidentale tardivo è proponibile, ai sensi dell'art. 184, c. 7 c.g.c., entro sessanta giorni dalla data in cui si è perfezionata la notificazione dell'appello che fa sorgere l'interesse all'ulteriore gravame (Sez. I, 25 gennaio 2021, n. 20).

In merito alla verifica in ordine all'osservanza del termine "breve" per la proposizione dell'atto di gravame, è stata individuata, in linea di continuità con la giurisprudenza della Corte di cassazione, una deroga alla prova *per tabulas* della notifica della sentenza, dando rilievo al comportamento ammissivo, da parte dello stesso destinatario della notifica della sentenza, con un'esplicita dichiarazione o comunque per *facta concludentia*, che la notificazione è avvenuta nella data indicata dalla controparte (Sez. I, 30 novembre 2021, n. 484).

Ai fini dell'applicazione del termine "breve", di sessanta giorni, per la proposizione dell'atto di appello, è stata esclusa qualsivoglia rilevanza alla comunicazione effettuata dalla segreteria della sezione giurisdizionale, non essendo la medesima idonea a far decorrere i termini per le impugnazioni di cui al cit. art. 178 c.g.c., che individua il *dies a quo* del termine decadenziale nella notificazione della pronuncia (Sez. I, 17 maggio 2021, n. 179).

È stata rimarcata la natura perentoria non solo dei termini per la proponibilità dell'appello, in forza dell'art. 178 c.g.c., ma anche per il deposito del gravame, ai sensi dell'art. 180 c.g.c., da effettuarsi entro trenta giorni dall'ultima notifica, unitamente a copia della sentenza impugnata e alla prova delle eseguite notificazioni; la tempestiva notifica alla controparte dell'atto di appello e il tempestivo deposito costituiscono elementi della fattispecie complessa, dalla quale scaturisce la valida instaurazione del giudizio di appello (Sez. II, 28 settembre 2021, n. 328).

Differentemente rispetto al rito civile ordinario, in cui la citazione in appello è a udienza fissa, nel rito contabile l'instaurazione del giudizio d'appello ha natura bifasica per cui alla notifica dell'appello direttamente dall'appellante alle altre parti segue la notifica, sempre da parte dell'appellante, del decreto presidenziale di

fissazione d'udienza (art. 182 c.g.c.); cionondimeno, ai sensi dell'art. 184 c.g.c., il termine per la proposizione dell'appello incidentale non decorre dalla notifica del decreto di fissazione d'udienza di cui all'art. 182 c.g.c., ma dell'impugnazione, per cui il termine di sessanta giorni di proposizione dell'impugnazione incidentale autonoma deve considerarsi decorrente dal dì di notificazione della prima impugnazione e non già del decreto di fissazione udienza (Sez. I, 24 marzo 2021, n. 95).

Ai fini dell'ammissibilità dell'appello incidentale tardivo si impone, in linea con l'orientamento del giudice di legittimità, l'accertamento in ordine alla sussistenza di un nesso di consequenzialità tra l'appello principale e l'appello incidentale tardivo, nel senso che l'impugnazione incidentale tardiva è ammessa sempreché l'interesse dipenda dall'avvenuta proposizione di quella principale, in quanto, altrimenti, finirebbe con l'attribuire alla parte la facoltà di impugnare autonomamente la sentenza, alla stregua di impugnazione principale, anche oltre l'inutile decorso del termine decadenziale (cit. Sez. I, 25 gennaio 2021, n. 20).

Inammissibilità, improcedibilità dell'appello e interesse all'impugnazione

La violazione del principio di specificità dei motivi di appello è questione rilevabile d'ufficio, trattandosi di vizio che determina non la nullità, ma l'inammissibilità dell'appello, ai sensi dell'art. 190 c.g.c.. L'atto di appello incorre nella sanzione dell'inammissibilità ove difetti una parte argomentativa che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo giudice relativamente a uno dei capi (autonomi) sui quali si fonda la sentenza impugnata, risultando omessa l'indicazione, per ciascuna delle ragioni fondanti la pronuncia, delle contrarie argomentazioni di fatto e di diritto idonee a giustificare la doglianza (Sez. II, 29 marzo 2021, n. 106).

È stata esclusa l'inammissibilità del gravame, non reputando sussistente il difetto di specificità dei motivi di gravame, ancorché le doglianze svolte dall'appellante nei confronti della sentenza impugnata si presentassero come ripetitive delle contestazioni formulate in primo grado; ciò tenuto conto della natura di *revisio prioris instantiae* del giudizio di appello e della sua diversità rispetto alle impugnazioni a critica vincolata, potendo, quanto all'appello, le ragioni di critica sostanzarsi anche nella prospettazione delle medesime argomentazioni addotte nel giudizio di primo grado, purché ciò si traduca in una critica adeguata e specifica della decisione impugnata. I motivi sono stati, peraltro, respinti nel merito in quanto ritenuti insufficienti e incongruenti per poter giungere all'accoglimento del gravame (Sez. I, 8 ottobre 2021, n. 373).

È stata pronunciata l'inammissibilità del gravame in ragione della rilevata carenza, in capo al legale dell'appellante, del requisito del patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, per violazione dell'art. 28 c.g.c. (Sez. III, 20 ottobre 2021 n. 427). In linea con la giurisprudenza di legittimità è stato affermato che l'obbligo di avvalersi di un difensore qualificato ai fini della proposizione dell'atto giudiziale si pone in linea con le norme costituzionali che tutelano il diritto di difesa, non apparendo irragionevole, nell'ottica di una tutela effettiva, rapportare alla fruizione di una giurisdizione, nella specie di grado superiore, la più elevata competenza professionale da parte del difensore, connotante la qualità del cassazionista.

La disposizione dell'art. 196 c.g.c., che prevede, per l'ipotesi di mancata comparizione dell'appellante all'udienza di discussione, il rinvio della causa a una successiva udienza, collegando la sanzione processuale dell'improcedibilità dell'appello alla mancata comparizione dell'appellante alla nuova udienza, è norma indirizzata al solo appellante e dà rilievo a comportamenti colpevoli a lui imputabili sotto il profilo dell'inerzia o dell'imprudenza, non trovando applicazione nel caso in cui lo stesso chieda che il gravame venga deciso pur in sua assenza, in ragione di un interesse che si pone in totale sintonia con la finalità di accelerazione dell'attività processuale, ispiratrice della norma e con il principio della ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111 Cost. (Sez. I, 18 febbraio 2021, n. 35).

In caso di condanna risarcitoria di primo grado nei confronti di soggetti chiamati a rispondere a diverso titolo (responsabilità dolosa e sussidiaria gravemente colposa) va dichiarata la sopravvenuta improcedibilità del ricorso a fronte del pagamento del debito erariale, successivamente alla proposizione dell'appello, da parte del responsabile a titolo doloso, dell'intero debito erariale. Il pagamento del debito erariale determina infatti l'estinzione del credito, ossia del presupposto giuridico di azionabilità dell'obbligazione risarcitoria a garanzia del quale vi era stato il riconoscimento di responsabilità e la pronuncia di condanna (Sez. II, 6 ottobre 2021, n. 339).

L'interesse a impugnare costituisce una *specie* dell'interesse ad agire, di cui all'art. 100 c.p.c., richiamato dal c. 2 dell'art. 7 c.g.c., e postula la soccombenza nel suo aspetto sostanziale, correlata al pregiudizio che la parte subisca a causa della decisione; ragione per cui la stessa va apprezzata in relazione all'utilità giuridica che può derivare al proponente il gravame dall'eventuale suo accoglimento. L'interesse a impugnare deve perciò essere: giuridico, cioè collegato a una specifica posizione soggettiva (diritto, potere, *status*); attuale, in quanto deve sussistere al momento della proposizione dell'impugnativa e fino alla decisione; concreto, nel senso che senza l'intervento del giudice, l'interessato incorrerebbe in un pregiudizio effettivo, non solo ipotetico ed eventuale (Sez. III, 13 gennaio 2021, n. 10). La medesima pronuncia ha statuito, altresì, in ordine all'impugnabilità, in astratto, dell'ordinanza declinatoria della competenza territoriale, avente carattere di definitività ed effetti irrevocabili e immodificabili rilevando che la forma dell'ordinanza, individuata dall'art. 102, c. 5, per la pronuncia sulla questione pregiudiziale di competenza, non impedisce di riconoscere al provvedimento declinatorio natura decisoria, come evincibile dalla citata norma processuale contabile, laddove distingue, al c. 4 dell'art. 102 del c.g.c., le ordinanze che attengono all'*istruzione della causa* e con le quali il giudice provvede senza definire il giudizio, dalle ordinanze concernenti la competenza, con le quali il giudice *decide* sulla questione pregiudiziale, definendo il giudizio medesimo davanti a sé.

Su tali basi si è ritenuto ricorrere, in concreto, l'interesse di una Procura regionale a proporre appello, *ex art. 102, c. 5 c.g.c.*, avverso l'ordinanza che pronuncia il difetto di competenza territoriale della stessa Procura in ordine all'istruttoria su un giudizio, *ex art. 18, c. 3 c.g.c.*, ove un magistrato contabile abbia assunto la qualità di parte, in quanto l'ordinanza precluderebbe al suindicato requirente di poter agire davanti al giudice naturale precostituito per legge, minando la legittima competenza

territoriale delle procure e autorizzando ciascuna di queste a intestarsi indagini su fatti commessi in differenti territori (ancora Sez. III, 13 gennaio 2021, n. 10).

Il giudice d'appello, in riforma della pronuncia di primo grado, ha accertato la sussistenza dell'interesse ad agire in capo al p.m., ancorché in presenza di un titolo esecutivo già in possesso della p.a. danneggiata in relazione alla medesima pretesa creditoria, sulla considerazione per cui l'attività amministrativa recuperatoria non ha carattere di definitività, in assenza di atto certo, acclarante la restituzione dell'intero importo illecitamente percepito a titolo di contributo. Ha precisato, inoltre, che le partite creditorie dell'amministrazione costituiscono una reintegrazione solo "potenziale" del credito dell'amministrazione danneggiata, con contestuale permanere dell'interesse della Procura a preconstituire un titolo esecutivo giudiziale, che le modalità recuperatorie in corso non possono originare. Alla luce delle suindicate argomentazioni la sentenza di primo grado è stata riformata con rinvio al primo giudice, per la deliberazione nel merito della controversia, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 199, c.g.c. (Sez. III, 20 ottobre 2021, n. 426).

È stato chiarito che l'affermazione di infondatezza della domanda, contenuta in una pronuncia che ne abbia pregiudizialmente dichiarato l'inammissibilità, è da ritenersi priva di rilevanza giuridica, e quindi *tamquam non esset*, in quanto resa da giudice già spogliatosi della *potestas iudicandi* per effetto della pronuncia di inammissibilità in rito, con la conseguenza che la parte non ha l'interesse né l'onere di impugnare, al fine di evitare la formazione del giudicato in ordine alla stessa (Sez. II, 7 dicembre 2021, n. 400).

L'autorità del giudicato è infatti circoscritta oggettivamente in conformità alla funzione della pronuncia giudiziale, diretta a dirimere la lite nei limiti delle domande proposte, sicché ogni affermazione eccedente la necessità logico giuridica della decisione deve considerarsi un *obiter dictum*, come tale non vincolante e rispetto al quale non sussiste un interesse all'impugnazione (Sez. II, 29 marzo 2021, n. 106).

Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile

È stata affermata la giurisdizione nei confronti degli amministratori di una società per la quale il giudice di primo grado aveva escluso la sussistenza dei caratteri propri della società *in house*, per il danno prodotto alla stessa, in conseguenza dell'adozione di deliberazioni con le quali erano stati affidati servizi di noleggio di materiale per la raccolta di RSU nel territorio comunale, a un costo ritenuto esorbitante rispetto a quello di acquisto e alla stipula di successiva transazione con la società aggiudicataria (Sez. II, 23 settembre 2021 n. 373).

La pronuncia ha statuito in ordine alla sussistenza della giurisdizione contabile richiamando i parametri enucleati dalla giurisprudenza e oggi previsti dall'art. 2, c. 1, lett. o) del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, in quanto la società è stata ritenuta possedere tutte le caratteristiche per poter essere considerata *in house*: l'essere totalmente partecipata dall'ente pubblico; l'essere affidataria di un servizio pubblico; l'essere soggetto passivo dell'esercizio, da parte del comune, di forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici. In relazione al requisito del controllo analogo, la Sezione ha aderito all'orientamento espresso nell'ordinanza n. 14236/2020 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che registrano un'evoluzione nell'interpretazione del concetto in precedenza concepito, nel senso

di salvaguardare l'autonomia gestionale della società "in casa" senza declassare la società di capitali a mera articolazione interna dell'ente pubblico, del tutto priva di autonomia e sottoposta all'identico potere gerarchico esercitato dall'amministrazione sugli uffici dipendenti. Secondo tale opzione ermeneutica il dato letterale della norma, qualificando il controllo esercitato come "analogo", intende propriamente affermare che esso non è uguale ma semplicemente simile a quello esercitato dall'ente pubblico sui propri servizi gestiti direttamente, non risultando ammissibile che la società *in house* risulti assoggettata a un potere di direzione gerarchica indistinguibile da quello esercitato dall'ente pubblico sulle proprie articolazioni interne, risultando quest'ultimo incompatibile con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il codice civile riconosce alla società di capitali.

È stata esclusa la sussistenza della giurisdizione contabile in materia di società pubbliche emittenti strumenti finanziari (obbligazioni) quotati sui mercati regolamentati, in relazione all'azione risarcitoria per danno all'immagine e danno da tangente arrecato da un dirigente (Sez. II, 17 febbraio 2021, n. 55). In disparte ogni valutazione sulla perdurante vigenza della previsione di cui all'art. 16-*bis* del d.l. 31 dicembre 2007 n. 248, conv. dalla l. 28 febbraio 2008, n. 31, anche dopo l'intervento di riordino organico delle società a partecipazione pubblica, operato con il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, (recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"), è stata ritenuta dirimente la constatazione che l'ambito di applicazione della medesima disposizione riguarda solo le società con azioni quotate in mercati regolamentati e non anche quelle che emettono "altri strumenti finanziari", quotati in mercati regolamentati, da ritenersi comunque escluse dal delineato perimetro applicativo. È stato in proposito precisato che l'interpretazione del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in relazione al riparto di giurisdizione, consente di ravvisare la giurisdizione contabile unicamente nei casi individuati dall'art. 12, senza possibilità di estensione alle società previste dall'art. 1, c. 5, da ritenersi "impermeabili" alla giurisdizione erariale, in armonia con l'orientamento della Corte di cassazione. È stato rilevato che le disposizioni del medesimo testo, espressamente dichiarate applicabili alle società quotate, sono solo quelle di cui agli art. 8, cc. 3 e 9, non risultando invece ricompreso in tale novero l'art. 12, che attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione "per il danno erariale causato dagli amministratori e dipendenti delle società *in house*" e devolve alla Corte dei conti "nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2". In tal senso, si evidenzia che la sterilizzazione della portata precettiva delle norme recate dal citato testo unico, operata con la previsione dell'art. 1, c. 5, a beneficio delle società quotate, si estende anche al regime delle responsabilità congegnato dall'art. 12, in linea con il *favor* manifestato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione per la giurisdizione del giudice ordinario, sin dalla pronuncia n. 26806/2009.

Sempre in materia di giurisdizione si è chiarito che, in ipotesi di responsabilità che vedano coinvolti enti anche formalmente privati, quand'anche finanziati con contribuzione privata, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti laddove essi perseguano finalità pubbliche, in particolare a rilevanza anche costituzionale. Muovendo da tali premesse è stato affermato che sussiste la giurisdizione contabile

qualora si tratti di un ente consortile (a prevalente partecipazione pubblica), costituito per specifiche finalità di ricerca, con ciò inserendosi attivamente nel complessivo sistema universitario italiano (art. 91-*bis*, d.p.r. 11 luglio 1980 n. 382), con il precipuo scopo di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di tale sistema (diffusione e promozione della conoscenza in campo artistico e scientifico), anche costituzionalmente tutelati (art. 33 Cost.) (Sez. I, 9 giugno 2021, n. 211).

È stata affermata la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori di una società partecipata (di secondo livello) da un ente locale, destinataria di pubbliche risorse per la realizzazione di opera pubblica (nella fattispecie, un raccordo ferroviario), rimasta incompiuta e, comunque, presentante difetti di costruzione. Nel caso di specie, si è dato rilievo alla circostanza che la società è risultata destinataria di risorse finanziarie pubbliche, erogate per l'espletamento di attività di pubblico interesse e disciplinate da normative pubblicistiche (Sez. I, 11 novembre 2021, n. 460). In ulteriore fattispecie e in riforma della pronuncia impugnata, considerando non dirimente la qualificazione da darsi all'ente - se fosse o meno società *in house* - il Collegio ha ritenuto rilevante la configurabilità di un rapporto di servizio occasionale, idoneo a radicare, per pacifica giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, la *potestas iudicandi* della Corte dei conti (Sez. I, 20 luglio 2021, n. 290).

In riforma della pronuncia di primo grado, è stata ritenuta la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di un'ATI (associazione temporanea di imprese), aggiudicataria di concessione di servizi di biglietteria museale e altri servizi aggiuntivi, valorizzando, a tal fine, la qualità di concessionario di servizi pubblici del soggetto aggiudicatario e dando rilievo all'assunzione di compiti dell'ente pubblico, che hanno consentito di ritenere radicato il rapporto di servizio (Sez. III, 15 ottobre 2021, n. 424). È stato dato rilievo alle funzioni svolte dal convenuto come "agente dell'amministrazione pubblica" venendo in rilievo gli indici tratteggiati dalla giurisprudenza quali l'attribuzione al soggetto privato di attività di servizio pubblico in vece dell'amministrazione o con inserimento nell'apparato organizzativo, tale da rendere il primo complice dell'operato della stessa amministrazione, con assoggettamento a obblighi funzionali e perseguimento di obiettivi generali, e ciò indipendentemente dal titolo in forza del quale il privato risulti investito dell'attività pubblica.

È stata riaffermata la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di soggetti privati percettori di contributi comunitari in materia agricola, per indebita percezione e illecita utilizzazione dei medesimi (Sez. II, 27 aprile 2021 n. 151) rimarcando il distinguo tra forme di sviamento dei contributi pubblici genetiche e funzionali concernenti - le prime - l'acquisizione del contributo in assenza dei relativi presupposti e - le seconde - l'impiego distorto del contributo correttamente ricevuto, mediante l'uso delle relative risorse per finalità diverse da quelle alle quali erano destinate.

Nell'affermare la sussistenza della giurisdizione contabile è stato conferito particolare rilievo alla natura e alla finalità dei contributi di scopo in materia agricola di provenienza comunitaria (p.a.c.) in quanto volti al conseguimento di uno specifico interesse pubblico che esprime, in tale campo, le finalità di fondo della stessa UE, come specificate negli artt. 2 e 3 del Trattato istitutivo; interessi che si coniugano con

i valori costituzionali dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) e della proprietà terriera (art. 44 Cost.), da indirizzare e coordinare a fini sociali, mediante programmi e controlli opportuni (art. 41 Cost.) e che, lungi dal soddisfare gli interessi egoistici dei privati (*uti singuli*) che li ricevono, rivestono le caratteristiche proprie della spesa pubblica, alla quale intrinsecamente si correla la giurisdizione contabile, in funzione di controllo e di responsabilità (risarcitoria e sanzionatoria), nel superiore interesse dell'integrità dei bilanci e dei suoi equilibri, anche europei. In tale contesto, è stato evidenziato come la responsabilità erariale risarcitoria appaia rivolta al buon andamento dell'amministrazione, in quanto correlata alle peculiarità dell'*agere publicum* che, a sua volta, presuppone anche normativamente gli equilibri di bilancio (art. 97, c. 1, Cost.): tale forma di responsabilità, infatti, rappresenta un mezzo di ripristino degli equilibri di bilancio turbati dal danno.

Fulcro della giurisdizione del giudice contabile è rinvenibile nel "diritto del bilancio", quale nucleo essenziale (e indefettibile) delle "materie di contabilità pubblica" (art. 103, c. 2, Cost.), il quale si caratterizza per un'intrinseca correlazione funzionale con la "buona amministrazione" (art. 41 della Carta di Nizza), ovvero con il "buon andamento amministrativo" (art. 97, c. 2, Cost.), nella primaria esigenza di realizzare i "livelli essenziali delle prestazioni", necessari per soddisfare i diritti civili e sociali fondamentali, nel perseguimento dell'obiettivo costituzionale di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini (art. 3, c. 2, Cost.).

In relazione agli incarichi extraistituzionali svolti in assenza di prescritta autorizzazione e all'omesso versamento dei compensi percepiti, è stata affermata la sussistenza della giurisdizione contabile, rilevando la natura ricognitiva della giurisdizione del c. 7-bis dell'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, introdotto dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, per cui l'omesso versamento dei compensi costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti (Sez. I, 23 marzo 2021, n. 91 e 6 luglio 2021 n. 256). In adesione al principio sancito dalle SS.RR. nella pronuncia n. 26/2019/QM è stato ribadito che ogni condotta omissiva, relativa al mancato versamento dei compensi percepiti per incarichi svolti in assenza di autorizzazione, dà luogo a un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio, del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito, da versare in un apposito fondo vincolato. In diversa fattispecie è affermata la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti e non quella del Giudice ordinario nel caso di omesso recupero, da parte dell'agente della riscossione, di risorse proprie del bilancio dell'Unione europea per indebite agevolazioni daziarie, con conseguente obbligo dell'Agenzia delle dogane di messa a disposizione e successivo versamento dell'importo evaso in favore dell'Organismo comunitario (Sez. II, 15 febbraio 2021, n. 51).

Ipotesi di rinvio al primo giudice

In merito all'individuazione dell'ambito del sindacato del giudice di appello, in sede di applicazione dell'art. 199 c. 2 c.g.c. e di pronuncia di rimessione degli atti al primo giudice, è stato precisato che il medesimo è chiamato a valutare esclusivamente le questioni pregiudiziali o preliminari oggetto di esame da parte del primo giudice. Attenendosi a un'interpretazione letterale e sistematica della

richiamata disposizione, l'ambito di cognizione del giudice d'appello non può estendersi a questioni che non siano state trattate e decise dal giudice di prime cure, pena il pregiudizio al diritto delle parti di vedersi garantito un doppio grado di giudizio, in ordine alle questioni preliminari e pregiudiziali sollevate in primo grado e non esaminate nella pronuncia gravata; principio che, pur non rinvenendo copertura costituzionale, assume indubitabilmente valore ordinamentale (Sez. II, 29 marzo 2021, n. 106).

In ipotesi di riforma di una statuizione declinatoria di giurisdizione in prime cure, riferita a uno solo dei convenuti, è stato ritenuto che l'intero processo su tale partita autonoma di danno erariale debba essere rimesso al giudice *a quo*, vertendosi su un illecito imputato colposamente e dovendosi valutare l'entità del concorso causale del soggetto originariamente estromesso, su cui non v'è stata alcuna pronuncia da parte della Sezione territoriale (Sez. I, 20 luglio 2021 n. 290). In forza dell'art. 199, c. 1, lett. a) c.g.c. si è disposta, in tale ipotesi, la restituzione dell'intera controversia al primo giudice, ritenendo che la trattazione della corresponsabilità da fatto illecito plurisoggettivo colposo debba avvenire unitariamente in primo grado, per garantire il riparto *pro quota* del danno erariale.

Altro caso di rimessione del giudizio al giudice di prime cure è stato individuato per l'ipotesi di rilevata violazione, da parte di quest'ultimo, dell'art. 101 c.p.c., richiamato dall'art. 91, c. 5 c.g.c., che impone al giudice di assegnare alle parti un termine per contraddire su questioni che lo stesso abbia rilevato d'ufficio (Sez. I, 17 maggio 2021 n. 179).

È stata invece esclusa la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 199 c.g.c. per il rinvio del giudizio in primo grado, in ipotesi di accertato vizio di extrapetizione della sentenza di primo grado (Sez. II, 28 settembre 2021 n. 328). È stato precisato che il potere-dovere del giudice di qualificare giuridicamente l'azione e il rapporto giuridico sostanziale dedotto in giudizio, anche in difformità rispetto alle deduzioni delle parti, trova un limite - la cui violazione determina il vizio di ultrapetizione - nel divieto di sostituire l'azione proposta con una diversa, perché fondata su fatti differenti o su una diversa *causa petendi*, sì da attribuire un bene diverso (extrapetizione) o in quantità superiore (ultrapetizione) rispetto a quello richiesto. In tale contesto, il vizio di ultrapetizione comporta una nullità relativa della pronuncia, che deve essere fatta valere con gli ordinari mezzi di impugnazione e non può essere rilevata d'ufficio dal giudice; il giudice di appello che accerti un vizio di extrapetizione a carico della sentenza di primo grado, deve trattenere la causa e decidere sul merito, nei limiti dell'oggetto delineato dalle effettive domande delle parti, non ricorrendo un'ipotesi di rimessione al primo giudice ai sensi dell'art. 199 c.g.c.. Tale ultima disposizione, al primo comma, lettere a), b) e c), contempla le medesime ipotesi delineate dall'art. 353, c. 1, c.p.c. (diniego di giurisdizione) e dall'art. 354, cc. 1 e 2, c.p.c. (nullità della notifica della citazione, mancata integrazione del contraddittorio, errata estromissione di una parte, nullità per mancata sottoscrizione del giudice, estinzione del giudizio per inattività della parte). Nel contempo, il cit. art. 199, al c. 2, ricalca il contenuto dell'art. 105, c. 1, r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (ora abrogato), con riferimento alla disciplina applicabile in caso di giudizio di I grado, definito a seguito di decisione investente (solo) altre questioni pregiudiziali e preliminari. Trattasi, invero, di ipotesi da ritenersi eccezionali e,

dunque, di stretta interpretazione, in quanto derogatorie rispetto al principio della decisione nel merito da parte del giudice d'appello, a sua volta discendente dal carattere tendenzialmente devolutivo e rescissorio dell'appello, di norma finalizzato alla sostituzione della pronuncia emessa dal giudice di prime cure con altra.

Tra i motivi di nullità della sentenza che possano essere fatti valere mediante proposizione dei motivi di gravame rientra anche la violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, di cui all'art. 101, c. 3 c.g.c., che si realizza in presenza dei vizi di extrapetizione, ultrapetizione o omissione di pronuncia. È stato precisato, in particolare, che quest'ultima si configura qualora il giudice non abbia statuito su "tutta la domanda" e, quindi, tutte le volte in cui una domanda di tutela sostanziale rimanga senza risposta, non essendo sufficiente a integrare gli estremi del rilevato vizio la mancanza di una espressa statuizione del giudice ma risultando necessaria la totale pretermissione del provvedimento che si palesa indispensabile alla soluzione del caso concreto (Sez. III, 2 febbraio 2021 n. 44).

Sospensione, interruzione, passaggio dal rito abbreviato al rito ordinario

Richiamando la giurisprudenza delle Sezioni riunite di questa Corte, è stato ribadito che l'art. 106 c.g.c., nel disciplinare l'istituto della sospensione del processo per contestuale pendenza, davanti ad altro giudice, di altra controversia civile, penale o amministrativa, ne individua, quale presupposto, un rapporto di pregiudizialità in senso tecnico, non essendo sufficiente un mero collegamento tra le due emanande sentenze; è postulata l'esistenza di un vincolo di consequenzialità, in virtù del quale uno dei due giudizi, oltre a essere in concreto pendente e a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico - giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudicati (*ex plurimis* Sez. III, 20 ottobre 2021, n. 427). Il medesimo principio è stato confermato richiamando altresì il principio di natura costituzionale della ragionevole durata del processo che, in caso di sospensione in assenza dei presupposti, subirebbe un immotivato *vulnus* (Sez. I, 9 settembre 2021, n. 347).

La dichiarazione di fallimento di una società integra una causa di interruzione del processo, ai sensi dell'art. 43, c. 3, legge fallimentare e dell'art. 108 c.g.c.; in tale evenienza è compito del giudice assicurare che il contraddittorio si instauri in modo completo al momento dell'avvio del giudizio, consentendo anche al fallimento di partecipare al processo non potendo, peraltro, in tale ipotesi, farsi ricorso al potere di integrazione del contraddittorio, che è astrattamente esercitabile, per ordine del giudice, in appello, solo al verificarsi delle peculiari evenienze indicate nell'art. 183, c. 1, c.g.c.. Nella fattispecie all'esame della Sezione di appello la mancata adozione, da parte del primo giudice, in fase di avvio della trattazione, di misure volte a permettere l'ingresso nel giudizio del fallimento, è stata ritenuta causa di compromissione dell'integrità iniziale del contraddittorio, ripercuotendosi sul successivo corso del processo; è stato quindi disposto il rinvio della causa al primo giudice, ai sensi dell'art. 199, c. 1, lett. b), c.g.c., per consentire la celebrazione del processo nella pienezza del contraddittorio (Sez. II, 15 febbraio 2021, n. 54).

Avuto riguardo alle fattispecie nell'ambito delle quali è stata proposta istanza di accesso al rito abbreviato in appello, ai sensi dell'art. 130 c. 3 c.g.c., è stato affermato

che il decreto di rigetto dell'istanza di accesso al rito, da parte della Sezione di appello, segna il definitivo e irreversibile passaggio al rito ordinario, inibendo l'ulteriore reiterazione della richiesta di definizione agevolata (Sez. II, 28 ottobre 2021, n. 372). Nel ribadire tale principio di irreversibilità, una volta disposto il passaggio al rito ordinario a seguito di declaratoria d'inammissibilità dell'istanza di accesso al rito abbreviato in appello, è stato puntualizzato che la richiesta di rito abbreviato deve essere formulata, ai sensi dell'art. 130, c. 3 c.g.c., a pena di decadenza, contestualmente al gravame principale, incidentale o con la comparsa di costituzione e risposta; per l'effetto, va dichiarata inammissibile per tardività quella contenuta solamente nelle note conclusionali (Sez. II, 18 marzo 2021, n. 95).

Questioni pregiudiziali: nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza, per insussistenza di notizia specifica e concreta di danno e per difformità rispetto al fatto esplicitato nell'invito a dedurre

In forza dell'art. 86 c.g.c. va dichiarata la nullità dell'atto di citazione esclusivamente nell'ipotesi in cui sia omesso o risulti assolutamente incerto il requisito stabilito dal c. 2, lett. c), ovvero se manchi l'esposizione dei fatti di cui al c. 2, lett. e); la nullità per i vizi dell'*editio actionis* può essere dichiarata soltanto se questi compromettono la garanzia di un compiuto diritto di difesa, in quanto privo dei contenuti indispensabili per determinare l'oggetto (*petitum* mediato e immediato) e le ragioni di fatto (*causa petendi*), ai fini della corretta delimitazione del *thema decidendum*, mentre non ricorre il detto vizio ove l'atto non presenti lacune tali da aver impedito l'ordinario dispiegarsi del contraddittorio e l'articolazione di difese puntuali e circostanziate (*ex plurimis* Sez. II, 3 dicembre 2021, n. 399; sez. III, 7 dicembre 2021, n. 550). In altra fattispecie è stato precisato che non può ritenersi discendere la sanzione della nullità dell'atto laddove la citazione rechi l'indicazione del *petitum*, quale provvedimento giurisdizionale richiesto e, sotto il profilo sostanziale, la *causa petendi*, identificata con il bene della vita di cui si domanda il riconoscimento (Sez. III, 20 ottobre 2021, n. 427).

Allorquando la notizia di danno sia attinta dalla Procura erariale da dati riferiti a diversa istruttoria e concernenti distinti ipotetici profili di responsabilità erariale e sia poi sfociata in una citazione in giudizio per un illecito diverso, relativo a diverso incarico, il Giudice di appello ha confermato la statuizione, contenuta nella sentenza di primo grado, di nullità della citazione e degli atti istruttori per insussistenza della notizia specifica e concreta di danno, *ex art. 17 c. 30-ter* d.l. n. 78/2009 e s.m.i.. La Sezione ha precisato che non può negarsi che la Procura erariale possa venire a conoscenza di una specifica e concreta notizia di danno anche nel corso di un'istruttoria già legittimamente aperta, in base ad altra precedente specifica e concreta notizia di danno; ha invece escluso che la notizia di danno possa essere validamente attinta dai fatti conosciuti nel corso di una precedente istruttoria illegittimamente aperta, per carenza della sua, relativa "specifico e concreto notizia di danno". La sanzione di nullità che, per espressa disposizione normativa (art. 17, c. 30-ter, del d.l. n. 78/2009 e s.m.i. e art. 51 c.g.c.), investe qualsiasi atto istruttorio o processuale, posto in essere dalla Procura erariale in carenza della notizia di danno specifico e concreto, si trasmette anche agli atti della seconda istruttoria, aperta in base alla conoscenza dei fatti acquisiti nel corso della istruttoria precedente (Sez. II, 18 ottobre 2021, n. 342).

La notifica dell'invito a dedurre dà luogo a una serie procedimentale, rispetto alla quale gli ambiti dell'azione, soprattutto a garanzia del contraddittorio, sono assicurati dalla necessaria simmetria con la correlata citazione, non essendo consentito discostarsi dal nucleo essenziale (in termini di *petitum* e di *causa petendi*) delle imputazioni rivolte al convenuto nella fase antecedente al processo, secondo quanto previsto dall'art. 87 c.g.c. (che sancisce la nullità per mancanza di corrispondenza tra gli elementi di fatto dell'invito e quelli di cui all'art. 86, c. 2, lett. e) della citazione) (Sez. I app, 27 luglio 2021, n. 326).

L'art 87 c.g.c. stabilisce che la citazione è nulla qualora non sussista corrispondenza tra gli elementi contenuti nell'invito a dedurre e quelli indicati nell'atto di citazione, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni; è escluso il vizio di nullità ove tra invito a dedurre e citazione vi sia un grado di correlazione, tale da assicurare la sostanziale omogeneità del nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*, caratterizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata posto che rientra nella discrezionalità del pubblico ministero valutare la portata delle deduzioni difensive (Sez. I, 11 novembre 2021, n. 460). Non è quindi necessaria la piena corrispondenza tra invito a dedurre e citazione, apparendo invece fisiologico che sussista una difformità di valutazioni, quantomeno in relazione al contenuto delle deduzioni difensive degli incolpati, purché rimanga immutato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi* (Sez. app. Sicilia, 22 giugno 2021, n. 106; Sez. III app., 21 luglio 2021, n. 344).

Ancora in merito ai contenuti dell'invito a dedurre si è affermato che gli art. 67 e 71 c.g.c. non prevedono alcun onere "di avvertimento", a pena di nullità, a carico del pubblico ministero, in sede di emissione dell'invito a dedurre, in ordine agli adempimenti da osservarsi da parte dell'incolpato, a differenza di quanto previsto dall'art. 86 per l'emissione dell'atto di citazione. L'art. 67 riconosce al destinatario dell'invito a dedurre delle facoltà difensive che discendono direttamente dalla legge, senza che la mancata espressa menzione delle stesse, quale difformità dal modello legale dell'atto delineato dal codice, produca la sanzione della nullità dell'atto (Sez. III app., 11 gennaio 2021 n. 6).

Questioni preliminari di merito: prescrizione

È stata dichiarata inammissibile l'eccezione di prescrizione proposta in grado di appello dal convenuto contumace in primo grado ancorché lo stesso avesse dedotto l'estinzione della pretesa creditoria, in relazione all'inutile decorso del termine prescrizionale, nell'ambito delle deduzioni difensive, nella fase preprocessuale, ex art. 72 c.g.c. La Sezione ha affermato che le deduzioni svolte in fase preprocessuale non possono assumere rilievo nella successiva fase giudiziale, radicata con il deposito della citazione a giudizio, posto che nel regime delle preclusioni processuali introdotte dal codice di giustizia contabile, sussiste un onere di tempestiva costituzione da parte del convenuto e il mancato rispetto di tali formalità determina l'inammissibilità delle eccezioni, stante il divieto di *ius novorum* (art. 193 c.g.c.) (Sez. II, 12 ottobre 2021, n. 341). Analogamente è stato dichiarato inammissibile il gravame con il quale, con un unico motivo, l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata per non aver dichiarato la prescrizione erariale nei suoi confronti in quanto il medesimo, rimasto contumace nel giudizio di primo grado, è decaduto, ai

sensi dell'art. 193 c.g.c., dal sollevare in sede di appello nuove eccezioni non rilevabili d'ufficio, quale l'eccezione di prescrizione (Sez. III, 14 ottobre 2021, n. 421).

In tema di prescrizione del credito erariale è stato ribadito l'orientamento già espresso dalla giurisprudenza contabile per cui il "doloso occultamento" nella materia della responsabilità contabile va inteso come fattispecie rilevante, non tanto soggettivamente (in relazione a una condotta occultatrice del debitore), ma obiettivamente in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio *ex art. 2935 c.c.*; in questa ottica si è posto in rilievo che la condotta deve concretizzarsi in un *quid pluris* rispetto a quella integrante l'illecito contestato. Ove sia esclusa la sussistenza di un occultamento doloso, quale fatto impeditivo della conoscibilità del danno, il "fatto dannoso" rilevante ai fini della decorrenza del termine prescrizione deve essere individuato nel momento in cui viene a compimento la fattispecie illecita costituita dalla condotta *contra ius* e dall'evento dannoso che ne deriva, individuabile nel momento della *deminutio patrimonii*, con contestuale esordio, da tale momento, del termine quinquennale di prescrizione (Sez. III, 15 ottobre 2021, n. 424).

Ancora avuto riguardo all'occultamento doloso del danno, è stato precisato che può realizzarsi anche attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore avente a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge; in presenza di obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, infatti, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa a occultare il fatto pregiudizievole, può estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge (Sez. II, 26 maggio 2021 n. 165).

In caso di doloso occultamento del danno, al criterio della conoscibilità oggettiva, quale generale criterio di individuazione del *dies a quo* del termine prescrizione, deve sostituirsi quello della concreta ed effettiva conoscenza; in caso di concorso colposo (omissivo) nella causazione dell'illecito – a titolo di *culpa in vigilando* e omissione di adeguati controlli – i chiamati a rispondere a tale titolo sono astretti al regime prescrizione del compartecipe che abbia agito a titolo doloso (Sez. I App., 7 aprile 2021, n. 120).

In merito alla decorrenza del termine prescrizione, in ipotesi di illecito plurisoggettivo, la responsabilità dei concorrenti tenuti a vario titolo di imputazione soggettiva, viene attratta al regime prescrizione di colui che ha agito con intenzionale occultamento, considerato che solo dalla scoperta del danno l'amministrazione danneggiata e, per essa, il p.m. contabile, ha modo di esercitare l'azione risarcitoria (Sez. I app. 9 giugno 2021, n. 211).

In relazione alla questione preliminare di prescrizione è stato affermato che la relativa eccezione, dedotta da alcuni dei condebitori solidali, non opera automaticamente a favore degli altri, avendo costoro, al fine di potersene giovare, l'onere di farla propria e, quindi, di sollevarla tempestivamente (Sez. II, 28 settembre 2021, n. 380).

È stata riaffermata la legittimazione del p.m. contabile (oltre che dell'amministrazione danneggiata) a interrompere il termine prescrizione, a condizione che gli atti, benché da esso provenienti, abbiano i requisiti di cui all'art. 1219 c.c. ai fini interruttivi di cui all'art. 2943 c.c.; e ciò sia nella vigenza della

normativa precedente al codice di giustizia contabile sia successivamente, posto che l'art. 66 c.g.c., con norma avente contenuto ricognitivo e rafforzativo della soluzione interpretativa precedente, riconosce espressamente, in capo al Procuratore regionale, il potere di costituire in mora il responsabile del danno. È stato altresì precisato che la disposizione di diritto intertemporale di cui all'art. 2, c. 2, dell'all. n. 3 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 non stabilisce l'irretroattività dell'applicazione della norma, ma solo del regime più stringente introdotto dal legislatore delegato, proprio con il citato art. 66 (Sez. II, 2 marzo 2021, n. 95).

È stata confermata la sentenza del giudice di primo grado, che aveva dichiarato la prescrizione dell'azione erariale, in considerazione della nullità della notifica dell'atto di messa in mora a causa dell'assenza di idonea prova della rituale notifica, avvenuta nelle forme dell'art. 140 c.p.c.; non è stato ritenuto sufficiente, ai fini della prova della ritualità della notificazione, l'allegazione dell'avvenuta spedizione dell'avviso di ricevimento della raccomandata con cui il destinatario era stato notiziato dell'avvenuto deposito di copia dell'atto nella Casa comunale, in mancanza dall'avviso di ricevimento e dalle annotazioni dell'agente postale comprovante che la stessa era giunta nella sfera di conoscibilità del destinatario (Sez. App. Sicilia, 25 novembre 2021, n. 194).

In ipotesi di danno da mancato utilizzo di un bene immobile idoneo all'uso programmato è stato affermato che viene in rilievo un'ipotesi di danno permanente, nell'ambito della quale la verifica dell'evento lesivo si protrae in ogni momento della durata del danno e della condotta che lo produce. In tale ipotesi il momento di esordio della prescrizione è stato individuato sin dal momento in cui il bene è disponibile per l'uso per il quale è stato realizzato, dovendo altresì considerarsi il valore patrimoniale perduto che consegue al suo mancato utilizzo, con la conseguenza che il mancato verificarsi delle utilità che si sarebbero dovute conseguire nel tempo per il mezzo delle risorse finanziarie impiegate, permane fintantoché il bene non venga effettivamente destinato alle finalità per le quali era stato programmato (Sez. III, 10 marzo 2021 n. 79).

Giudizi di revocazione e di interpretazione

Avuto riguardo al rimedio della revocazione, quale strumento di impugnazione non devolutivo e a critica vincolata, di carattere straordinario (per le ipotesi di cui alle lettere da a) a e) dell'art. 202 c.g.c.) e ordinario (per le ipotesi di cui alle lettere f) e g) del medesimo articolo), è stato affermato che l'errore di fatto revocatorio di cui all'art. 202, c. 1, lett. f) c.g.c., idoneo a determinare la revocazione delle sentenze, deve consistere in una errata percezione del fatto, in una svista di carattere materiale, oggettivamente e immediatamente rilevabile, tale da avere indotto il giudice a supporre l'esistenza di un fatto la cui verità era esclusa in modo incontrovertibile, oppure a considerare inesistente un fatto accertato in modo parimenti indiscutibile; deve essere decisivo, nel senso che, se non vi fosse stato, la decisione sarebbe stata diversa; non deve cadere su di un punto controverso sul quale la Corte si sia pronunciata; deve presentare i caratteri della evidenza e della obiettività, sì da non richiedere, per essere apprezzato, lo sviluppo di argomentazioni induttive e di indagini ermeneutiche; non può consistere in un vizio di assunzione del fatto, né in un errore nella scelta del criterio di valutazione del fatto medesimo. Tale errore, pertanto, non solo deve apparire di assoluta immediatezza e di semplice e concreta

rilevabilità, senza che la sua constatazione necessiti di argomentazioni induttive o di indagini ermeneutiche, ma non può tradursi in un preteso, inesatto, apprezzamento delle risultanze processuali, ovvero di norme giuridiche e principi giurisprudenziali, vertendosi, in tale caso, nella ipotesi dell'errore di giudizio, inidoneo a determinare la revocabilità delle sentenze (Sez. II, 29 novembre 2021, n. 396).

In proposito, è stato giudicato inammissibile il motivo di revocazione con il quale i ricorrenti hanno censurato la sentenza d'appello per prospettato errore di fatto, in relazione alla mancata declaratoria di estinzione del giudizio per irrituale riassunzione nel termine del procedimento in seguito all'interruzione del giudizio, sulla considerazione che l'applicazione dei principi in materia di riassunzione implica lo svolgimento di un processo argomentativo logico-giuridico che esclude l'errore di percezione, risultando ravvisabile, al più, un errore di giudizio.

La Sezione d'Appello ha escluso altresì che possa costituire motivo di revocazione dedotto sotto il profilo dell'errore di fatto la mancata considerazione, da parte dello stesso giudice, del preteso effetto estensivo del giudicato della sentenza penale intervenuta tra le parti; è stato rilevato che, posto che il giudicato, sia esso interno o esterno, costituisce la "regola del caso concreto" e partecipa della qualità dei comandi giuridici, così l'erronea presupposizione della sua inesistenza, equivalendo a ignoranza della *regula juris*, rileva non quale errore di fatto, ma quale errore di diritto, inidoneo, come tale, a integrare gli estremi dell'errore di fatto revocatorio. Neppure il preteso vizio di costituzione del collegio giudicante di appello può ritenersi integrare l'ipotesi di errore di fatto revocatorio vieppiù non essendo il medesimo stato rilevato, né in alcun modo censurato dal ricorrente in revocazione nel corso del "giudizio di appartenenza" ossia nel giudizio di appello sfociato nella pronuncia gravata, ove il medesimo aveva la possibilità e l'onere di sollevarlo, mediante ricorso per ricusazione nei confronti dei magistrati componenti il collegio di appello. (Sez. II, 29 novembre 2021, n. 396).

In materia di termini per la proposizione del rimedio revocatorio è stato evidenziato che l'art. 178 c.g.c. distingue chiaramente, anche ai fini della determinazione del *dies a quo* di decorrenza del termine - di sessanta giorni- per la proposizione del ricorso, l'ipotesi di revocazione c.d. "ordinaria" da quelle c.d. "straordinarie" nell'ambito delle quali rientra l'ipotesi di revocazione di cui all'art. 202, c. 1 lett. d) ("rinvenimento di documenti decisivi che la parte non aveva potuto produrre in giudizio per causa di forza maggiore o per fatto dell'avversario"). Nella prima (revocazione ordinaria) il parametro di riferimento è costituito dalla sentenza revocanda (art. 178, c. 1, c.g.c.) e il termine per proporre ricorso decorre dalla data di "notificazione della sentenza" (ovvero, in difetto, entro l'anno dalla pubblicazione della sentenza, c. 4 art. 202). Nella seconda, per l'ipotesi di revocazione straordinaria per nuovi documenti, invece, il predetto termine decorre dal giorno in è stato recuperato il nuovo documento risultando il parametro di riferimento il rinvenimento del nuovo documento e non la sentenza da revocare (art. 178, c. 2, c.g.c.). L'ipotesi di revocazione in discorso, poi, si completa (nella sua previsione normativa) con la specificazione che, preesistendo il documento alla sentenza, la parte interessata non l'[ha] potuto produrre [nel relativo] giudizio per causa di forza maggiore o fatto dell'avversario implicando, quindi, che il documento stesso sia stato

formato in data anteriore alla pronuncia della decisione revocanda (Sez. II, 3 giugno 2021, n. 186).

Ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione per revocazione ai sensi dell'art. 202, c. 1, lett. d) c.g.c., la mancata ovvero tardiva acquisizione del documento non deve essere dipesa da negligenza della parte dovendo questa non solo allegare ma dimostrare di avere fatto tutto il possibile per non avere potuto acquisire tempestivamente il documento, fornendone la prova (Sez. I, 18 febbraio 2021, n. 37). Sempre con riguardo al motivo revocatorio di cui all'art. 202, c. 1, lett. d), c.g.c., è stato puntualizzato che il documento, per acquisire rilevanza nel processo, deve connotarsi per la sua "decisività", essere cioè idoneo a provocare una statuizione diversa mediante la prova diretta dei fatti di causa, postulando la diretta attinenza a un fatto risolutivo per la definizione della controversia, che va pertanto esclusa con riguardo a documenti che siano in grado di offrire meri elementi indiziari (Sez. I, 18 febbraio 2021, n. 37).

In tema di giudizio di interpretazione, di cui all'art. 211 c.g.c., è stato affermato che il medesimo si colloca nell'ambito della disciplina dell'esecuzione delle decisioni e si caratterizza per un'intima interconnessione genetico - funzionale con le forme di attuazione di quest'ultima. Esso, infatti, rappresenta un'ipotesi di cognizione eventuale del giudice contabile che, ancorché autonoma rispetto al procedimento seguito per l'esecuzione della decisione, è strutturalmente e funzionalmente connessa a quest'ultimo, non potendo l'interpretazione integrare o modificare *in executivis* le statuizioni contenute nella decisione, ma soltanto chiarirne i contenuti precettivi, così come emergono dal complesso motivazione - dispositivo (Sez. III, 5 marzo 2021, n. 74). Analogamente, è stato precisato che il giudizio di interpretazione è uno strumento, utilizzabile da un'ampia platea di soggetti ("le parti, l'amministrazione o l'ente interessato"), volto a chiarire la portata precettiva di un titolo giudiziale generato in un processo celebrato innanzi alla Corte dei conti, in vista delle promovende iniziative per la sua esecuzione e in funzione della sterilizzazione/attenuazione di pronosticabili contestazioni sollevabili in fase di esercizio del credito risarcitorio. Il suo impiego non è condizionato alla ricorrenza della condizione di non ulteriore emendabilità della statuizione ritenuta dubbia, ossia alla maturazione del giudicato sull'intera decisione o almeno sulla parte ritenuta bisognosa di apporti orientativi da parte del giudice che l'ha emessa. Occorre, invece, solo che il titolo sulla cui interpretazione sorga questione sia esecutivo (Sez. II, 3 dicembre 2021, n. 397).

Altre questioni processuali

In merito alla liquidazione delle spese di giudizio è stato affermato che laddove il giudice di appello addivenga alla definizione della causa con declaratoria, anche d'ufficio, di cessazione della materia del contendere, è tenuto a regolare le spese processuali, qualora permanga il contrasto sul punto, secondo il principio della soccombenza virtuale (o potenziale), alla stregua del quale la fondatezza del libello deve essere valutata con riferimento alla data del suo deposito/notifica e con una delibazione in astratto, in relazione cioè alla teorica fondatezza della domanda proposta. La relativa pronuncia è perciò fondata sulla valutazione delle probabilità normali di accoglimento della domanda basata su considerazioni di

verosimiglianza, ovvero su apposita indagine sommaria, volta alla delibazione del merito (Sez. III, 2 agosto 2021, n. 351).

In diverso arresto (Sez. II, 15 febbraio 2021, n. 53) è stato ribadito che il diritto alla liquidazione delle spese processuali a favore dei soggetti assolti nel merito nel giudizio di responsabilità amministrativa, ai sensi dell'art. 31 c. 2 c.g.c., non può essere limitato ai convenuti rispetto ai quali sia risultato sussistere un rapporto di impiego con la p.a ma deve estendersi ai convenuti che, ancorché non incardinati organicamente nell'ambito della p.a., risultino comunque assoggettati alla giurisdizione contabile in forza di un rapporto di servizio, ancorché in carenza di rapporto di impiego.

In merito alla declaratoria di estinzione del giudizio, è stato rilevato che, nell'ipotesi di rinuncia agli atti del processo (art. 110, c. 3 c.g.c.), la norma subordina gli effetti della rinuncia all'accettazione fatta dalla controparte nelle debite forme, indipendentemente dalla costituzione in giudizio di quest'ultima evidenziando, peraltro, come, nella vigenza della precedente analoga norma, contenuta nel regolamento di procedura (art. 12 r.d. 13 agosto 1933 n. 1038), la giurisprudenza, facendo leva sulla norma di rinvio dinamico di cui all'art. 26 del medesimo regolamento, aveva ritenuto applicabile, *in parte qua*, l'art. 306, c. 1, c.p.c., reputando necessaria l'accettazione della controparte solo ove questa si fosse costituita e avesse avuto interesse alla prosecuzione del giudizio. Su tali basi e con richiamo alla giurisprudenza del giudice di legittimità, è stato affermato che, anche nell'ambito di un giudizio di interpretazione, l'accettazione della rinuncia agli atti, ai fini dell'estinzione del giudizio, debba reputarsi necessaria esclusivamente a opera della parte "costituita" (Sez. III, 5 marzo 2021, n. 74).

2. Questioni sostanziali in materia di responsabilità amministrativa

Una parte cospicua della produzione giurisprudenziale annuale delle Sezioni giurisdizionali d'Appello ha riguardato ambiti tradizionalmente propri della giurisdizione contabile, quali il danno da violazione del rapporto di esclusiva e del sinallagma, in relazione ad attività extraistituzionali vietate o rese in difetto di autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza, l'illegittimo affidamento di incarichi esterni alla Pubblica amministrazione, il danno alla concorrenza e il danno all'immagine, anche avuto riguardo alla speciale ipotesi ricondotta all'assenteismo fraudolento. Numerose pronunce hanno riguardato fattispecie di danno conseguenti a illecita distrazione di risorse finanziarie pubbliche, comunitarie e nazionali, anche riferite a remunerazione di prestazioni rese dal sistema sanitario, avuto riguardo al regime delle tariffazioni e al ricorso alle strutture accreditate. Nella valutazione del danno derivante dalla cattiva utilizzazione o distrazione di fondi comunitari è stato evidenziato l'impatto dell'attività illecita concernente uno specifico finanziamento sulla complessiva realizzazione della programmazione di spesa. Una parte della casistica ha avuto a oggetto fattispecie illecite concernenti danni prodottisi nella gestione del lavoro pubblico contrattualizzato, quali indebite erogazioni di emolumenti a titolo di salario accessorio, ammortizzatori sociali, buoni pasto in regime di *smart working* ovvero danni conseguenti a illecita gestione di immobili pubblici. È proseguito l'esame delle fattispecie concernenti le contestate responsabilità dei capigruppo e consiglieri dei gruppi consiliari regionali, nella

gestione dei fondi assegnati per attività istituzionale, con rilievo assegnato al nesso sussistente tra obbligo di rendicontazione e corretto esercizio della “contabilità di mandato” da espletarsi nel rispetto dei doveri imposti dall’art. 54 Cost.. È stato affrontato anche il rapporto e il possibile raccordo tra funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte nella trattazione del rilievo assunto nel giudizio di responsabilità amministrativa dalla deliberazione di parificazione del rendiconto dell’amministrazione regionale, da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti.

Elementi costitutivi della responsabilità

Nell’ambito di un giudizio in cui è stata eccepita l’insindacabilità di una delibera di Consiglio regionale, con la quale era stato disposto l’aumento del capitale di una società controllata, in considerazione della asserita natura politica del provvedimento, è stata affermata l’insussistenza dei presupposti per ritenere la delibera espressione della discrezionalità che esclude il sindacato della giurisdizione contabile, ai sensi dell’art. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20. È stato chiarito che l’atto politico è quello proveniente da un organo preposto all’indirizzo e alla direzione, al massimo livello, della *res publica* (elemento soggettivo) e deve riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro struttura organica (elemento oggettivo); pertanto, la distinzione tra l’atto politico e quello amministrativo è data dalla circostanza che il primo è libero nel fine, e quindi, non è sindacabile, laddove quello amministrativo è soggetto al rispetto delle regole di derivazione normativa, anche quando discrezionale, mentre gli atti di alta amministrazione differiscono da quelli aventi natura politica in quanto si pongono in funzione di raccordo fra l’azione politica e quella amministrativa. Nel caso di specie, su tali basi, è stata esclusa la natura di atto politico della deliberazione di aumento del capitale nella società partecipata adottata da Consiglio regionale (Sez. III, 30 luglio 2021, n. 350).

In merito all’accertamento del nesso causale tra condotta illecita e danno, è stato affermato che, anche nell’ambito della responsabilità amministrativa, trova applicazione il principio della regolarità causale, con distinzione tra causalità materiale o di fatto e causalità giuridica: la prima, regolata dagli artt. 40 e 41 c.p., è interna al fatto, ed è volta a imputare al presunto responsabile l’evento dannoso; la seconda, regolata dall’art. 1223 c.c., è esterna al fatto e mira a stabilire l’entità delle conseguenze pregiudizievoli del fatto, che si traducono in danno risarcibile, imputabile al responsabile. Qualora l’evento dannoso si ricolleghi a una pluralità di condotte le cause sopravvenute, idonee a escludere il rapporto di causalità, sono solo quelle che innescano un processo causale autonomo rispetto a quello determinato dalla condotta dell’agente e quelle che, pur inserite nel processo causale ricollegato a tale condotta, si connotano per l’assoluta anomalia ed eccezionalità, collocandosi al di fuori della normale, ragionevole probabilità (Sez. II App., 20 maggio 2021, n. 155).

In diversa fattispecie è stata affrontata la questione concernente la sussistenza del nesso causale in ipotesi di responsabilità omissiva per danno conseguente a incuria e degrado di una *ex* struttura ospedaliera, dopo il trasferimento delle attività ivi svolte. Il giudice d’appello ha confermato la sentenza di primo grado reputando non raggiunta la prova in ordine al fatto che la condotta omissiva contestata ai convenuti rappresentasse una causa efficiente dell’evento dannoso e non ritenendo

provato che la proroga del servizio di vigilanza avrebbe impedito il verificarsi dei danneggiamenti (Sez. I, 20 settembre 2021, n. 350).

In tema di elemento soggettivo dell'illecito erariale è stata affermata la sussistenza della colpa grave per violazione dei canoni di diligenza, perizia, attenzione e cura dell'interesse pubblico, accertata *ex ante*, in presenza di una dimostrata e cosciente sottovalutazione, da parte di amministratori regionali, di notizie specifiche e di indicatori che segnalavano lo stato di sostanziale decozione della società partecipata, le cui perdite sono state coperte attraverso l'adozione di una delibera di aumento del capitale sociale. È stata ritenuta indicativa della sussistenza dell'elemento soggettivo la piena conoscenza della situazione finanziaria della società e del suo continuo peggioramento, nonostante i finanziamenti erogati nel tempo, oltre che delle criticità del bilancio nel quale erano state allocate indebitamente imposte anticipate (Sez. III, 30 luglio 2021, n. 350).

Con riguardo alla responsabilità sussidiaria, correlata al mancato svolgimento di compiti di controllo da parte di componenti del collegio di revisione di una società comunale *in house*, è stata esclusa la sussistenza di una responsabilità gravemente colposa per omessa vigilanza allorché risultino adeguatamente svolte le incombenze attribuite dalla normativa di settore, interpretate secondo gli ordinari criteri di esigibilità. In disparte gli adempimenti obbligatori per legge, in cui le verifiche devono essere specifiche e puntuali, i riscontri da effettuarsi in sede di revisione hanno normalmente carattere globale, abbracciando interi ambiti o segmenti di gestione, non rivolgendosi a ogni atto dell'ente ma agli atti selezionati sulla base di un campionamento. Si è quindi ritenuto che l'assenza di controlli di dettaglio e analitici contestati non potesse ritenersi indicativa di una grave negligenza del Collegio di revisione (Sez. I, 5 novembre 2021, n. 449).

Sempre con riferimento all'elemento soggettivo, alcune pronunce sono intervenute per delineare l'ambito di applicabilità della disciplina temporanea della responsabilità amministrativo-contabile, introdotta dall'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120. È stato affermato che l'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 modificativo, in via temporanea, del regime dell'elemento soggettivo costitutivo della responsabilità amministrativa in relazione "ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore", con riferimento alla colpa grave, è applicabile esclusivamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto, escludendo ogni applicazione retroattiva (Sez. III, 30 luglio 2021, n. 350).

L'introduzione di una più restrittiva concezione del dolo, mediante l'inserimento all'art. 1, c. 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, dell'alea "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso", ha carattere sostanziale (e non processuale) dovendo intendersi limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto. È stata esclusa, quindi, l'estensione dell'ambito applicativo agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 1, c. 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20 (Sez. III, 18 novembre 2021, n. 490)

È stato esaminato *funditus* il possibile rilievo della deliberazione concernente la parificazione del rendiconto dell'ente, da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti, nel giudizio di responsabilità amministrativa, chiarendo che la deliberazione assunta in sede di controllo è definitiva e insindacabile in relazione ai

soli dati "contabili" in essa contenuti, mentre deve essere escluso che essa assuma il valore di un "giudicato" idoneo a determinare vincoli in sede di giudizio di responsabilità o configuri profili di violazione del principio del *ne bis in idem*. È stata evidenziata la diversità dell'oggetto dei "giudizi" e delle relative pronunce, non involgendo la materia coperta dalla parificazione, in alcun modo, profili di liceità/illiceità delle condotte dei singoli o di lesività degli interessi patrimoniali e non patrimoniali, facenti capo all'amministrazione danneggiata (in termini, Sez. II, 19 marzo 2018, n. 85). In conclusione, l'esito positivo della funzione del controllo esercitata in sede di parifica non è stato ritenuto idoneo a precludere al p.m. contabile l'esercizio dell'azione di responsabilità, né lo delegittima in tale sede (Sez. II, 18 marzo 2021, n. 95).

È stata affrontata la questione concernente la quantificazione del danno erariale nell'ambito di fattispecie concernente un illecito erariale conseguente a condotte realizzate in violazione di vincoli normativi disciplinanti le prestazioni di pubblico impiego e con esso incompatibili (art. 60, d.lgs. n. 3/1957, art. 15, d.p.r. n. 382/1980, art. 53, c. 1, d.lgs. n. 165/2001, art. 6, c. 9, l. n. 240/2010). Non trattandosi di ipotesi di responsabilità sanzionatoria, il danno va provato dall'attore pubblico in modo pieno, dovendo escludersi che il medesimo possa essere *tout court* identificato con l'intera retribuzione percepita né con una parte di essa, configurandosi, in tal caso, impropriamente, quale automatica conseguenza di una mera violazione di legge; né il mero richiamo, da parte del pubblico ministero, a un procedimento penale in corso senza che sia stata formulata alcuna specifica contestazione, può far ritenere assolto l'onere probatorio, in assenza di addebiti specifici, sui quali il convenuto possa esercitare il suo diritto di difesa (Sez. App. Sicilia, 15 giugno 2021, n. 93).

Ancora avuto riguardo al profilo del danno è stata evidenziato che, in relazione alla confisca per equivalente di cui all'art. 322-ter c.p., non si verifica alcuna duplicazione con il risarcimento del danno disposto nel giudizio di responsabilità amministrativa, dovendo escludersi, altresì, la violazione del principio del *ne bis in idem* di cui alla Convenzione europea sulla tutela dei diritti dell'uomo, poiché l'estensione dei principi espressi dall'art. 4 protocollo 7 della Convenzione EDU anche ai rapporti tra procedimento penale e procedimento amministrativo non è applicabile al profilo del risarcimento del danno (Sez. III, 4 marzo 2021, n. 71).

È stata ribadita l'esclusione dell'applicazione al processo per responsabilità erariale dei principi di garanzia previsti per le sanzioni "penali" e, tra questi, del principio del *ne bis in idem* (art. 4 Prot. n. 7 CEDU) (Sez. I, 22 aprile 2021, n. 141). La natura risarcitoria della disciplina della responsabilità erariale esclude infatti la sua possibile rilevanza ai fini del rispetto del principio del *ne bis in idem*, potendosi al più porre un problema di duplicazione risarcitoria, usualmente risolto in termini proponibilità/prosecuzione dell'azione, in ipotesi di avvenuto integrale "risarcimento del danno" in favore dell'amministrazione danneggiata. È stato altresì evidenziato che la rilevata accentuazione dei profili sanzionatori della responsabilità erariale rispetto a quelli meramente risarcitori, idonea a fondarne la coesistenza con altre azioni risarcitorie, non è comunque sufficiente a disancorarla, sotto il profilo sistematico, dal presupposto del danno erariale, quale riparazione di un nocumento economico.

In tema di efficacia del giudicato penale assolutorio nel giudizio di responsabilità amministrativa è stato affermato che la sentenza penale di assoluzione può fare stato nel giudizio contabile solo quanto alla materialità dei fatti accertati ovvero esclusi, mentre di per sé l'eventuale liceità penale non esclude anche l'illiceità contabile. Qualora il fatto di reato coincida con gli stessi fatti materiali che hanno originato il giudizio per responsabilità erariale e l'istruttoria della Procura contabile non abbia evidenziato elementi ulteriori di rilevanza nel giudizio contabile, va disposta l'assoluzione degli appellanti da ogni addebito (Sez. III, 25 maggio 2021, n. 273).

In tema di concorso di persone nell'illecito erariale e responsabilità parziaria è stato chiarito che, ai sensi dell'art. 83 c.g.c., nell'ipotesi in cui venga in rilievo una responsabilità plurisoggettiva di natura parziaria e non tutti i responsabili siano stati convenuti in giudizio, il giudice deve tener conto di tale circostanza, effettuando una valutazione virtuale del contributo causale alla determinazione del danno da parte del soggetto non evocato in giudizio, al fine della corretta individuazione dell'entità del danno da attribuire ai convenuti.

È stato altresì affermato che, avuto riguardo all'art. 83 c.g.c., in ipotesi di obiettiva interrelazione dei fatti con la posizione di soggetti non convenuti, si imponga l'acquisizione - nei limiti dello spazio giuridico della c.d. valutazione virtuale del contributo causale dei medesimi alla determinazione del danno - di ogni utile elemento che consenta al giudice una delibazione non meramente astratta e apodittica, anche in ragione del fatto che la discrezionalità del giudice di primo grado nell'apprezzamento prudente delle prove è sempre controllabile in sede impugnatoria.

La mancata partecipazione processuale di soggetti nei cui confronti occorre comunque effettuare una delibazione in ordine all'eventuale condotta concorrente, quanto meno sul piano eziologico, seppure in *absentia* degli stessi, rifluisce inevitabilmente sulla ricostruzione dei fatti da parte del giudice, ai fini della concreta imputazione della vicenda a carico dei convenuti, e l'obbligo di motivare in ordine a eventuale sussistenza di corresponsabilità di terzi è foriero di generare disparità di trattamento (in contrasto con l'art. 3 Cost.) tra coloro che sono stati evocati in giudizio e coloro che ne sono rimasti estranei, potendo questi ultimi essere ritenuti "virtualmente colpevoli", pur non essendo nella condizione di far valere le loro ragioni nella sede a ciò naturalmente deputata. Sono stati dunque condivisi i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 83 c.g.c. che hanno già condotto la Sezione giurisdizionale per la Campania a sollevare, con ordinanza n. 64/2021, la relativa questione per contrasto con gli artt. 3, 24, 76, 81 e 111 della Costituzione, innanzi alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione impropria del giudizio (Sez. I, 5 novembre 2021, sent-ord. n. 449).

Avuto riguardo all'esercizio del potere riduttivo, ben può trovare considerazione, nella valutazione del giudice di appello, la necessità di un bilanciamento delle condizioni che legittimerebbero al riconoscimento di una riduzione dell'addebito con il diritto fondamentale alla salute, la cui lesione ha originato la pretesa risarcitoria azionata dalla Procura. È stato in proposito ribadito che il giudice contabile non è tenuto a motivare il mancato esercizio del potere

riduttivo, in rapporto agli elementi allegati dal convenuto, salvo il caso di effettivo abbattimento a tale titolo del danno (Sez. II, 28 ottobre 2021, n. 372).

Danno da violazione del rapporto di esclusiva e da violazione del sinallagma

Nel corso del 2021 le Sezioni di appello hanno avuto modo di affrontare, nell'ambito di numerose pronunce, fattispecie di danno conseguenti allo svolgimento di incarichi in assenza di autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, in violazione dell'art. 53, c. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e del successivo c. 7-bis dell'art. 53, introdotto dalla l. n. 190/2012, il quale espressamente prevede che l'omesso versamento dei compensi percepiti all'Amministrazione costituisca ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti. In ordine a tale tipologia di danno, la giurisprudenza delle Sezioni di appello si è pronunciata in adesione ai principi affermati dalle Sezioni riunite di questa Corte, in sede di risoluzione di questione di massima, con sentenza n. 26/2019/QM mentre con il recente arresto n. 13/2021/QM, le stesse Sezioni riunite hanno statuito, in merito alla quantificazione dell'importo del danno da omesso versamento, che la stessa è da effettuare al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile.

In tale quadro normativo e giurisprudenziale, avuto riguardo a un'ipotesi concernente attività extraistituzionali svolte da dipendente regionale a tempo determinato, in servizio presso gli Uffici di diretta collaborazione del Presidente della regione, è stata disattesa l'eccezione di prescrizione della pretesa restitutoria, confermando la pronuncia di primo grado che aveva ritenuto sussistente l'ipotesi di occultamento doloso del danno, osservando che, in presenza di un obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, da parte del dipendente, l'ulteriore condotta dolosa, tesa a occultare il fatto pregiudizievole, possa estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge; è stato precisato che tale adempimento configurava, nel caso di specie, preciso obbligo di servizio previsto espressamente anche dal disciplinare interno ed espressione dei generali obblighi di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. (Sez. I, 22 marzo 2021, n. 91). Nel merito, il silenzio serbato sullo svolgimento di attività in violazione di tale dovere di esclusiva e la molteplicità degli incarichi svolti, per i quali l'appellante aveva aperto la partita IVA in costanza e subito dopo l'instaurazione del rapporto di lavoro con la Regione, hanno indotto la Sezione a ravvisare la dolosità della condotta omissiva volta a occultare attività extraistituzionali e il conseguente obbligo di riversamento. Analoghi principi sono stati affermati, avuto riguardo al mancato riversamento dei compensi relativi a incarichi extraistituzionali non autorizzati svolti da dipendente comunale, con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, a favore di enti pubblici e privati (Sez. I, 6 luglio 2021, n. 256).

Nella giurisprudenza delle Sezioni di appello è venuto formandosi un filone di pronunciamenti concernenti ipotesi di responsabilità conseguenti ad attività extraistituzionali non autorizzate, svolte da docenti universitari, in regime di tempo pieno.

Nell'ambito di una fattispecie concernente attività extraistituzionali normativamente vietate, svolte da docente universitario, il giudice di appello ha

parzialmente riformato la sentenza assolutoria di primo grado, condannando il docente, entro i limiti degli importi non prescritti. Pur escludendo la sussistenza, nella fattispecie, dell'occultamento doloso del danno, nel merito la Sezione ha reputato irrilevante la circostanza che, tra le attività esercitate, ve ne fossero alcune liberamente espletabili, laddove risultava accertabile l'esercizio di attività libero professionale in violazione dei divieti di cui all'art. 11, c. 4, lett. a) del d.p.r. 382/80 e all'art. 6, c. 9, della l. 240/2010 da parte del medesimo docente. Si è chiarito che, se da un lato il mero possesso, senza concreto utilizzo, della partita IVA sia di per sé irrilevante; tuttavia, l'esercizio di attività, qualunque essa sia, correlata al possesso di partita IVA, è da ritenersi precluso ai professori universitari a tempo pieno. È stato evidenziato, sul punto, che diversamente opinando vi sarebbe un indubbio privilegio per i professori a tempo pieno a scapito di quelli a tempo definito, che potrebbero effettuare tali prestazioni cumulando i vantaggi tipici del dipendente pubblico a tempo pieno con quelli inerenti all'esercizio dell'attività professionale (Sez. I, 16 aprile 2021, n. 130).

In una diversa fattispecie, non è stato ritenuto operare il particolare regime prescrizioneale dettato in ipotesi di doloso occultamento del danno, difettando qualunque intenzionale condotta, anche solo reticente, atta a dissimulare all'amministrazione il verificarsi di un illecito erariale. Nel merito è stata valorizzata, relativamente al caso concreto, la circostanza che la prestazione concernesse attività di componente la commissione di collaudo di un appalto di opera pubblica, autorizzato dall'amministrazione, per cui il regime fiscale applicato risultava circostanza probatoriamente neutra (Sez. I, 10 novembre 2021, n. 459).

È stato altresì affermato che il quadro normativo attuale conferma la scelta legislativa di vietare le attività retribuite non previamente autorizzate, al punto da rendere assolutamente incompatibile l'esercizio di attività imprenditoriali o libero-professionali, sanzionabile anche sul piano disciplinare. È stato rimarcato che l'amministrazione di appartenenza deve essere posta nella condizione di conoscere, preventivamente, la quantità e la qualità degli incarichi di volta in volta ricevuti dal proprio dipendente, anche per poter valutare eventuali conflitti di interesse, mediante comunicazione *ad hoc* e richiesta di autorizzazione. Non può imputarsi, infatti, all'Università l'ignoranza incolpevole della situazione di eventuale incompatibilità nella quale versa il dipendente infedele che abbia serbato un consapevole silenzio sulla specifica circostanza ovvero anche su singoli incarichi, in considerazione dell'affidamento che ogni datore di lavoro ripone nel permanere delle condizioni fissate al momento dell'assunzione. Nel merito, la Sezione ha esaminato *funditus* la disciplina, anche regolamentare interna all'Ateneo, concernente le attività rese da docenti a favore di società costituenti *spin off* "universitari" e *spin off* "accademici" rilevando come, solo nel primo caso l'Università potesse partecipare alla costituzione della società mediante apporto di capitale e, con la delibera di costituzione, "automaticamente" potesse autorizzare il docente o ricercatore universitario proponente allo svolgimento di attività, anche retribuita, in favore della stessa società, con "diritto di mantenimento in servizio" mentre nel secondo caso, rilevante nella fattispecie, essendo esclusa l'Università dal capitale dello *spin off*, docenti e ricercatori universitari restavano assoggettati all'obbligo di richiedere la preventiva autorizzazione al mantenimento in servizio, sotto il vincolo

del diligente svolgimento dell'attività didattica e di ricerca. In accoglimento dell'appello della Procura regionale la sentenza di primo grado è stata integralmente riformata (Sez. II, 26 maggio 2021, n. 165).

In diversa fattispecie è stato affermato che resta fermo per il settore specifico dei docenti universitari, quanto stabilito dal d.p.r. 11 luglio 1980 n. 382, sul riordinamento della docenza universitaria, secondo cui: "[i]l regime a tempo pieno: a) è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con la assunzione di qualsiasi incarico retribuito [...]" (artt. 11, commi 5 e 6). È stato precisato che tale divieto è rimasto vigente anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 della legge n. 240 del 2010 che, nel prevedere che "i professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza" si limita a innovare le attività extra-istituzionali che, in deroga al principio di cui all'art. 98, Cost., sono consentite ai professori e ai ricercatori a tempo pieno, nel contesto delineato dall'art. 53, c. 7, del d.lgs. n. 165/2001, per tutti i pubblici impiegati. Le deroghe introdotte con la Legge Gelmini non possono, quindi, che essere di stretta interpretazione e trovano giustificazione nell'interesse generale di utilizzare le conoscenze tecnico-professionali dei professori esperti nei diversi settori della scienza e della ricerca, con l'evidente conseguenza che non può rientrare nel regime derogatorio qualsiasi attività, ma soltanto quella rispetto alla quale sia funzionale la qualificazione di docente esperto nel proprio campo disciplinare (Sez. II, 27 ottobre 2021, n. 369).

Danno da contrattazione collettiva

La giurisprudenza delle Sezioni di appello si è occupata delle condizioni per la legittima erogazione dei buoni pasto, con particolare riguardo alla disciplina applicabile al lavoratore in regime di "smart working"; è stato precisato che il buono pasto non è configurabile come un emolumento integrativo automatico della retribuzione ma come un *benefit* di carattere assistenziale, la cui fruizione giornaliera è strettamente correlata all'effettuazione della "pausa-pranzo" che a sua volta presuppone, come regola generale, che il lavoratore osservi in concreto un orario di lavoro giornaliero di almeno sei ore competendo l'attribuzione soltanto per le giornate in cui si verificano tali condizioni (art. 8 d.lgs. n. 66/2003). In tale contesto, caratterizzato dalla necessità dell'effettiva presenza in servizio nella sede dell'ufficio d'appartenenza o eventualmente in altro ufficio pubblico, che venga, di volta in volta, individuato in base a comprovate e ineludibili esigenze istituzionali, il buono pasto non spetta al lavoratore che, in una determinata giornata, operi totalmente o parzialmente in regime di *smart working*, ossia soggiornando nella propria abitazione o in altro domicilio e avvalendosi di strumentazione telematica (Sez. app. Sicilia, 21 dicembre 2021 n. 214).

È stata confermata in appello la condanna di direttore e dirigenti di azienda sanitaria per il danno causato nell'aver disposto il pagamento della retribuzione di risultato in favore del personale dirigenziale dell'area medica, non sanitaria e personale tecnico amministrativo in violazione delle prescrizioni normative e contrattuali nonché in assenza di assegnazione di obiettivi prestazionali specifici e in difetto di una qualunque fase di verifica dei risultati raggiunti, trascurando, altresì,

le valutazioni espresse dal competente nucleo sui singoli dirigenti. In sede di appello la pronuncia di primo grado ha trovato conferma per essere stata correttamente ancorata al principio secondo il quale, a fronte dell'assetto che disciplina per i dirigenti il trattamento economico correlato al risultato, non può prescindersi, per la loro attribuzione, da un compiuto processo valutativo, che prenda avvio dall'assegnazione dei programmi e degli obiettivi specifici e predeterminati da parte della struttura e si concluda con la verifica del grado di realizzazione degli stessi. È stato quindi statuito il divieto di erogazione di compensi incentivanti non collegati a una prestazione sinallagmatica, avente a contenuto obiettivi specifici e verificati, come desumibile dallo stesso quadro normativo, vigente *ratione temporis*, che dettano non solo le finalità incrementative della quantità e qualità del lavoro sottese alle disposizioni legislative (*in primis*, art. 24, d.lgs. n. 165/2001) e contrattuali (artt. 61 e ss. del CCNL 1994/1997) richiamate, ma anche la natura, i presupposti e le modalità per la corresponsione, nel concreto, del peculiare trattamento economico (Sez. I, 20 gennaio 2021, n. 20).

La giurisprudenza delle Sezioni di appello si è pronunciata altresì in merito dell'addebito di responsabilità agli amministratori di società, per illecito conseguimento e utilizzo di somme percepite a titolo cassa integrazione in deroga erogate dell'Inps. Ha trovato conferma in appello la pronuncia di condanna in primo grado della società ritenuta responsabile per l'illecito percepimento dei detti emolumenti, in carenza dei presupposti.

È stato affermato che il comportamento illecito tenuto dalla società appellante e dai suoi amministratori ha inciso sulla funzionalità ed efficacia dell'utilizzo delle risorse pubbliche destinate dall'Inps al sostegno delle imprese in situazione di difficoltà precisando che le risorse pubbliche finalizzate al sostegno dei processi di ristrutturazione o di rimodulazione delle attività aziendali nei periodi, anche transitori, di crisi del mercato sono limitate e devono essere necessariamente destinate a sostenere le singole attività in base a programmi unitari, senza distrazione, anche parziale, degli importi. È stato altresì osservato che se un'impresa utilizza indebitamente somme provenienti da quelle destinate alla cassa integrazione sottrae le stesse al proficuo impiego di altra impresa in crisi o difficoltà, o, comunque, ad altre finalità pubbliche, con la conseguenza che anche la parziale deviazione dalle finalità proprie dell'utilizzo delle risorse della cassa integrazione integra un illecito unitario che riguarda tutte le somme percepite dall'azienda nel periodo di riferimento (Sez. III, 4 marzo 2021 n. 71).

Danno da illecito utilizzo o da indebita percezione di fondi nazionali ed europei e danno al "programma" di spesa pubblica

In alcune significative pronunce le Sezioni di appello si sono soffermate sulla portata logico-concettuale del c.d. "danno al programma", sotteso alle erogazioni finanziarie pubbliche, in relazione alle finalità e ai vincoli di scopo impressi dai regolamenti comunitari o dalla normativa nazionale nonché nella fase di predisposizione ed emanazione degli atti prodromici alle erogazioni dei finanziamenti.

Nella valutazione del danno derivante dalla cattiva utilizzazione o distrazione di fondi comunitari è stato evidenziato l'impatto dell'attività illecita concernente uno specifico finanziamento sulla complessiva realizzazione della programmazione di

spesa. In tale contesto si è evidenziato come il singolo progetto debba ritenersi parte strutturale e funzionale di un più articolato sistema di incentivazioni che deve necessariamente combinarsi con la pluralità di altri progetti del medesimo obiettivo, per consentire l'effettivo raggiungimento delle finalità definite in sede di programmazione.

È stato precisato come solo valorizzando lo scopo verso cui è diretta la forza incentivante della provvista finanziaria, alimentata da risorse dell'unione europea e/o nazionali, è possibile giustificare il radicamento della giurisdizione di questa Corte nella materia dei contributi pubblici erogati a privati; è stato chiarito come di fronte alla giurisdizione contabile assuma particolare rilievo la dimensione della coerenza della condotta imprenditoriale dell'attuatore con la finalizzazione della spesa pubblica. Inteso in tale ottica, il danno erariale non può ritenersi limitato, nella sua quantificazione, al solo importo del contributo indebitamente erogato e volto a finanziare il singolo progetto, ma deve ritenersi ricomprendere - nella più lata e onnicomprensiva accezione di "danno emergente" - anche il più generale danno al complessivo programma, quale conseguenza degli effetti negativi dello sviamento del contributo stesso, fermo restando l'assolvimento del necessario onere probatorio da parte del requirente contabile (Sez. II, 29 ottobre 2021, n. 380).

In un'ipotesi di contestazione di danno da mancata destinazione di bene all'uso programmato a carico di amministratori di ente parco, successivamente divenuta comunità montana, è stato qualificato come permanente il danno costituito dal valore patrimoniale perduto in ragione dell'omessa destinazione dell'immobile rispetto a quella impressa con il finanziamento (destinazione a centro documentazione). Solo con una destinazione attuale, effettiva e soprattutto coerente con lo scopo e l'oggetto del finanziamento si realizzano in modo esatto e integrale le finalità e si conseguono quelle utilità pubbliche che si sarebbero dovute ottenere per il mezzo delle risorse finanziarie impiegate. È stato precisato, altresì, che la destinazione in concreto deve essere coerente con lo scopo e l'oggetto del finanziamento, non essendo sufficiente una diversa destinazione pubblica rispetto a quella prevista dal programma. La circostanza che il finanziamento sia stato utilizzato per la ristrutturazione dell'immobile, rendendolo idoneo all'uso al quale doveva essere destinato, non elide - anzi dimostra ulteriormente - il danno che consegue all'inutilità delle spese in ragione della mancata destinazione (Sez. III, 10 marzo 2021, n. 79).

Numerose pronunce hanno riguardato fattispecie di danno conseguenti a illecita distrazione di risorse finanziarie pubbliche, anche nell'ambito dei sistemi di accreditamento sanitario e di tariffazione delle prestazioni sanitarie.

In particolare, ha trovato conferma la pronuncia di condanna disposta in primo grado, del Presidente della regione, ente erogatore e degli organi di una Fondazione beneficiaria dei finanziamenti di cui è stata accertata la partecipazione a un sistema corruttivo nell'ambito del quale, con reiterata violazione delle regole stabilite dal regime di accreditamento al sistema sanitario, è stata accertata la distrazione di ingenti finanziamenti, erogati alla struttura sanitaria accreditata a titolo di remunerazione per lo svolgimento di prestazioni sanitarie non tariffabili, in realtà utilizzati per illecite dazioni e in parte confluiti sui conti correnti personali dei partecipanti al sodalizio criminoso (Sez. II, 21 aprile 2021, n. 123). In tale contesto, si

è data evidenza al principio per cui ogni procedimento di spesa pubblica è destinato a soddisfare pubblici interessi e, segnatamente, con priorità sugli altri, quelli su cui si innestano i “diritti inviolabili dell’uomo”; in tale contesto è dato rilievo alla circostanza per cui i diritti civili e sociali devono essere assicurati mediante i “livelli essenziali delle prestazioni” (art. 120 Cost.) che, in ambito sanitario, si declinano nei LEA (“livelli essenziali di assistenza”) con riferimento al diritto alla salute, quale unico diritto inviolabile dell’uomo a essere definito fondamentale dalla stessa Carta costituzionale (art. 32). È stato altresì precisato come il processo di piena e pari realizzazione dei diritti fondamentali dei cittadini trovi nella spesa pubblica, e per essa nei bilanci degli enti territoriali, la condizione primaria per il suo concreto realizzarsi e, in tale ottica, nell’equilibrio di bilancio nella sua dimensione dinamico-tendenziale di continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche.

Nell’ambito delle prestazioni rese dal sistema sanitario, attraverso le strutture accreditate, è stata disposta in appello la condanna nei confronti di strutture private in regime di accreditamento per la fatturazione di terapie riabilitative intensive (con tariffe a carico del Sistema sanitario maggiormente costose), in luogo di quelle effettivamente erogate, costituite da terapie estensive o addirittura ambulatoriali (di minor valore), che ha visto coinvolte, attraverso il processo di “migrazione interna” delle prestazioni sanitarie, molte regioni, per le prestazioni sanitarie di cui gli assistiti hanno beneficiato in ambiti territoriali diversi da quelli di residenza (Sez. II, 7 luglio 2021, n. 230). È stato in primo luogo affermato il principio, mutuato dalla giurisprudenza di legittimità, per cui il passaggio dal regime di convenzionamento esterno al nuovo regime dell’accreditamento non ha modificato la natura, sostanzialmente concessoria e traslativa, del rapporto tra amministrazione pubblica e strutture private, poiché si è consentito l’esercizio di funzioni attinenti al servizio sanitario pubblico da parte di soggetti privati.

È stato affermato che l’allocazione delle risorse destinate al soddisfacimento dei bisogni sanitari riabilitativi avviene alla stregua di sistemi di remunerazione a “tariffa”, il cui importo massimo è individuato con decreto del Ministro della sanità per cui la sostanziale alterazione degli indicatori quantitativi e qualitativi di *output* non può che incidere sulla stima del fabbisogno regionale e sulla determinazione della tariffa, generando iniquità tra territori. L’afflusso di pazienti da regioni diverse, qualora fondato, come nel caso esaminato, su meccanismi idonei a compromettere la libera concorrenza tra gli operatori economici e persino i livelli di assistenza primaria, favorisce un disallineamento tra domanda e offerta di servizi sanitari, che, a sua volta, innesca meccanismi premiali in favore di soggetti immeritevoli, con evidenti effetti distorsivi non solo sul mercato, ma sulla struttura stessa del federalismo sanitario. La condanna nei confronti dei responsabili degli illeciti, solo parzialmente rimodulata in appello, è stata commisurata nel corrispettivo complessivamente versato alla società accreditata e non dovuto, per effetto della inappropriatazza dei percorsi terapeutici rimborsati dall’amministrazione regionale.

Sulla percezione di finanziamenti comunitari in agricoltura, con riguardo a una fattispecie si è stabilita la necessità di un valido titolo giuridico, debitamente documentato, comprovante l’effettivo possesso delle singole particelle di terreni,

non considerando sufficiente, a tal fine, una materiale disponibilità, né l'esistenza di relazioni di fatto (Sez. I, 5 novembre 2021, n. 173).

Sempre in materia di indebita percezione di finanziamenti il giudice d'appello, respingendo il gravame, ha confermato la condanna del percettore di contribuzione pubblica, sulla scorta della mancata comunicazione della cessazione dell'attività commerciale, ritenendo priva di pregio l'argomentazione dallo stesso svolta in ordine alla mancata dolosa preordinazione di tale omissione. Ciò, sul presupposto che la fattispecie di occultamento doloso non richiede un ulteriore elemento di precostituzione, essendo, per essa, sufficiente la mancanza di un adempimento (nel caso di specie, quello di fornire annualmente, a Invitalia S.p.a., ente erogatore del finanziamento, fino alla scadenza del quinto anno, informazioni sull'andamento dell'attività stessa) (Sez. I, 30 aprile 2021, n. 160).

Danno indiretto, danno "obliquo" e danno da disservizio

In relazione a un'ipotesi di danno indiretto, è stata accertata la responsabilità ascrivibile ai componenti di una commissione di concorso, per aver redatto e approvato una graduatoria di un concorso per titoli e colloquio, per l'affidamento dell'incarico a tempo determinato del "Servizio ufficio stampa", successivamente annullata dal giudice amministrativo, che ha ritenuto illegittimo l'orientamento seguito dalla commissione. Confermando la statuizione del giudice di prime cure, il giudice di appello ha reputato che l'operato della commissione giudicatrice integrasse una condotta gravemente negligente, a causa degli esborsi di cui è stata onerata l'amministrazione danneggiata, per effetto della procedura selettiva, data l'inescusabile violazione delle prescrizioni della legge speciale (bando di concorso) e delle regole minime di prudenza esigibili nei confronti dei componenti della commissione, in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. In specie, gli appellanti sono stati ritenuti inosservanti ai vincoli che l'amministrazione nell'adottare il bando di concorso si era autoimposta, validando un fatto (la rilevanza del diploma di scuola media superiore, prima alla voce "titoli di studio" e poi alla voce "titoli culturali e professionali") incontrastabilmente escluso dagli atti della procedura selettiva, così agendo in palese conflitto con gli ordinari canoni di buona e imparziale amministrazione (Sez. III, 1 giugno 2021 n. 288).

Il giudice d'appello ha avuto modo di pronunciarsi in merito a un ipotizzato danno indiretto, derivante dalla condanna emessa nei confronti di un Ateneo per effetto di una sentenza definitiva del giudice amministrativo, in relazione a condotte poste in essere da componenti di commissione esaminatrice di concorso per l'attribuzione di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato per lo svolgimento di attività di ricerca, didattica e servizi agli studenti. Nel disporre la condanna del presidente della commissione di concorso, è stato affermato che, al fine di garantire il rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza delle procedure concorsuali universitarie per l'assunzione di docenti e ricercatori, il d.m. del 4 ottobre 2000 e il d.m. 29 luglio 2011, n. 336 hanno disciplinato il contenuto di ogni settore disciplinare e concorsuale, allo scopo di evitare bandi preconfezionati o facili abusi. È stato quindi evidenziato che i componenti della commissione esaminatrice del concorso devono attenersi alle declaratorie dei singoli settori scientifico-disciplinari e concorsuali, così come descritte nei citati provvedimenti, da interpretare ai sensi dell'art 12 c.c., non potendo interpretare estensivamente il campo di applicazione

delle medesime fonti, qualora non recepite a livello normativo (Sez. App. Sicilia, 1° dicembre 2021, n. 210).

In numerose fattispecie le Sezioni di appello si sono pronunciate in materia di responsabilità medica (Sez. I, 6 luglio 2021 nn. 254 e 257). In particolare, è stata ribadita la giurisprudenza già formatasi in merito all'ambito di applicazione temporale della l. 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. Gelli-Bianco), reputando che il carattere sostanziale delle modifiche introdotte dalla legge in riferimento, comporti l'applicazione non già alle fattispecie dannose i cui giudizi siano stati attivati dopo la data di entrata in vigore (8 marzo 2017) ma esclusivamente alle fattispecie dannose che si siano perfezionate successivamente a tale data (Sez. II, 28 ottobre 2021, n. 372).

È stata esclusa la sussistenza di un "danno obliquo" cagionato dall'amministratore di sostegno al Ministero della giustizia in relazione a condotte distrattive sul patrimonio di alcuni amministrati e alle quali sarebbe conseguito l'omesso versamento di rette assistenziali di degenza e ricovero dei medesimi anziani, assistiti presso l'ASP, ove vi sia un mero riscontro di violazioni formali delle procedure previste dalla legge per l'effettuazione delle spese nell'interesse degli amministrati e non emerga un utilizzo dei fondi o dei beni degli amministrati per finalità del tutto estranee agli interessi degli stessi. In proposito, è stato chiarito che difettano i presupposti affinché possa attribuirsi all'amministratore di sostegno la qualifica di agente contabile, ai sensi dell'art. 74 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, non potendo farsi discendere dalle attribuzioni di carattere pubblicistico al medesimo attribuite nella gestione delle risorse degli amministrati, il regime della responsabilità di cui all'art. 194 del r.d. n. 827/1924 (Sez. II App., 29 marzo 2021, n. 105).

È stata affermata la sussistenza di profili di responsabilità per danno da disservizio, configurato quale *vulnus* al buon andamento dell'azione amministrativa, a causa della mancata prestazione del servizio o della cattiva qualità dello stesso, oltre che del dispendio di risorse umane e mezzi strumentali necessari per il ripristino dell'efficienza perduta. Nella fattispecie tale profilo di danno è accertato, quale pregiudizio effettivo, concreto e attuale recato all'amministrazione territoriale in conseguenza di plurime condotte illecite poste in essere intenzionalmente dall'appellante nello svolgimento di procedure a evidenza pubblica, in quanto prive di ogni collegamento teleologico con le finalità del servizio stesso e con la spesa a esse correlata. È stato accertato che in conseguenza dell'esercizio illecito di pubbliche funzioni si sono determinati, a carico dell'amministrazione, maggiori costi conseguenti a illegittima considerazione da parte del pubblico funzionario di interessi estranei a quelli pubblici, con deviazione dai canoni di legalità, imparzialità, efficienza, efficacia e segretezza. Si è reputato ammissibile, in sede di quantificazione del danno da disservizio, il ricorso alla valutazione equitativa, ex art. 1226 c.c., ritenendo plausibili i parametri di quantificazione riferiti al costo presuntivo di tutti i procedimenti e provvedimenti sviati che le condotte censurate hanno determinato direttamente e indirettamente, siccome individuati sulla base delle univoche risultanze acquisite in sede penale, viste anche le dichiarazioni confessorie rese in detta sede (Sez. I, 12 gennaio 2021, n. 36).

Danno conseguente a illecito conferimento di incarichi esterni

È stata confermata la condanna di un Segretario generale e Dirigente del Settore Partecipazioni, Relazioni Istituzionali e Statistica di una provincia, per il danno conseguente all'affidamento di un incarico (inserito in una serie di ulteriori sette incarichi precedenti), riguardante approfondimento di aspetti economico giuridici di alcune società partecipate della provincia, che andavano dall'analisi dei bilanci alla corretta applicazione di criteri di valutazione all'interno dei bilanci stessi. La pronuncia ha posto in evidenza la palese violazione delle disposizioni dell'art. 7, c. 6, del d.lgs. 30 marzo 2001 n.165 e di quelle regolamentari che vietavano il "rinnovo degli incarichi" di collaborazione. È stato dato rilievo alla circostanza per cui i predetti incarichi - per numero, oggetto e reiterazione - hanno prodotto una sostanziale esternalizzazione, a vantaggio di un professionista esterno, di un'attività di natura strettamente istituzionale, affidata a un apposito "settore" interno all'amministrazione e dotato di proprio personale, precisando che il "controllo sulle partecipate" concorre, sul piano istituzionale, a integrare il quadro dei complessivi controlli interni degli enti locali, quale previsto e normato nel Capo III del Titolo VI della Parte I del Tuel (artt. 147, 147-*quinquies*) e, per espressa indicazione normativa, deve essere esercitato "dalle strutture proprie dell'ente" (147-*quater*, c. 1, Tuel) (Sez. II, 27 luglio 2021, n. 288).

Si è altresì avuto modo di affermare che l'affidamento all'esterno delle ordinarie mansioni che costituiscono normale e quotidiano espletamento dei compiti rientranti nelle funzioni del personale, costituisce una deviazione dalla regola generale dell'autosufficienza dell'amministrazione e dell'efficiente impiego delle risorse destinate a remunerare il personale. In tale contesto, l'effettiva sussistenza delle condizioni di necessità sottese all'incarico e l'inesistenza di personale interno al quale poterle affidare sono circostanze che l'amministrazione deve valutare con particolare ponderazione. Nella fattispecie trattandosi di due incarichi aventi a oggetto compiti ricadenti nelle competenze di un funzionario/dirigente del settore ragioneria, considerata l'evidenza della natura del tutto ordinaria dei compiti affidati, il giudice d'appello, in coerenza con la statuizione del primo giudice, ha escluso la sussistenza di elementi che potessero giustificare la scelta di conferimento, neppure risultando previamente accertate le disponibilità interne; ha ribadito che l'inesistenza di personale adeguato in servizio è condizione applicabile anche al caso di incarichi conferiti *ex artt.* 110 Tuel e 46 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, e di incarichi di alta specializzazione o comunque denominati, previsti da normativa interna delle pubbliche amministrazioni (Sez. III, 9 agosto 2021, n. 374).

Rispondono anche il sindaco e gli assessori al ramo, proponenti la delibera di affidamento degli incarichi esterni che, in violazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e attività di gestione - alterando il fisiologico riparto di competenze e funzioni e il divieto di interferenza reciproca tra i due comparti - dispongano direttamente il conferimento di incarichi a soggetti esterni, in tal caso non operando la c.d. "esimente politica", che ha la funzione di tenere indenni da responsabilità gli organi politici che si siano incolpevolmente affidati alle risultanze dell'istruttoria e degli approfondimenti tecnici dell'apparato gestionale; sono stati mandati esenti da responsabilità, per assenza di colpa grave, gli altri assessori, componenti della giunta comunale, per aver fatto affidamento sull'istruttoria e sui

pareri degli organi tecnici in relazione alla necessità di affidamento degli incarichi esterni.

Sempre per quanto concerne le consulenze, sono stati ritenuti operanti i principi di cui all'art. 7, c. 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sulla scorta di una estensione in via analogica di fattispecie, anche per amministrazioni non strettamente ricomprese nell'elencazione di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. cit., tra le quali i consorzi di bonifica, aventi natura di ente pubblico economico (Sez. I, 11 giugno 2021, n. 212).

In diversa fattispecie è stata invece statuita l'assoluzione dei convenuti, stante il difetto dell'onere probatorio gravante sulla parte attrice che, secondo l'antico brocardo *onus probandi incumbit ei qui dicit*, avrebbe dovuto dimostrare, in positivo, la sussistenza di effettive disponibilità delle professionalità interne per l'espletamento di un incarico, non ritenendo ammissibile l'inversione dell'ordinario dispiegarsi dell'onere probatorio, ex art. 2697 c.c., riversandolo in negativo sui convenuti (Sez. II, 9 febbraio 2021, n. 37).

Danni da illecita gestione di immobili pubblici

Con riferimento a condotte illecite nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico è stata affermata la responsabilità di assessori e dirigenti comunali per assegnazioni indebite, in comodato gratuito o a canoni di locazione irrisori, di beni comunali (Sez. I, 27 luglio 2021, n. 323). In tale contesto è stato affermato che le scelte della pubblica amministrazione devono conformarsi a criteri di legalità nell'ambito della gestione del patrimonio immobiliare comunale, con necessaria puntuale osservanza della disciplina normativa e regolamentare in materia. Non si è ritenuto invocabile, una volta accertata la violazione della normativa che regola la gestione del patrimonio immobiliare pubblico, il principio di insindacabilità delle scelte discrezionali, che presuppone che il decisore pubblico compia una scelta tra più soluzioni possibili, tutte legittime e finalizzate al soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito; non comprende, al contrario, scelte funzionalmente deviate rispetto al superiore e fondamentale principio del buon andamento. La Sezione ha quindi confermato la sentenza di primo grado, di condanna per la mancata messa a reddito degli immobili, parametrata ai canoni di locazione agevolati, come individuati nei regolamenti comunali.

In ulteriore fattispecie è venuta in rilievo la contestazione di danno nei confronti di dirigenti comunali per ritenuta grave negligenza nella corretta gestione di aree demaniali marittime, con attribuzione per subdelega del potere concessorio o comunque autorizzatorio, anche su base convenzionale, dapprima non prevedendo i medesimi alcun corrispettivo e successivamente non agendo per conseguire la riscossione, anche per le annualità pregresse, dei canoni per chioschi e degli indennizzi applicabili ai beneficiari per servizi utili alla balneazione. Reputando la sentenza di primo grado inficiata per violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, di cui all'art. 112 c.p.c., è stata esclusa la sussistenza del danno erariale connesso alla mancata riscossione di canoni demaniali marittimi e dell'indennizzo per occupazione *sine titulo* di spiagge libere attrezzate ove, a fronte della mancata, espressa previsione in convenzione di un corrispettivo a favore dell'aggiudicatario per l'erogazione dei servizi *de quibus*, sia riconosciuta allo stesso, come "compenso", la possibilità di sfruttare economicamente l'arenile con lo svolgimento delle attività di noleggio delle attrezzature per la balneazione e di

somministrazione di alimenti preconfezionati e bevande, nella constatazione che il valore economico dei servizi "connessi" posti a carico degli affidatari integrano un sicuro risparmio di spesa per l'Amministrazione e risultano di importo superiore a quello contestato a titolo di danno erariale (Sez. II, 28 settembre 2021, n. 328).

In diversa fattispecie è stata oggetto di esame la contestazione di danno derivante dall'occupazione *sine titulo*, in assenza di versamento del relativo canone, di alloggi di servizio da parte di un dirigente regionale e un Soprintendente ai quali venivano imputati il mancato pagamento del canone, l'esecuzione di lavori privi di autorizzazione tecnica e il mutamento della destinazione d'uso originaria, da spazio espositivo a spazio abitativo. Relativamente alla posta di danno derivante da una incongrua determinazione di canoni è stata preliminarmente individuata la corretta metodica nel calcolo del canone locativo di un alloggio di servizio, accedente a un rapporto definito di tipo concessorio. È stato rilevato come la *ratio* sottostante all'assegnazione degli immobili di servizio vada rinvenuta, principalmente, nell'uso istituzionale del bene - alloggio che deve essere temperato con la destinazione alla fruizione della collettività e all'espletamento di un servizio pubblico (art. 2, c. 4 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), oltre che alla sua migliore conservazione (art. 106 - Uso individuale di beni culturali), così ottenendosi la massima prossimità del dirigente agli uffici affidati alla sua direzione e cura, con finalità primaria quella dell'efficienza organizzativa correlata al buon andamento della p.a.. La Sezione ha pertanto concluso nel senso che non potesse ritenersi applicabile *tout court* il riferimento ai prezzi praticati in regime di libero mercato, dovendosi valorizzare gli scopi che il legislatore ha inteso perseguire nell'assegnare l'alloggio di servizio, consentendo di verificare la ragionevolezza del canone determinato (Sez. III, 26 ottobre 2021, n.437).

Danno all'immagine

Ai fini della configurabilità del danno all'immagine, derivante dalla commissione di un reato in danno della pubblica amministrazione è stato evidenziato che l'art. 17, c. 30-ter, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102 e modificato dall'art. 1, c. 1, lett. c), n. 1), del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito con legge 3 ottobre 2009, n. 141), poneva come presupposto indefettibile per l'esercizio dell'azione erariale l'accertamento di un reato contro la pubblica amministrazione con sentenza definitiva, stabilendo che "Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97" mentre con l'emanazione del codice di giustizia contabile è stata disposta, all'art. 4, c. 1, lett. g), dell'allegato 3, l'abrogazione del cit. art. 7 della l. n. 97/2001; il riferimento agli istituti previsti dalle disposizioni abrogate si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel codice di giustizia contabile e, per la parte che qui interessa, all'art. 51, cc. 6 e 7, c.g.c., che, in tema di *notitia damni*, richiama la comunicazione alle Procure regionali della Corte dei conti delle sentenze irrevocabili di condanna dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni per delitti commessi a danno delle stesse, reputando che i presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine (art. 51, c. 6, c.g.c.) siano quelli indicati nell'art. 51, c. 7, vale a dire, i delitti commessi in danno della p.a. (Sez. I, 2 dicembre 2021, n. 490).

In diversa fattispecie, pur non venendo in contestazione la tipologia delle condotte penalmente rilevanti cui ricollegare il danno all'immagine è stato rilevato

che la tipologia che nel regime previsto dall'art. 17, c. 30-ter, del d.l. n. 78/2009, era riferita alle condotte elencate nel capo I, titolo II, libro II del c.p. e che, nell'attuale disciplina introdotta dal codice sul rito contabile (art. 51, cc. 6 e 7) sembrerebbe non essere stata più riproposta ancorché sussista una diversa opzione ermeneutica che, facendo leva sul fatto che il nuovo codice ha abrogato il solo "primo periodo" (art. 4, c. 1 lett. h - Allegato 3, d.lgs. n. 174/2016), ritiene che la limitazione ai reati contro la pubblica amministrazione debba considerarsi ancora operante tra i requisiti di procedibilità del danno all'immagine anche per le fattispecie ricadenti sotto l'egida del nuovo codice di giustizia contabile (Sez. II, 12 luglio 2021, n. 233).

Sempre in tema di danno all'immagine è stato chiarito che la diffusione mediatica della notizia può non avere valenza costitutiva del danno, potendo assumere una portata aggravante della lesione già prodotta. Di qui la giuridica necessità di individuare l'entità del risarcimento con esclusivo riferimento alla dimensione della perdita dell'immagine, individuabile in base ai criteri "oggettivi, soggettivi e sociali", come delineati dalla consolidata giurisprudenza contabile: di natura oggettiva (inerenti alla natura del fatto, alle modalità di realizzazione dell'evento pregiudizievole, alla reiterazione dello stesso, all'entità dell'eventuale arricchimento); di natura soggettiva (legati al ruolo rivestito dal pubblico dipendente nell'ambito della p.a. di riferimento) e sociale (legati alla negativa impressione suscitata nell'opinione pubblica e all'interno della stessa amministrazione) (Sez. I, 2 dicembre 2021, n. 490).

Ancora ai fini dell'applicazione dei criteri di quantificazione del danno all'immagine, recati dalla normativa di riferimento, è stato ritenuto che possa aversi riguardo, oltre che al *tempus commissi delicti*, al momento in cui è concretamente derivato detrimento all'ente pubblico, in considerazione dell'intervento della sentenza irrevocabile di condanna, che ha determinato, oltre che il consolidarsi del clamore sociale, il verificarsi di un requisito indefettibile per dirsi attuata la lesione (Sez. I, 20 luglio 2021, n. 285).

In linea con l'orientamento interpretativo fatto proprio dalle Sezioni riunite di questa Corte (ord. nn. 6/2018 e 2/2020), è stato ribadito che l'ipotesi di danno all'immagine per assenteismo fraudolento, prevista dall'art. 55-quinquies, c. 2, del d.lgs. 165 del 2001, costituisce una fattispecie (speciale) distinta e autonoma di danno all'immagine, cui non si applica la previgente disciplina generale del danno all'immagine, derivante dalla commissione di un reato contro la pubblica amministrazione, in quanto la risarcibilità opera indipendentemente da qualsivoglia condizione sostanziale o processuale di procedibilità (Sez. I, 9 settembre 2021, n. 345).

In tale contesto normativo, ai fini della configurabilità del danno all'immagine per assenteismo, si deve prescindere dai requisiti di cui all'art. 17, c. 30-ter, del d.l. n. 78/2009, non essendo a tal fine richiesto alcun accertamento con sentenza definitiva in ordine a talune tipizzate fattispecie delittuose lesive dell'immagine. La risarcibilità del danno all'immagine in ipotesi di assenteismo fraudolento opera, quindi, indipendentemente da qualunque condizione sostanziale o processuale non espressamente individuata dalla norma che si considera. Asserzione corroborata da una espressa "clausola di riserva" dell'art. 55-quinquies, c. 2, secondo cui restano "ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni" prevedendo la non necessità del preventivo accertamento definitivo penale ai fini della attivazione

del meccanismo risarcitorio (Sez. I, 9 settembre 2021, n. 345; Sez. II, 3 dicembre 2021, n. 398).

Ancora avuto riguardo al danno all'immagine per assenteismo fraudolento è stato affermato che la declaratoria di parziale illegittimità costituzionale intervenuta con la sentenza della Corte costituzionale 10 aprile 2020, n. 61 in relazione all'ultimo periodo dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001 (riguardante i criteri di quantificazione del danno all'immagine) nonché, per ragioni di inscindibilità funzionale, del secondo, terzo e quarto periodo dello stesso c. 3-*quater* (riguardanti le condizioni cui è legato l'esercizio dell'azione), per contrasto con l'art. 76, Cost. ed eccesso di delega rispetto ai principi e ai criteri direttivi stabiliti nella legge delega 7 agosto 2015, n. 124, non incide sulla configurabilità in astratto della fattispecie, non essendo stato travolto l'intero art. 55-*quater* e non essendo estesa all'art. 55-*quinquies*, c. 2 (introdotto dall'art. 69 del d.lgs. n. 150 del 2009), il quale prevedeva, fin dal 2009 (anteriore alla modificazione recata dall'art. 16 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75), il risarcimento del danno all'immagine (Sez. I, 12 marzo 2021, n. 73; Sez. I, 9 settembre 2021, n. 345; Sez. II, 3 dicembre 2021, n. 398; Sez. III, 19 marzo 2021, n. 118).

È stato precisato che l'intervento della Corte costituzionale agisce sulla disciplina procedimentale e sul meccanismo di predeterminazione della sanzione, che impedisce di dare considerazione a circostanze peculiari e caratterizzanti il caso concreto, determinando una violazione sia del principio di proporzionalità che di quello della gradualità sanzionatoria, anche in presenza di condotte marginali e tenui che hanno prodotto un pregiudizio in tutta evidenza minimo alla reputazione dell'amministrazione pubblica, ma non anche sulla configurabilità del danno all'immagine da assenteismo fraudolento, che resta definito dall'art. 55-*quinquies*, c. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, volto a dare uno specifico e autonomo rilievo alle conseguenze pregiudizievoli della condotta del dipendente sleale, anche in ragione dell'indubbio particolare giudizio di disvalore che siffatti episodi suscitano nell'opinione pubblica (Sez. I, 9 settembre 2021, n. 345).

In punto quantificazione del danno all'immagine da assenteismo, è stato ulteriormente precisato che essendo stata dichiarata l'incostituzionalità della previsione della soglia minima inderogabile (sei mensilità dell'ultimo stipendio) contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, del d.lgs. n. 165/2001 (nel testo introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. b, del d.lgs. n.116/2016), la quantificazione deve essere disposta in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 del c.c., tenendo conto degli "indicatori di lesività" caratterizzanti la fattispecie concreta e facendo ponderata applicazione dei criteri di natura oggettiva, soggettiva e sociale elaborati dalla consolidata giurisprudenza in materia (Sez. app. Sicilia, 29 aprile 2021, n. 68; Sez. II, 3 dicembre 2021, n. 398).

In diversa fattispecie sono stati analizzati i confini della perseguibilità del danno all'immagine arrecato a un'azienda sanitaria da un dirigente medico al quale, all'esito del giudizio immediato per le condotte penalmente rilevanti, era stata applicata la misura alternativa della messa alla prova, ai sensi degli artt. 168-*bis*, 168-*quater*, c.p., 464-*bis*, 464-*novies*, 657-*bis*, c.p.p., con conseguente pronuncia di estinzione dei reati per esito positivo della medesima. La Sezione d'appello, in riforma della decisione impugnata, ha precisato che presupposto per la procedibilità del danno all'immagine è la pronuncia di accertamento del reato con sentenza

passata in giudicato (art. 1, n. 1-*sexies*, l. n. 20/1994), ossia con sentenza irrevocabile di condanna (art. 51, c. 7, c.g.c.), mentre la giurisprudenza della Suprema Corte ha costantemente rimarcato l'ontologica differenza esistente tra la sentenza di condanna e la pronuncia di proscioglimento per una causa estintiva del reato, sia essa dovuta a prescrizione sia essa derivante dell'esito favorevole della messa alla prova. Su tali basi, la Sezione d'appello ha escluso che la sentenza di proscioglimento per esito positivo della messa alla prova, di cui all'art. 464-*septies* c.p.p., sia idonea a esprimere un compiuto accertamento sul merito dell'accusa e sulla responsabilità dell'imputato non essendo assimilabile a sentenza irrevocabile di condanna (Sez. II, 12 luglio 2021, n. 233).

Danno derivante da non corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari dei Consigli regionali

Numerose pronunce si innestano nel solco giurisprudenziale ormai consolidato che ha affermato la responsabilità dei capigruppo e dei consiglieri dei gruppi consiliari per avere rendicontato spese sostenute nell'esercizio di riferimento senza documentazione giustificativa, o in assenza di documentazione idonea a dimostrare l'inerenza della singola spesa e la sua correlazione con le finalità istituzionali dell'attività dei gruppi consiliari indicate dalla normativa regionale di riferimento.

Le sentenze qui richiamate, tuttavia, presentano un aspetto innovativo per avere collegato l'obbligo di rendicontazione che grava sugli amministratori pubblici e, più in generale, su tutti coloro che gestiscono denaro pubblico, al corretto esercizio della "contabilità di mandato" da espletarsi nel rispetto dei doveri imposti dall'art. 54 Cost. Si è affermato, in particolare, che appare censurabile chiedere il rimborso indiscriminato e "a pioggia" dei costi sostenuti durante il mandato, senza fornire, già in sede amministrativa, una qualsivoglia giustificazione della inerenza della spesa, celandosi dietro una prassi invalsa da anni, ma intuitivamente *contra legem*. Ciò *a fortiori* considerando che i consiglieri regionali concorrono anche all'esercizio della funzione legislativa, per la quale assume particolare pregnanza il canone della disciplina e onore (art. 54 Cost.), che permea di sé l'espletamento di tutte le pubbliche funzioni. È stato ribadito che il precetto dell'esercizio delle funzioni pubbliche con "disciplina ed onore" va letto in combinato disposto con quelli degli artt. 28 (diretta responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici), 98 (dovere dei pubblici impiegati di essere all'esclusivo servizio della Nazione), e 97 Cost. (i pubblici uffici vanno organizzati in modo da assicurare il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione) e, insieme a essi, forma una cornice di imperativi che danno corpo a un sistema di valori che afferiscono all'etica pubblica; il tutto nel contesto della "contabilità di mandato", la quale, nella visione della Consulta, esprime la responsabilità politica del mandato elettorale, che si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate (Corte cost. sent. 14 febbraio 2019, n.18 e successivo consolidato indirizzo). È stato chiarito che, in tale prospettiva, la contabilità di mandato, nella misura in cui riesce a dare adeguate indicazioni circa la significativa corrispondenza tra prelievo fiscale, obiettivi prefissati e realizzazioni compiute, costituisce una delle principali manifestazioni del bilancio quale "bene pubblico" (Sez. II, 18 marzo 2021 n. 95, 15 settembre 2021 n. 323 e n. 324).

Danno alla concorrenza e danno da mancata entrata

In merito a fattispecie di danno derivante da accertate irregolarità/illegittimità per il mancato ricorso alle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento di forniture, è stato affermato che il danno da mancata o falsa concorrenza, non diversamente da qualunque altra tipologia di danno patrimoniale, non può ritenersi sussistente *in re ipsa* per il solo fatto che sia stato pretermesso il confronto tra più offerte, in quanto l'omissione del confronto concorsuale suscita solo un sospetto che il prezzo contrattuale non corrisponda al minor prezzo che si sarebbe ottenuto nel confronto tra più concorrenti, occorrendo, comunque e sempre, dimostrare che, nel caso concreto, la violazione delle norme disciplinanti le procedure di gara abbia determinato una maggiore spesa di pubblico danaro, dimostrazione che potrà essere raggiunta con il ricorso a ogni idoneo mezzo di prova, quale in ipotesi la comparazione con i prezzi e i ribassi conseguiti a seguito di gare per beni dello stesso genere di quelli in contestazione e soprattutto con riguardo allo stesso arco temporale, requisito quest'ultimo necessario al fine di ottenere un confronto omogeneo tra procedure di acquisto e loro esiti (Sez. III, 24 febbraio 2021, n. 57).

Ancora in tema di danno alla concorrenza, nell'ambito dell'assegnazione di appalti pubblici, sul presupposto che tale ipotesi di pregiudizio patrimoniale è configurabile quando il mancato rispetto delle regole dell'evidenza pubblica determina una lesione al patrimonio pubblico, configurata quale percentuale di mancato ribasso, ingiustamente perduta, sui pagamenti effettuati dalla p.a., è stato affermato che è onere della Procura attrice dimostrare l'effettivo nocimento, con ogni idoneo mezzo, allegando elementi di comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti a esito di gara per lavori o servizi dello stesso genere di quello in contestazione, non risultando idonea, quale parametro idoneo, una relazione annuale dell'A.V.C.P., che reca criteri di riferimento che peccano di genericità, limitazione temporale ed eccessiva ampiezza di riferimenti geografici (Sez. I, 6 aprile 2021, n. 118).

In merito a ipotesi di danno da mancata entrata, i giudici di appello hanno avuto modo di pronunciarsi in ordine all'ipotesi di incameramento di contributi per il rilascio del permesso di costruire in misura inferiore al dovuto, per il mancato aggiornamento del costo di costruzione dei nuovi edifici di cui all'art. 16, c. 1, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380. In ordine alla natura giuridica del contributo è stata richiamata la giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, (sent. n. 12 del 30 agosto 2018), la quale ha avuto modo di chiarire, fra l'altro, che gli atti con i quali la p.a. determina e liquida il contributo di costruzione, previsto dall'art. 16 del d.p.r. n. 380 del 2001, non hanno natura autoritativa, non essendo espressione di una potestà pubblicistica, ma costituiscono l'esercizio di una facoltà connessa alla pretesa creditoria riconosciuta dalla legge al Comune per il rilascio del permesso di costruire, stante la sua onerosità, nell'ambito di un rapporto obbligatorio a carattere paritetico e soggetta, in quanto tale, al termine di prescrizione decennale. Su tali basi si è ritenuto che le iniziative assunte dal Comune, entro il termine di prescrizione decennale, per recuperare i maggiori importi dovuti a seguito dell'aggiornamento del contributo relativo al permesso di costruire abbiano sterilizzato, alla luce dell'indirizzo interpretativo sopra richiamato, la pretesa erariale, inibendo la

qualificazione delle conseguenze della temporanea abdicazione alla pretesa creditoria in termini di danno erariale (Sez. II, 11 marzo 2021, n. 80).

Responsabilità sanzionatoria

Nell'ambito di una fattispecie concernente l'accertamento dei presupposti della responsabilità sanzionatoria prevista dall'art. 1, c. 111-ter, l. 13 dicembre 2010, n. 220 in relazione all'artificioso conseguimento del patto di stabilità "mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive" il giudice di prime cure aveva riconosciuto la sussistenza dei presupposti normativi per l'applicazione della sanzione nei confronti di sindaco e del responsabile del Servizio finanziario di un comune, in relazione all'esercizio 2011. Negli atti di gravame veniva censurata la pronuncia sotto il profilo della violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, c. 111-ter, l. n. 220/2010, introdotto dall'art. 20, c. 12, d.l. n. 98/2011, in quanto la norma non avrebbe potuto temporalmente trovare applicazione rispetto al rendiconto 2011, in ragione del principio di irretroattività delle disposizioni normative che prevedono sanzioni amministrative e del principio generale contenuto nell'art. 11, c. 1, disp. prel. c.c.. La Sezione d'Appello ha escluso qualsivoglia applicazione retroattiva delle disposizioni sanzionatorie dei comportamenti elusivi del patto di stabilità, rilevando che i comportamenti attivi e omissivi serbati dagli appellanti, in violazione degli obblighi incombenti sui medesimi, fossero stati posti in essere successivamente all'individuata data di entrata in vigore della richiamata norma. Ha quindi concluso per la piena operatività, alla medesima data di chiusura dell'esercizio 2011, del potere di accertamento, affidato alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, in ordine all'artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno "mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive" avuto riguardo alle condotte dei singoli amministratori o del responsabile del servizio finanziario, riferibili a condotte successive alla data di entrata in vigore dell'art. 20, c. 12 del d.l. n. 98/2011 (Sez. II, 24 agosto 2021, n. 315).

In merito all'omessa attivazione degli strumenti di controllo interni, ai fini dell'applicazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 148, c. 4, del Tuel, si è affermato che la situazione di grave crisi, in cui gli amministratori chiamati a giudizio si sono trovati a operare al momento del loro insediamento e negli anni immediatamente successivi, incide necessariamente sull'elemento soggettivo della condotta omissiva contestata dal pubblico ministero. In altri termini, l'eccezionalità della situazione di grave caos finanziario e gestionale del comune, non determinata dalla condotta degli amministratori che si sono, comunque, attivati per farvi fronte, non può connotare la condotta omissiva a loro contestata come gravemente colposa (Sez. app. Sicilia, 22 ottobre 2021, n. 172).

3. Questioni in materia pensionistica

Riguardo al contenzioso pensionistico va osservato che le fattispecie prevalentemente trattate dalle Sezioni di appello, nel corso dell'anno 2021, hanno riguardato la questione concernente i termini di applicabilità del coefficiente previsto dall'art. 54 del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092 al computo della quota retributiva di pensioni liquidate con il sistema misto, a favore di *ex* militari che, al 31 dicembre 1995,

vantavano un'anzianità compresa tra 15 e 18 anni di servizio, o anche un'anzianità inferiore a 15 anni, nei cui confronti, una volta composti gli orientamenti interpretativi formati in precedenza, la giurisprudenza si è allineata ai principi espressi dalle Sezioni riunite con le sentenze nn. 1 e 12 del 2021. Ulteriori tipologie frequenti hanno riguardato pretese di applicazione dell'incremento del montante contributivo previsto dall'art. 3, c. 7, del d. lgs. 30 aprile 1997, n. 165 in favore del personale militare e indebiti pensionistici.

Questioni processuali

La Sezione d'Appello per la Regione Siciliana ha avuto modo di statuire in merito all'ambito di applicabilità dell'istituto del ricorso della Procura contabile, nell'interesse della legge, nell'ambito dei giudizi pensionistici. È stato al riguardo affermato che, mediante il ricorso previsto dall'art. 171 del c.g.c., il p.m., assumendo una veste di "parte meramente formale", non può ritenersi legittimato a intervenire nell'ambito del processo pensionistico allo scopo di tutelare un interesse concreto, di cui sia titolare un determinato Ente della pubblica amministrazione, ma esclusivamente al fine di salvaguardare, ove ne sussista oggettivamente l'ineludibile necessità, i superiori interessi generali della corretta applicazione della legge e della piena attuazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, rispetto ai quali non risulta ragionevolmente possibile individuare uno specifico soggetto titolare. Sotto tale angolo visuale, è stato affermato che il pubblico ministero non può proporre ricorso alla competente Sezione giurisdizionale d'Appello avverso una sentenza emessa dal Giudice delle pensioni per stigmatizzare qualsiasi ipotetico "errore di diritto" in essa ravvisabile, ma soltanto nei casi eccezionali in cui la decisione risulti radicalmente viziata da un'interpretazione o applicazione palesemente abnorme, arbitraria e irrazionale della normativa vigente ovvero da un'immotivata e ingiustificabile divergenza rispetto a basilari principi giurisprudenziali, eventualmente avallati da pronunce emesse dal competente Organo di nomofilachia (Sez. App. Sicilia, 1° giugno 2021, n. 183).

Con una seconda pronuncia la medesima Sezione d'Appello siciliana, richiamando i principi sopra sintetizzati, ha accolto l'appello nell'interesse della legge proposto dal Pubblico Ministero avverso una sentenza con la quale il giudice di primo grado aveva respinto un ricorso relativo al riscatto del corso di laurea di un ex dipendente regionale, sulla base di un'interpretazione abnorme della fattispecie e della normativa rilevante, disattendendo così la consolidata giurisprudenza (Sez. App. Sicilia, 4 giugno 2021 n. 190).

Sul piano processuale, in linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, è stato ribadito che il gravame in materia pensionistica, così come disciplinato dall'art. 170 c.g.c., è soggetto al limite di ammissibilità garantito dalla concorrente presenza di due precise condizioni: da un lato, che esso si fondi su motivi di diritto e che, dall'altro, non si chieda direttamente e immediatamente al giudice di appello di pronunciarsi sulla dipendenza di infermità o lesione da causa di servizio o di guerra o "su una questione relativa alla classifica o all'aggravamento di infermità o lesioni"; elementi tutti che la legge, *id est* l'art. 1, c. 5, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453 e s.m.i., e oggi l'art. 170, co. 1 c.g.c., qualifica come "(...) questioni di fatto (...)"; non supera il vaglio di ammissibilità l'appello che

surrettiziamente, ossia attraverso la denuncia del difetto di motivazione della sentenza, che costituisce certamente "motivo di diritto", pretenda invece di ottenere una pronuncia in tale sede su dette questioni. La Sezione d'appello, richiamando i principi di diritto espressi dal Giudice della nomofilachia (Sezioni riunite n. 10/QM/2000), ha ribadito che il motivo di diritto deve investire la portata dispositiva di una norma giuridica e/o il suo ambito applicativo a fattispecie astratte, dalle quali deve conseguire, in via immediata, la regola di diritto applicabile all'ipotesi concreta. Pertanto, in esso rientrano i vizi inducenti nullità della sentenza o del processo, in quanto afferenti violazioni di regole giuridiche, e il "difetto di motivazione". Quest'ultimo, da interpretarsi restrittivamente - in conformità al richiamato arresto delle SS.RR. - è deducibile in appello soltanto ove la sentenza impugnata manchi in modo assoluto di motivazione o abbia motivazione apparente. Nella fattispecie presa in esame il giudice d'appello ha ritenuto incensurabile la motivazione posta a fondamento della sentenza di primo grado - avente a oggetto l'aggravamento di infermità già riconosciuta dipendente da fatti di servizio - sotto il profilo della valutazione di merito, reputando osservati, in punto motivazione, i dettami di cui agli artt. 5, c. 1, 39, c. 1, lett. d) c.g.c. [al tempo l'art. 132, n. 4 c.p.c.] e 17 delle disp. di attuazione al c.g.c. avendo il primo giudice disatteso, con motivazione adeguata, seppure succinta, la domanda di aggravamento dell'affezione in diagnosi (Sez. III, 30 giugno 2021, n. 320).

Nell'ambito di due ulteriori fattispecie è stato affrontato il profilo dell'onere motivazionale. Nella prima si è rilevata una obiettiva carenza nella indicazione del criterio logico che ha condotto il giudice alla formazione del proprio convincimento, ai sensi dell'art. 132 c.p.c., c. 2 n. 4, non raggiungendo il "minimo costituzionale" richiesto dall'art. 111., c. 6, della Costituzione, secondo gli insegnamenti della Corte di cassazione. La seconda sentenza ha affermato la sussistenza di una motivazione apparente, per assenza di un necessario onere motivazionale nell'esternazione dell'*iter* logico che ha condotto il giudice alla formazione del proprio convincimento (nella specie il giudice di primo grado ha rinviato al parere del medico legale che, di converso, aveva fatto riferimento a una lacuna documentale) (Sez. III, 4 agosto 2021 n. 366 e 16 settembre 2021 n. 389).

In altra fattispecie è stato evidenziato come il difetto di motivazione possa ritenersi ricorrere anche nei casi di motivazione perplessa, o laddove nella sentenza si riportino affermazioni inconciliabili con l'esito della decisione finale, in tal modo rendendo apparente e non argomentato l'*iter* logico seguito per la formazione del convincimento e, in concreto, non consentendo alcun controllo sulla logicità del ragionamento del giudice e, di fatto, sulla sua compiutezza e autosufficienza argomentativa (Sez. App. Sicilia, 17 febbraio 2021 n. 27).

Nell'ambito del filone di giudizi aventi a oggetto la questione concernente l'applicabilità dell'art. 54 d.p.r. n. 1092/1973 a favore di *ex* militari che, al 31.12.1995, vantavano un'anzianità compresa tra 15 e 18 anni di servizio, o anche un'anzianità inferiore a 15 anni, è stato riaffermato che il carattere di esclusività della giurisdizione pensionistica intestata alla Corte dei conti fa sì che al giudice sia devoluto l'intero rapporto controverso, con tutti gli elementi che ne fanno parte siccome identificativi della *causa petendi* e del *petitum*, per cui il perimetro entro il quale tale giurisdizione

trova fondamento ed esercizio non può che comprendere tutte le questioni concernenti la sussistenza del diritto, la misura, la decorrenza della pensione nonché ogni altra situazione giuridica che possa incidere sul trattamento di quiescenza (*ex plurimis* Sez. II, 4 febbraio 2021, n. 26). Avuto riguardo alla rideterminazione della domanda da parte dell'appellante, alla luce dell'intervento, nelle more del giudizio, della sentenza n. 1/QM/2021 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, ne è stata affermata l'ammissibilità sulla considerazione del fatto che l'originaria domanda - per quanto semplicemente imperniata sull'applicazione del coefficiente di rendimento previsto dall'art. 54, comma 1 - era, però, l'espressione di un *petitum* sostanziale incontrovertibilmente volto al ricalcolo, vale a dire alla riliquidazione, della pensione, e non vi è dubbio che attraverso il principio enunciato nella sentenza n. 1/2021/QM, le Sezioni riunite, dando una diversa interpretazione del medesimo quadro normativo, sono giunte alla determinazione di una percentuale di ricalcolo da applicare alla pensione, proprio come richiesto dal pensionato, ancorché non nella misura dallo stesso pretesa.

In diversa fattispecie è dichiarata l'inammissibilità del gravame per tardività della notificazione, in applicazione del disposto di cui all'art. 178 c. 4, c.g.c. risultando proposto oltre il termine di un anno dalla pubblicazione della sentenza; in particolare, il primo tentativo di notificazione dell'atto di gravame da parte dell'appellante era stato effettuato entro l'anno e 30 giorni (di sospensione feriale) dal deposito della sentenza stessa, ma irritualmente, in quanto non in via telematica presso l'indirizzo *pec* del legale, indicato specificamente nel ricorso introduttivo del giudizio, ma attraverso la richiesta di notificazione mediante Ufficiali giudiziari presso un indirizzo, non più attuale, del legale domiciliatario. La Sezione ha reputato che l'errore nella notifica di atto di gravame al procuratore domiciliatario della controparte che si è trasferito in corso di giudizio dovesse ritenersi imputabile, nella fattispecie, al notificante, posto che il difensore, pur svolgendo la sua attività al di fuori del circondario del Tribunale a cui era professionalmente assegnato, in assenza di elezione di domicilio *ex art. 82, c. 2, r.d. 22 gennaio 1934, n. 37*, aveva indicato l'indirizzo *pec* per ogni comunicazione e notificazione in corso di procedimento (Sez. II, 13 agosto 2021, n. 313).

E' stato affermato che l'atto di riassunzione del giudizio a seguito di sentenza con la quale il giudice d'appello ha disposto rinvio al primo giudice debba essere proposto seguendo il medesimo procedimento imposto per l'instaurazione del giudizio; ha ritenuto, per l'effetto, che il giudizio di riassunzione in sede di rinvio, ove introdotto in forma di citazione anziché in quella (dovuta) di ricorso risulta tempestivamente incardinato, a pena di estinzione dell'intero processo, secondo quanto previsto dall'art. 393 c.p.c., soltanto qualora l'atto, entro il termine annuale fissato dal primo comma dell'art. 392 c.p.c. (applicabile *ratione temporis*), sia stato non solo notificato ma altresì depositato in cancelleria (Sez. II, 13 agosto 2021, n. 312).

In diversa fattispecie si è posta la questione riguardante la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento, in capo all'appellato, del diritto a ottenere la reversibilità della pensione del padre, quale orfano maggiorenne inabile a proficuo lavoro. Dopo aver ricostruito il quadro normativo applicabile alla fattispecie la Sezione d'Appello ha ritenuto che il primo giudice si fosse limitato ad accertare il

solo profilo "del limite di reddito" del ricorrente ma avesse "omesso ogni necessaria verifica" sulla sussistenza della circostanza che il padre provvedesse al suo abituale, continuativo e prevalente mantenimento quando era ancora in vita e, precipuamente, alla data della sua morte. Ha rilevato come tale mancata statuizione integrasse un'omessa pronuncia "su un punto dirimente della controversia costituente questione di fatto", atteso che le condizioni reddituali dell'avente diritto sono state ritenute integrare elemento necessario, ma non sufficiente da solo, a ritenere perfezionato il requisito di cui agli artt. 85-86 dp.r. 29 dicembre 1973 n. 1092, come ribadito dalla giurisprudenza di legittimità e contabile. All'accoglimento del motivo di gravame dell'Istituto previdenziale è conseguita la parziale riforma dell'impugnata sentenza e la rimessione della causa al primo giudice (in diversa composizione) per la verifica, nei termini innanzi detti, del requisito della "vivenza a carico" di cui agli artt. 85 e 86 TU 1092/73, nonché per la pronuncia sulle spese del giudizio d'appello, come disposto dall'art. 170, comma 4, c.g.c. (Sez. III, 1° febbraio 2021 n. 40).

Questioni sostanziali

In numerose pronunce rese da tutte le Sezioni di appello è stato riconosciuto in favore del personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 vantavano un'anzianità ricompresa tra i 15 e i 18 anni, il diritto a vedersi applicato, sulla quota parte della pensione da calcolarsi con sistema retributivo, un coefficiente di rendimento pari al 2,44%, in adesione al principio enunciato dalle Sezioni riunite nella sentenza n. 1/2021/QM; successivamente, componendo un contrasto interpretativo, il medesimo diritto è stato riconosciuto in favore di personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità inferiore ai 15 anni (*ex plurimis* Sez. II, 2 novembre 2021, n. 389).

Successivamente al richiamato arresto è emersa unanime condivisione del principio di diritto enunciato nelle Sezioni di appello (*ex plurimis*, Sez. II App., sentenze n. 19/2021, n. 21/2021, n. 132/2021, n. 137/2021, n. 142/2021, n. 154/2021; Sez. I App. n. 169/2021, n. 96/2021, n. 97/2021, n. 98/2021, n. 64/2021, n. 65/2021, n. 66/2021, n. 67/2021 e n. 68/2021; n. 51/2021, n. 52/2021, n. 54/2021, n. 55/2021 e n. 57/2021; Sez. III App. n. 223/2021, n. 56/2021; Sez. App. Sicilia n. 43/2021, n. 44/2021 e n. 69/2021).

La sentenza n. 1/QM/2021, come visto, ha riguardato la posizione dei militari in quiescenza con una anzianità di servizio superiore nel complesso a 20 anni e in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di una contribuzione utile compresa tra 15 e 18 anni di servizio, non ricadendo nell'oggetto della statuizione la fascia contributiva inferiore a 15 anni. Da qui il deferimento di un'ulteriore questione di massima alla luce del contrasto giurisprudenziale insorto su tale aspetto applicativo tra la Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana (*ex aliis* nn. 41/A/2021, 51/A/2021, 657/A/2021, 59/A/2021, 69/A/2021), la Sezione II giurisdizionale centrale d'appello (sentt. nn. 41 e 46 del 2021), favorevoli all'applicazione della percentuale del 2,44% anche nei confronti dei pensionati con una anzianità di servizio under 15, e le Sezioni I (*ex aliis*, sentt. nn. 69 e 124 del 2021) e III di appello (tra le tante, sentt. 137, 168, 169, 170, 171, 172, 178, 198, 199, 206, 226, 227, 232, 242 del 2021), invece contrarie. Con sentenza n. 12/QM/2021 le Sezioni

riunite della Corte dei conti, in sede giurisdizionale, a risoluzione dell'ulteriore questione di massima posta con le ordinanze di deferimento n. 5/2021 della III Sezione giurisdizionale centrale di Appello e n. 25/2021 della I Sezione giurisdizionale centrale di Appello hanno statuito ritenendo estensibile l'applicabilità della medesima aliquota del 2,44% per ogni anno utile anche in favore del personale militare cessato dal servizio con un'anzianità superiore a 20 anni e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità inferiore a 15 anni, con adeguamento della successiva giurisprudenza all'orientamento nomofilattico (*ex plurimis*, II 2 novembre 2021, n. 389).

È stato in più occasioni affermato il principio in forza del quale l'incremento del montante contributivo previsto dall'art. 3, c. 7, del d. lgs. n. 165/1997 in favore del personale militare, opera solo a favore di coloro che, avendo raggiunto l'età pensionabile prevista per il grado di appartenenza, ovvero per il transito in ausiliaria, non possano materialmente accedervi per inidoneità psicofisica, oltreché in favore di coloro i quali, già transitati in ausiliaria, siano divenuti successivamente fisicamente inidonei (*ex plurimis* Sez. I, 26 ottobre 2021, n. 404; Sez. II 2 novembre 2021 n. 385/2021; id. 21 dicembre 2021, n. 480; Sez. III, 10 maggio 2021, n. 237; id. 20 maggio 2021, n. 271). Coloro che versano in tali condizioni potranno, quindi, optare per il beneficio contributivo in questione, "in alternativa" al collocamento o alla permanenza (a seconda dei casi) in ausiliaria. Atteso che il c.d. moltiplicatore è stato espressamente configurato dal legislatore come "alternativo all'ausiliaria", occorre imprescindibilmente che l'interessato abbia titolo al collocamento in ausiliaria e, quindi, che sia cessato dal servizio esclusivamente per limiti d'età (quali previsti per il grado rivestito). L'avente diritto al transito in ausiliaria potrà scegliere, pertanto, tra il collocamento effettivo in detta posizione con annesso e conseguente trattamento economico (art. 1864 C.O.M.), oppure - in alternativa - avvalersi del beneficio contributivo previsto dall'art. 3, comma 7, citato (art. 1865 C.O.M.). Tale interpretazione è stata ritenuta conforme alla *ratio* dell'istituto dell'ausiliaria che, in tal modo, non ne rimane svilita come viceversa accadrebbe se il c.d. moltiplicatore venisse riconosciuto, indiscriminatamente, a favore di tutto il personale riformato/congedato per inidoneità psico-fisica all'impiego prima del raggiungimento dei limiti anagrafici di cui all'art. 992 C.O.M. (Sez. II, 26 ottobre 2021, n. 357).

La Sezione d'Appello per la regione Sicilia ha avuto modo di pronunciarsi in ordine alla natura dell'indennità prevista dall'art. 31 del d.p.r. 20 dicembre 1979 n. 761 avuto riguardo alle corrette modalità del suo computo nell'ambito del trattamento pensionistico "misto", da liquidarsi ai sensi della l. 8 agosto 1995, n. 335. Si è, in particolare, posta la questione se il differenziale retributivo, corrisposto in maniera fissa e continuativa, a titolo di equiparazione economica, al dipendente di una Università che presti servizio in un Policlinico Universitario, costituisca emolumento fondamentale e vada, quindi, computato ai fini pensionistici in quota A, a prescindere dalla qualifica posseduta dal soggetto interessato nel comparto d'appartenenza (ossia quello universitario), oppure se esso si configuri come emolumento accessorio, divenuto pensionabile soltanto per effetto della l. n. 335/1995, e come tale da valutarsi in contingente B. È stato osservato che la previsione dell'indennità di cui all'art. 31 del d.p.r. n. 761/1979, da corrispondersi ai

dipendenti universitari non medici in servizio presso i Policlinici universitari, al fine di equiparare il loro trattamento retributivo complessivo a quello dei dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale, è finalizzata a eliminare disparità retributive tra dipendenti pubblici, i quali, pur appartenendo giuridicamente ad amministrazioni ricomprese in comparti diversi (Università e Servizio Sanitario Nazionale), si trovano a espletare le medesime mansioni lavorative nell'ambito di un'unica struttura sanitaria. E' stato evidenziato che l'art. 31 del d.p.r. n. 761/1979 è stato costantemente richiamato dai vari C.C.N.L. che si sono succeduti nel tempo a partire dal 1994, ragion per cui, anche dopo la privatizzazione del rapporto d'impiego dei dipendenti pubblici, l'indennità in questione è stata erogata al personale universitario in servizio presso i Policlinici con caratteristiche di fissità e di continuità nonché quale elemento fondamentale della retribuzione, sulla base di apposite tabelle di equiparazione delle relative mansioni con quelle del personale del S.S.N.. A tale fine è stato rammentato che l'art. 83 del C.C.N.L. 2006/2009 (biennio economico 2006/2007) ha inserito l'indennità di equiparazione ospedaliera nell'ambito del trattamento economico fondamentale del personale universitario in servizio presso i Policlinici e tale indennità è stata dichiarata pensionabile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 126 del 1981, quando era ancora in vigore, per la liquidazione delle pensioni, esclusivamente il sistema "retributivo puro". È stato rimarcato come la stessa fosse stata inserita tra gli emolumenti pensionabili, senza, tuttavia, assoggettamento alla maggiorazione del 18%, di cui all'art. 43 del d.p.r. n. 1092/1973 (non essendovi alcuna specifica norma in proposito), in favore di tutti i dipendenti universitari assegnati a prestare servizio presso i Policlinici, sulla base delle mansioni effettivamente svolte nella struttura ospedaliera, in quanto classificate come equipollenti a quelle espletate dai dipendenti del servizio sanitario nazionale. A fronte di tali presupposti normativi la pronuncia ha affermato che, una volta introdotta, nell'ambito del sistema retributivo di computo della pensione, da parte dell'art. 13 del d.lgs. n. 503/1992, la distinzione tra quota A e quota B, l'indennità di cui all'art. 31 del d.p.r. n. 761/1979, debba essere ricompresa nella quota A del trattamento di quiescenza (Sez. App. Sicilia, 3 febbraio 2021, n. 15; id. nn. 5 e 6 del 5 gennaio 2021).

Con ulteriore pronuncia, in riforma della sentenza di primo grado, ritenuta viziata da difetto di motivazione, è stata accolta la domanda dell'appellante volta alla ricostituzione della posizione previdenziale già costituita in proprio favore presso l'INPDAP - e successivamente cancellata - e alla valorizzazione all'interno di tale posizione presso la Gestione dei dipendenti pubblici di tutti i contributi versati presso la gestione dei lavoratori dipendenti del settore privato; ciò reputando non definitiva la dichiarazione con la quale l'appellato aveva originariamente indicato, in epoca anteriore alla sua assunzione nei ruoli della pubblica amministrazione, la Gestione privata per il versamento delle somme per oneri previdenziali. E' stato rilevato che, mutando le alternative sottese alla dichiarazione, e innovandosi il contesto in cui operare la scelta, connotare come "definitiva" (in tal senso il Giudice di prime cure nella sentenza appellata) un'opzione che non prevede tra le possibili alternative un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, e che, nel contempo, è stata adottata in un contesto storico diverso da quello verificatosi a distanza di anni, è stato ritenuto non solo in violazione del diritto soggettivo del lavoratore di godere del

trattamento previdenziale pubblico ma, in concreto, non sostenibile in punto di diritto in assenza di un espresso divieto di legge. La Sezione ha quindi concluso che, stante la obbligatoria costituzione di una posizione previdenziale – immediata a seguito dell'immissione nei ruoli del pubblico impiego statale del ricorrente -, e in assenza di alcuna opzione successiva alla data di immissione in ruolo in ordine al fondo previdenziale cui far confluire le contribuzioni, l'"opzione" adottata in epoca anteriore alla formalizzazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non appare ostativa al riconoscimento della fondatezza della legittimità della richiesta di riforma della sentenza di primo grado (Sez. App. Sicilia, 17 febbraio 2021, n. 27).

Una serie di pronunce ha riguardato l'esclusione della pensionabilità dell'indennità di funzione e operativa riconosciuta agli Organismi di informazione per la sicurezza ponendosi in linea con il pronunciamento delle Sezioni riunite n. 2/QM/2018. È stato affermato che l'intero *corpus* normativo applicabile agli Organismi di informazione per la sicurezza, giustifica tutt'ora l'attribuzione agli stessi di una indennità di funzione o operativa, che si attegga a indennizzo di ogni prestazione di impiego, a copertura dei disagi e dei pericoli connessi alla attività svolta, nonché a rimborso forfettario e onnicomprensivo di qualsivoglia altro indeterminato onere sostenuto (o eventualmente sostenibile) per l'espletamento dei compiti istituzionali. Si è concluso, peraltro, che l'art. 2, comma 9, della l. 8 agosto 1995, n. 335 non abbia abrogato l'art. 18 del d.p.c.m. n. 8 del 1980, nella parte in cui prevede la non pensionabilità delle indennità di funzione e operativa. Tali rischi, disagi e oneri, per definizione, vengono meno al momento di cessazione del servizio attivo e, contestualmente, viene meno la necessità della corresponsione della menzionata indennità che continua, coerentemente a quanto già statuito dall'art. 18 del menzionato d.p.c.m., a non essere pensionabile (Sez. II, 30 giugno 2021, n. 213, analogamente nn. 26-69-85-92-94/2021).

È stata altresì affrontata la questione concernente l'accertamento del diritto alla rivalutazione contributiva della posizione assicurativa, per esposizione all'amianto, ex art. 13, c. 8, della l. 27 marzo 1992, n. 257, quale diritto distinto e autonomo rispetto a quello a pensione. In linea con l'orientamento prevalente della giurisprudenza contabile è stato ribadito che la domanda proposta nei confronti dell'Inps, diretta alla dichiarazione del diritto al beneficio, in conseguenza dell'avvenuta prestazione del servizio in ambiente esposto all'amianto, necessita di adeguata prova peritale e documentale, volta a dimostrare il periodo pluriennale di esposizione "qualificata" a fibre di amianto. In tale contesto è stato ribadito che l'atto idoneo a interrompere il decorso della prescrizione può ritenersi unicamente la domanda rivolta all'Inps, non essendo sufficiente, a tal fine, la domanda di accertamento di esposizione all'amianto rivolta all'Inail, il cui esito positivo costituisce solo uno dei presupposti necessari per il riconoscimento dei benefici (Sez. I, 3 dicembre 2021, n. 494).

Avuto riguardo ai presupposti per il riconoscimento della pensione di benemerita (art. 1 l. 96/1955, art. 1 l. 261/1967, artt. 1 e 3, l. 932/1980) è stato riconosciuto il trattamento per la sussistenza di una persecuzione razziale, documentata dal richiedente. In adesione all'orientamento espresso dalle SS.RR. di questa Corte nella parte in cui hanno ammesso il trattamento anche nel caso di violenza morale, purché con intento persecutorio, compiuta, promossa o comunque non impedita da "persone alle dipendenze dello Stato o appartenenti a formazioni

militari o paramilitari fasciste, o di emissari del partito fascista”, nel caso specifico la Sezione ha ritenuto, alla stregua della giurisprudenza in materia, non indispensabile la percepibilità della reale attitudine lesiva dei comportamenti, che può quindi configurarsi anche nei confronti di soggetti minori (Sez. I, 15 settembre 2021 n. 349).

In relazione ai presupposti per il riconoscimento di pensione reversibilità di orfano maggiorenne inabile, in un caso è stato accolto parzialmente il gravame avverso la sentenza del giudice di prime cure, che aveva respinto la domanda dell'appellante rivendicante una quota di reversibilità sulla pensione del defunto padre. La Sezione ha infatti ritenuto che il primo giudice non avesse tenuto conto degli orientamenti giurisprudenziali, in base ai quali il trattamento di inabilità ordinaria, ma anche quello di reversibilità ai figli superstiti maggiorenni inabili, attesa l'unicità e l'unitarietà della nozione di inabilità statuita per le molteplici prestazioni previdenziali, possono essere negati solo ove al lavoratore residui una capacità lavorativa confacente alle sue attitudini e, peraltro, a patto che sia in grado di garantirgli una sufficiente remuneratività. Nel caso di specie, dagli atti di causa si evinceva che nei confronti dell'appellante venivano svolti tentativi, con intrinseche finalità terapeutiche, per l'avvio al lavoro in ambiente familiarmente protetto (in special modo per il periodo di interesse), della durata di brevissimi segmenti temporali e bruscamente interrotti per via dell'incapacità di “tenuta” dimostrata dall'appellante. Cosicché non era rinvenibile, nella fattispecie in esame, “la permanenza di una capacità dello stesso di svolgere attività idonee nel quadro dell'art. 36 della Costituzione e tali da procurare una fonte di guadagno non simbolico” (Cass. 11966/2015) (Sez. III, 2 settembre 2021, n. 380).

È stato affermato il principio per cui il riconoscimento del trattamento pensionistico possa intervenire in forza di una legge entrata in vigore successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro del dipendente (nel caso di specie, l. n. 208/2015, entrata in vigore il 1° gennaio 2016 e ritenuta applicabile a pensione decorrente dal 27.11.2015) sulla considerazione per cui l'entrata in vigore della norma non può rappresentare motivo per escludere che la legge stessa possa disciplinare situazioni giuridiche temporalmente in corso e tutt'altro che definite. È stato sul punto precisato che “... se per un verso è pacifico che il principio della irretroattività comporta l'inapplicabilità della legge ai rapporti esauriti prima della sua entrata in vigore, dall'altro è indubbio che una nuova norma possa trovare applicazione per fatti e situazioni esistenti quando, come nel caso di specie, tali fatti e tali situazioni siano espressamente considerati dal legislatore e siano conseguentemente disciplinati in ordine agli effetti, giuridici ed economici, che la norma ha previsto abbiano nei confronti dei suoi destinatari...”. Secondo tale impostazione tale considerazione soddisfa anche una interpretazione della normativa costituzionalmente orientata al rispetto degli artt. 36 e 38 Cost.. (Sez. I, 7 maggio 2021 n. 175).

In tema di diritto di riscatto è stato ritenuto che, a tali fini, il corso di studi riscattabile sia quello necessario per il conseguimento di un titolo prescritto per l'ammissione al posto occupato durante la carriera, e che si tratti di un titolo specialistico conseguito almeno dopo il completamento del ciclo di studi di istruzione secondaria superiore (Sez. III, 12 luglio 2021, n. 328). In tema di ricongiunzione dei pregressi contributi è stato riconosciuto che il mancato

pagamento della contribuzione previdenziale e l'inesistenza di una contribuzione valorizzabile non consente l'utilizzo del principio di automatismo (in forza del quale le prestazioni previdenziali spettano al lavoratore anche quando i contributi dovuti non siano stati effettivamente versati) ma unicamente l'utilizzo della rendita vitalizia; si è precisato che il principio di automatismo può essere applicato sino a quando l'obbligazione contributiva non si è ancora prescritta (Sez. III, 26 luglio 2021, n. 346). Infine, per la quiescibilità di servizi e periodi valutabili a domanda, è stato confermato che la domanda è soggetta al termine dilatorio decadenziale di due anni prima della cessazione del servizio, per limiti di età, non valendo anche in questo caso il principio di automatismo, che può essere applicato sino a quando l'obbligazione contributiva non si è ancora prescritta (Sez. III, 17 settembre 2021, n. 394).

La Sezione di Appello per la Regione Sicilia si è pronunciata in ordine al concetto di "retribuzione pensionabile", desumibile dagli artt. 51 e 52 della l.r. n. 9/2015 rilevando che la stessa non comprende gli emolumenti accessori, atteso che un simile ampliamento non sarebbe compatibile con i principi fondamentali dettati dagli artt. 4 e 31 della l.r. n. 2/1962; è stato precisato che, ai sensi delle citate norme, che hanno riformato la disciplina delle pensioni dei dipendenti regionali, introducendo un regime di calcolo fondato su due quote (una da calcolarsi con il sistema retributivo, l'altra con il sistema contributivo), "l'ammontare complessivo di una pensione mista (...) non potrebbe mai essere superiore all'ammontare della pensione calcolata (...) integralmente in base al previgente sistema retributivo (...), nell'ambito del quale risultano valutabili esclusivamente gli emolumenti caratterizzati dai requisiti della fissità, della continuatività e della permanente corrispettività". È stato puntualizzato che una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto con la riforma prevista dalla l.r. n. 9/2015, volta a contenere la spesa previdenziale della Regione (Sez. app. Sicilia, 12 aprile 2021, n. 173).

In altra fattispecie sono stati valorizzati i criteri di anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e di 57 anni d'età anagrafica, per l'accesso al regime pensionistico c.d. "opzione donna", argomentandosi in ordine alla necessità che, per il raggiungimento del primo requisito, il servizio prestato non debba essere "di fatto", ma effettivamente svolto dalla pensionata (Sez. I, 28 maggio 2021, n. 203).

In tema di azione di rivalsa dell'Inps nei confronti dell'ex datore di lavoro del pensionato, in presenza di irripetibilità di un indebito pensionistico, è stata riformata la sentenza del primo giudice che aveva accolto integralmente l'eccezione di prescrizione sollevata dall'ex datore di lavoro. In particolare, il Collegio ha ritenuto di non poter far propria l'interpretazione fornita sul punto, tesa a sostenere che la dichiarata prescrizione riguarderebbe l'intera somma indebitamente pagata nel tempo al pensionato, e, quindi, "il diritto a procedere alla rivalsa". È stato precisato che detto importo è costituito dalla sommatoria dei presunti indebiti pagamenti rateali protratti nel tempo, in relazione ai quali si deve considerare un autonomo termine prescrizione per ciascun asserito pagamento (indebito) oggetto di rivalsa. La Sezione ha dichiarato le restanti somme non prescritte e, in riforma della sentenza impugnata, ha rinviato gli atti, a mente dell'art. 199 c.g.c. al primo giudice, in diversa composizione, per lo scrutinio del merito e la pronuncia anche sulle spese del grado d'appello (Sez. III, 4 agosto 2021, n. 359).

Le controversie relative ad atti di recupero di indebiti pensionistici derivanti da conguaglio tra ratei erogati e non dovuti, in relazione alle quali veniva in discussione il *quantum* del trattamento pensionistico, non sono soggette alla disciplina processuale prevista per i giudizi a istanza di parte di cui di cui all'art. 58 r.d. n. 1038/1933, oggi art. 172 e segg. c.g.c. essendo invece regolate secondo le disposizioni che disciplinano il giudizio pensionistico, ora contenute nella Parte IV, Titolo I del d.lgs. n. 174/2016 e, in precedenza, nell'art. 6 del d.l. n. 453/1993 e nell'art. 5 della l. n. 205/2000 (Sez. II, 13 agosto 2021, n. 312).

4. Questioni in materia di conti giudiziali

Avuto riguardo al rito applicabile al giudizio di conto in grado di appello, nell'ambito di un giudizio concernente conti giudiziali presentati da una banca concessionaria del servizio di tesoreria comunale, appellante nei confronti di pronuncia di condanna di primo grado, è stata ritenuta applicabile la disciplina dell'art. 196 c.g.c. dichiarando l'improcedibilità del gravame per l'assenza dell'appellante nel corso di udienze consecutive (Sez. III, 11 maggio 2021, n. 239).

In altra fattispecie, affermativa di responsabilità contabile in capo a economo comunale, è stato affermato che, ai sensi dell'art. 194 r.d. n. 827 del 1924 incombe sugli agenti contabili l'onere di dare giustificazione delle operazioni effettuate a valere sulle risorse assegnate, nonché di comprovare che le violazioni contestate non siano imputabili a negligenza o inerzia, escludendo il discarico quando abbiano usato irregolarità nella tenuta delle scritture corrispondenti. Gli esborsi ammissibili devono presentare un rapporto di stretta attinenza con le categorie di spese menzionate nel regolamento economale. Il perimetro di riferimento delle gestioni contabili esclude, salvo situazioni straordinarie, che si possa dare una lettura "discrezionale" o "flessibile" delle previsioni normative che definiscono l'oggetto di competenza degli agenti contabili incaricati. L'elencazione delle spese che possono gravare sul fondo economale costituisce una delimitazione ai poteri dell'economista, imponendo a quest'ultimo di non utilizzare le somme ricevute in anticipazione per finalità non contemplate; ne discende, in caso contrario, una sua diretta responsabilità delle operazioni poste in essere (Sez. App. I, 15 febbraio 2021, n. 29).

In riforma di una pronuncia di primo grado affermativa di responsabilità contabile in capo a direttore di una struttura alberghiera, qualificato alla stregua di agente contabile, ai fini dell'obbligo di riversamento dell'imposta di soggiorno, la Sezione ha ripercorso la disciplina concernente tale imposta, introdotta con il d.lgs. n. 23 del 2011, soffermandosi sull'individuazione in concreto dell'agente contabile tenuto alla resa del conto giudiziale, ove si tratti di strutture ricettive intestate a persone giuridiche. È stato chiarito che la qualifica di agente contabile a cui riferire gli ammanchi rilevati nei conti giudiziali deve essere riconosciuta nel gestore della struttura stessa, che coincide con la persona giuridica che esercita l'attività ricettiva e l'impresa turistica, in ragione del maneggio di denaro pubblico e del conseguente obbligo della resa del conto. È stata in tale contesto affermata l'estraneità della posizione del direttore della struttura, nonché del liquidatore rispetto al ruolo di gestore, evidenziando come il direttore della struttura alberghiera, quale dipendente, assuma meri compiti di gestione amministrativa, rispetto ai quali alcun

automatismo può ritenersi operare in merito all'asserito maneggio di denaro pubblico (Sez. II, 15 luglio 2021, n. 23).

Il giudice d'appello, nella medesima pronuncia, ha evidenziato che il direttore della struttura alberghiera non può essere chiamato a rispondere neppure nella sua qualità di liquidatore della società, che, ai sensi dell'art. 2489 c.c., esercita "il potere di compiere tutti gli atti utili per la liquidazione della società", in alcun modo assumendo responsabilità diretta per le attività della compagine societaria in liquidazione.

5. Questioni concernenti i giudizi a istanza di parte

Nel giudizio a istanza di parte è stato ritenuto che, laddove vi sia stata una impugnazione di una sentenza pronunciata in cause scindibili e sia stata proposta soltanto da alcuna delle parti o nei confronti di alcuna di esse, il giudice deve ordinare la notificazione dell'impugnazione fissando un termine ai sensi dell'art. articolo 183, c. 1 e 2, c.g.c. (Sez. App. Sicilia, 4.5.2021, ord. n. 13).

Nell'ambito di un giudizio radicato secondo il rito di cui all'art. 172 c.g.c., è stata affrontata la questione se la parte che abbia incardinato la causa presso un plesso giurisdizionale (nella specie, dinanzi alla Corte dei conti), risultando poi soccombente nel merito, possa appellare sostenendo che il giudice avrebbe dovuto rilevare il proprio difetto di giurisdizione, e ottenere così, attraverso la proposizione dell'impugnazione, la sostituzione di una sentenza sfavorevole nel merito con una sentenza sfavorevole in punto di rito. La pronuncia si segnala per l'accurato *excursus* degli indirizzi interpretativi manifestati, sulla specifica questione, dal giudice amministrativo e dalla Corte di cassazione, fino a esaminare l'ultimo, condiviso, approdo delle Sezioni unite (sentenza n. 21260 del 2016), secondo cui l'attore non può ritenersi legittimato a contestare il capo relativo alla giurisdizione su cui non è soccombente; non può, pertanto, "trasferire" la propria soccombenza nel merito utilizzandola per censurare il capo su cui non è rimasto soccombente.

Nello specifico, con sentenza di primo grado la Sezione giurisdizionale accoglieva parzialmente un ricorso proposto congiuntamente dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia delle Entrate, come detto ai sensi dell'art. 172 c.g.c., avverso l'ingiunzione di una Regione, per il pagamento dell'importo di oltre trenta milioni di euro; l'iniziativa di recupero coattivo conseguiva alla constatazione che né l'Agenzia delle Entrate né il Mef avevano proceduto al riversamento diretto (ritenuto obbligatorio) ai sensi dell'art. 9, c. 1 d.lgs. n. 68/2011, del gettito derivante dalle attività di recupero dell'evasione fiscale, riguardante l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF. Da ciò l'amministrazione regionale, reputando gli importi recuperati propri crediti provvisti dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità, ne ingiungeva il pagamento, avvalendosi dello strumento di cui all'art. 2 del r.d. n. 639/1910. Il primo giudice, secondo le forme del giudizio a istanza di parte, di cui agli artt. 172 e ss. c.g.c., preliminarmente affermava la sussistenza della giurisdizione e rigettava le eccezioni riferite alla supposta illegittimità dell'ingiunzione, sancendo un obbligo di riversamento diretto alla regione, *ex art. 9, c. 1 d.lgs. n. 68/2011*. Nell'ambito del giudizio di appello veniva eccepito, preliminarmente, il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, sul presupposto che il ricorso proposto innanzi a quest'ultima avesse carattere non

preclusivo della scelta processuale delle amministrazioni ricorrenti, che pur avevano dato ingresso al giudizio, secondo il rito del giudizio a istanza di parte.

Il giudice d'appello ha ritenuto inammissibile il prospettato motivo sul rilievo che la parte che ha incardinato la causa presso un plesso giurisdizionale (nella specie la Corte dei conti), risultando poi soccombente nel merito, non possa appellare sostenendo che il giudice avrebbe dovuto rilevare il proprio difetto di giurisdizione, e ottenere, così, attraverso la proposizione dell'impugnazione, la sostituzione di una sentenza sfavorevole nel merito con una sentenza sfavorevole in punto di rito.

Sono stati richiamati gli indirizzi interpretativi manifestati sulla specifica questione, dal giudice amministrativo e dalla Corte Suprema di cassazione, nel senso che debba qualificarsi quale "abuso del processo" la contestazione della giurisdizione da parte del soggetto che abbia optato per quella giurisdizione e che, pur se soccombente nel merito, sia risultato vittorioso, in forza di una pronuncia esplicita o di una statuizione implicita proprio sulla giurisdizione. Tale soluzione, è stato precisato, è fondata sulla considerazione che la sollevazione di detta "auto-eccezione" in appello arreca un irragionevole sacrificio alla controparte, costretta a difendersi nell'ambito del giudizio da incardinare innanzi al nuovo giudice, in ipotesi provvisto di giurisdizione. In tal senso, ha ricordato il giudice di appello, si è orientata recentemente anche la Corte Suprema di cassazione che, a seguito di ripensamento di un iniziale orientamento, con la sentenza n. 21260/2016, ha infine escluso che l'attore possa ritenersi legittimato a contestare il capo relativo alla giurisdizione, su cui è soccombente. L'appello per difetto di giurisdizione, in tale ipotesi, deve quindi ritenersi precluso perché l'ordinamento processuale non consente all'attore la contraddittorietà rispetto all'originaria scelta di giurisdizione e gli impedisce di conseguire l'utilità discendente dal ripensamento *secundum eventum*.

È stato, altresì, esaminato il rapporto con la facoltà (prevista dall'art. 41 c.p.c., cui l'art. 16 c.g.c. rinvia), pure riconosciuta a ciascuna parte, e, quindi, anche all'attore, di rivolgersi alle Sezioni unite della Corte di cassazione per chiedere il regolamento preventivo di giurisdizione, quantunque né il convenuto né il giudice abbiano sollevato la relativa questione, ritenendo tuttavia tale aspetto non dirimente in ordine alla già accennata preclusione, puntualizzando che "la preclusione riguarda l'appello per difetto di giurisdizione proposto dall'attore dopo che il giudice ha deciso la causa nel merito: concerne, quindi, un rimedio impugnatorio rivolto a fare pronunciare una sentenza endoprocessuale di difetto di giurisdizione e così senza effetto di sbarramento alla riproposizione della domanda dinanzi ad un diverso giudice. Il regolamento preventivo di giurisdizione, invece, è un rimedio non impugnatorio diretto ad una pronuncia con efficacia panprocessuale. Possono, pertanto, ben coesistere la facoltà, anche per l'attore, di accedere al giudice regolatore della giurisdizione, finché la causa non sia decisa nel merito dal giudice adito, e la preclusione a interporre appello con un motivo di difetto di giurisdizione per chi ha promosso la controversia dinanzi ad un giudice e dallo stesso ha ricevuto un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale..." (Sez. II, 9 novembre 2021, n. 391).

La medesima pronuncia si segnala inoltre per avere riconosciuto, dopo avere puntualmente esposto il complesso quadro normativo di riferimento, che l'art. 9, c. 1, d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 sancisce un obbligo di riversamento diretto alle regioni

e non condizionato all'adozione di preventivi accordi o di atti regolamentari o di altre misure attuative, del gettito riveniente dal contrasto all'evasione di IRAP e addizionale IRPEF, obbligo che grava sull'Agenzia delle Entrate in quanto struttura a ciò deputata, che nella controversia non è stato correttamente adempiuto in quanto il riversamento non è stato accreditato al tesoriere dell'Ente, ma sui conti della tesoreria centrale dedicati alla spesa sanitaria.

In altra occasione è stato affermato che le controversie intercorrenti tra l'agente della riscossione e l'ente pubblico impositore, attivate con il ricorso al giudizio a istanza di parte *ex art. 172, lett. d) c.g.c.* e incentrate sulla verifica dei rapporti di dare-avere tra gli stessi, rientrano nella giurisdizione della Corte dei conti, atteso che "la giurisdizione contabile ha natura tendenzialmente generale, dotata di propria vis espansiva in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica e dunque anche quanto alla verifica dei rapporti di dare ed avere tra agente della riscossione ed ente locale titolare del credito da riscuotere e quanto al risultato finale di detti rapporti" (Sez. II, 30 luglio 2021, n. 297). È stata in tale sede riconosciuta la legittimazione attiva dell'ente camerale impositore ad agire con lo strumento processuale del giudizio a istanza di parte, stante l'assenza nella domanda di profili risarcitori, ritenuti di competenza esclusiva della Procura contabile, nonché l'attinenza del *petitum* alla sola verifica della consistenza del rapporto dare-avere tra concessionario ed ente pubblico.

La pronuncia, in particolare, ravvisa la possibile nuova utilizzazione dell'indicato rimedio processuale per incardinare un'azione di mero accertamento affermando che l'art. 172, lett. d, c.g.c., nell'avvalorare l'esistenza di una categoria atipica e residuale di "giudizi a istanza di parte", configura un valido strumento processuale, attivabile da soggetti pubblici e privati, per la soluzione di controversie che, pur attenendo alla materia della contabilità pubblica, non trovano un possibile fondamento né nel giudizio di conto, né in quello di responsabilità né, infine, negli altri giudizi a istanza di parte, specificamente individuati alle lett. a), b) e c) del medesimo articolo.

CAPITOLO VI

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali e organizzativi

Nel corso del 2021, in linea di continuità con il precedente anno, le attività delle Sezioni riunite in sede di controllo si sono concentrate, in misura rilevante, sulla valutazione dell'impatto economico-finanziario dell'emergenza sanitaria e sulle iniziative intraprese in ambito europeo per fronteggiare la crisi, in particolare attraverso lo strumento *Next Generation EU* e, al suo interno, il dispositivo di ripresa e resilienza. In tale contesto, infatti, l'analisi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha assunto un ruolo centrale nei principali referti e rapporti prodotti in funzione ausiliaria al Parlamento, nonché nelle specifiche occasioni di audizione innanzi all'organo legislativo, principalmente in occasione dei documenti che scandiscono il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. Particolare attenzione, sotto il profilo organizzativo e della programmazione, ha richiesto l'avvio delle attività di monitoraggio semestrale dello stato di attuazione del PNRR assegnate alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021.

In tale quadro congiunturale, la serie ordinaria dei referti e dei rapporti affidati alle Sezioni riunite in sede di controllo ha contemplato:

- la Parifica del Rendiconto generale dello Stato e la connessa relazione sui risultati della gestione delle amministrazioni centrali;
- il Rapporto annuale sul coordinamento della finanza pubblica;
- le Relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri;
- il Referto sul sistema universitario.

Sempre nel contesto della pandemia è stata rimessa alla competenza delle Sezioni riunite una rilevante questione di massima; è inoltre stata espletata l'attività di certificazione in materia di contratti o accordi collettivi nazionali sottoscritti dalle parti negoziali.

2. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato

Ai sensi dell'art. 100, c. 2, Cost., 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 di consueto, 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". La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2020 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 dall'intero ciclo dei controlli, che comprende il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, i documenti approvati dalle Sezioni riunite in sede di controllo per le Audizioni in Parlamento del Presidente della Corte dei conti (sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio, sul contenuto delle manovre economiche, nonché sulle modalità di attuazione della riforma dell'ordinamento contabile), nonché degli esiti espressi dal controllo di legittimità e dal controllo sulla gestione.

Con riferimento all'esercizio 2020, la Relazione dedica un'attenzione particolare agli interventi normativi adottati in corso di gestione per fronteggiare la grave crisi sanitaria e le sue conseguenze socioeconomiche. Le misure eccezionali hanno determinato un evidente impatto sulle dimensioni della spesa e sulla relativa allocazione in bilancio, incidendo in misura sostanziale sulle missioni e sui programmi, nonché sull'assetto dei principali obiettivi dell'azione di governo. Sotto il profilo strutturale, 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 2020 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 2020.

Segue, poi, l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2020 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

In dettaglio, nel 2020 la finanza statale è stata fortemente incisa dagli effetti della pandemia. Quest'ultima ha avuto, infatti, un impatto dirimpente nel rovesciare le tendenze che, fino al 2019, avevano caratterizzato il percorso di graduale riequilibrio del bilancio. Pochi dati sono, al riguardo, più che sufficienti.

In primo luogo, i saldi: l'indebitamento netto, che nel 2019 era stato ricondotto al di sotto del 2% in percentuale del Pil (1,7%) ed era di circa 31 miliardi, supera nel 2020 i 151 miliardi e il 9% del Pil. Il saldo primario passa da un avanzo di circa 28 miliardi a un disavanzo di quasi 95 miliardi.

Tali risultati si riconnettono all'inevitabile flessione delle entrate, che pure resta al di sotto del tasso di caduta del Pil nominale (-6,2% contro -7,8%) e a un andamento

della spesa che, pur molto contenuta nei consumi pubblici (retribuzioni lorde e consumi intermedi), ha dovuto fronteggiare le cospicue esigenze di sostegno finanziario degli operatori economici e, più in generale, dei cittadini, fortemente colpiti dalla crisi. In tale contesto di crescenti esigenze finanziarie, l'analisi svolta, avvalendosi di una ricostruzione puntuale dei provvedimenti disposti con la legislazione emergenziale, ha guardato agli andamenti e ai risultati conseguiti non solo a livello complessivo, ma anche distinguendo la parte della spesa più legata alle misure emergenziali (come somma dei "capitoli interessati dalle misure Covid-19", siano essi costituiti *ad hoc* o preesistenti) e quella che invece non ne è stata interessata. Ciò ha permesso, nel confronto tra le previsioni definitive del 2019 e del 2020, come pure nell'esame degli andamenti gestionali, di tener conto dell'impatto delle misure emergenziali sulle dimensioni della spesa statale.

A livello di andamento complessivo della spesa, mentre i redditi da lavoro dipendente sono rimasti sostanzialmente stazionari e i consumi intermedi totali si sono ridotti di più del 5%, variazioni molto significative hanno riguardato altre spese correnti, come i trasferimenti ad altri enti pubblici (+21,9%), e le prestazioni sociali in denaro (+25,2%). Nella parte corrente sono ancora su un *trend* discendente le spese per interessi (-4,9%).

Un'attenzione particolare merita la parte capitale, con le uscite totali cresciute di oltre l'80%, per effetto di una buona conferma della tendenza al recupero degli investimenti fissi lordi (+12%), ma soprattutto per il balzo assai notevole di contributi e trasferimenti, voci di spesa che registrano molti interventi a favore del sistema produttivo. In particolare, sulla crescita degli "altri trasferimenti in conto capitale" (il cui livello è aumentato di circa cinque volte rispetto al 2019) ha inciso la registrazione delle spese previste a copertura delle garanzie statali a favore delle piccole e medie imprese (oltre 12 miliardi) e dei contributi a fondo perduto a supporto dell'attività d'impresa (oltre 9 miliardi); spese previste nei decreti-legge emanati in corso d'anno. Di rilievo è anche l'aumento dei contributi agli investimenti (+24,1%), anche in questo caso per le misure di sostegno alle imprese varate con i decreti Covid-19.

Posto a confronto con i più generali dati del Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, emerge come l'andamento della spesa statale rifletta maggiormente le conseguenze della crisi, con un'inversione di tendenza molto netta rispetto ai precedenti esercizi. Fino al 2020, infatti, tale raffronto mostrava che, nel generale rispetto di politiche della spesa impostate in modo da assicurare il conseguimento degli obiettivi di riequilibrio dei bilanci, il contenimento della spesa corrente risultava maggiore nel Conto dello Stato, che invece appariva trainante nel recupero degli investimenti fissi (in caduta fino a tutto il 2018).

Nel 2020, invece, la spesa dello Stato presenta una crescita molto elevata in ragione della diretta responsabilità di governare le conseguenze della crisi sanitaria ed economica attraverso massicci interventi di sostegno. Nel confronto con le altre amministrazioni pubbliche si osservano tassi di incremento molto più elevati per lo Stato, sia per la spesa corrente primaria (+15,6% contro +6,7%) che per la spesa complessiva (+17,5% contro +8,6%).

L'espansione del ruolo di intermediazione dello Stato centrale è ben evidenziata dall'andamento dei flussi di spesa al netto dei trasferimenti statali verso gli altri enti

dell'amministrazione pubblica: la spesa corrente primaria, così ridefinita, cresce infatti nel 2020 del 5,5% a fronte del 15,6% al lordo dei trasferimenti. Si tratta di un aumento pari a poco più della metà di quello registrato nel sottosettore degli enti di previdenza (a cui è stata affidata la responsabilità di importanti misure di sostegno ai redditi), mentre resta molto inferiore la crescita segnata dal comparto degli enti locali (intorno al 3%).

Con riguardo al conto capitale, nel quale, come ricordato, si concentrano i maggiori interventi di sostegno dell'economia, la variazione della spesa è molto elevata (+ 99%) anche al netto dei trasferimenti agli altri enti pubblici.

Considerato il crescente rilievo dei temi legati alla sostenibilità ambientale in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica, anche quest'anno la Relazione offre un quadro di riferimento per una rilettura delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato alla luce degli obiettivi e *target* fissati dalle Nazioni Unite nell'Agenda 2030, nonché della spesa primaria ambientale rappresentata nell'Ecorendiconto.

In linea con il passato, una particolare evidenza è stata rivolta al Conto del patrimonio, nelle voci dell'attivo che del passivo; sulle stesse sono state svolte analisi inerenti ai fenomeni di maggiore rilievo.

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, oltre a esaminare gli aspetti ordinamentali e di spesa attinenti all'esercizio finanziario 2020, è stato illustrato l'attuale assetto organizzativo delle diverse amministrazioni. Una particolare attenzione viene riservata alle tematiche legate allo *smart working* emergenziale, alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione dell'attività della p.a. e al processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, con prime valutazioni sui provvedimenti di revisione periodica adottati dai ministeri nel 2020.

Nel capitolo concernente "I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" si rappresenta una panoramica sulle criticità osservate nella normativa di riferimento, caratterizzata da un eccessivo grado di stratificazione (che già prima dell'emergenza pandemica aveva indotto il legislatore a introdurre una serie di correttivi).

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.

Chiude il primo volume della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato, come da specifica previsione normativa, l'apposita sezione dedicata all'analisi finanziaria e gestionale dei fondi di rotazione e delle gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche.

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. Anche nella Relazione per

il 2020 la modalità di esposizione delle valutazioni è volta a valorizzare gli elementi essenziali relativi alla realizzazione delle misure previste e al coerente impiego delle risorse, tenendo conto delle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico, nella manovra finanziaria, in leggi di settore e, soprattutto, nei provvedimenti emergenziali che hanno fortemente inciso sugli andamenti di bilancio.

Per ogni amministrazione, a una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, anche in considerazione delle risorse aggiuntive legate alle misure di contrasto alla pandemia, 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.

Le singole relazioni sui ministeri si concludono con uno sguardo sulle risorse stanziare per il 2021 per una lettura comparata delle decisioni di bilancio riferite ai due esercizi, tenendo altresì conto che già nei primi mesi del 2021 sono stati adottati provvedimenti legislativi - connessi al perdurare delle condizioni negative determinate dalla pandemia - idonei a esplicitare rilevanti effetti sul fronte della spesa dello Stato.

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.

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

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, giunto nel 2021 alla sua dodicesima edizione, riprende i principali temi di finanza pubblica, con un'attenzione particolare ai settori più coinvolti dalla crisi emergenziale e alle misure assunte per accelerare la ripresa della nostra economia.

Come nel passato, il Rapporto - dopo aver dedicato una prima parte a un esame degli andamenti dell'economia e della finanza pubblica sulla base degli aggiornamenti del quadro tendenziale contenuto nel DEF 2021 - si sofferma, nella seconda, sui temi di politica fiscale all'attenzione del dibattito, e in particolare sulla riforma fiscale e gli aspetti a essa strettamente connessi.

Le ipotesi di revisione dell'Irpef su cui si è concentrato il confronto rispondono a un crescente livello di insoddisfazione, dovuto alla progressiva erosione del concetto di imposta onnicomprensiva personale e progressiva, in favore di una modalità di tassazione caratterizzata da numerose eccezioni. Nello stesso tempo, il declino del peso dei redditi da lavoro sul Pil, la persistente evasione e il proliferare di trattamenti tributari differenziati contribuiscono a mettere in dubbio che si possa ancora parlare di prelievo "generale" sui redditi. Tali deviazioni hanno condotto a un prelievo concentrato sui redditi da lavoro dipendente e pensione, piuttosto sbilanciato sui redditi medi e con andamenti irregolari e distorsivi delle aliquote marginali effettive.

Il Rapporto si sofferma innanzitutto sui vantaggi e svantaggi delle opzioni che si pongono sul modello da assumere con la riforma. Se assecondare la tendenza alla cedolarizzazione già in atto, verso un modello duale con l'applicazione di un'imposta proporzionale e reale su tutti i redditi da capitale e di un'imposta progressiva sui soli redditi da lavoro; o se sia più efficace ricondurre a progressività tutto ciò che può rientrarvi, riassegnando all'Irpef un carattere almeno di semi-comprensività. Nel primo caso, si risponderebbe alle sollecitazioni verso una limitazione del prelievo sulle basi imponibili più mobili e una semplificazione degli adempimenti. Nel secondo, l'Irpef riassumerebbe un carattere di maggiore generalità, ma ciò richiederebbe di confrontarsi con temi che aprirono difficoltà già ai tempi della riforma.

Indipendentemente dal modello che si vorrà adottare, non possono trascurarsi gli obiettivi strategici rappresentati, da un lato, dal contrasto all'evasione e, dall'altro, dal processo di semplificazione.

In particolare, la proliferazione delle spese fiscali e dei trattamenti differenziati ha significativamente contribuito a rendere complesso il prelievo. Si tratta di eccezioni riconducibili a circa 250 agevolazioni, che causano una significativa perdita di gettito (circa 53 miliardi nel 2020). I frequenti interventi normativi hanno, poi, inciso sulla possibilità di contare su un quadro di riferimento stabile. Quando le spese fiscali hanno il fine di incentivare investimenti e comportamenti che dovrebbero avere dei ritorni nel medio lungo periodo – come nel caso della ricerca e sviluppo o l'efficienza energetica – tale incertezza può mettere a repentaglio il raggiungimento dei fini originari.

L'analisi contenuta nel Rapporto approfondisce le spese fiscali connesse alla proprietà immobiliare (oltre 21 miliardi). Anche se in alcuni casi ricollegabili a obiettivi come la lotta al cambiamento climatico o il sostegno di settori importanti per l'occupazione, esse risultano avere un impatto regressivo, andando a beneficiare i contribuenti appartenenti alle classi più agiate, che hanno le risorse finanziarie e la conoscenza della normativa per intraprendere le azioni agevolate.

Il punto essenziale che ne deriva è che qualsiasi riflessione sulla forma tecnica della progressività dovrebbe porsi come conseguente alla scelta del modello di base imponibile, e quindi anche alla soluzione (o non soluzione) delle diverse deviazioni che su di essa incidono.

Le ipotesi di revisione dovranno poi confrontarsi con altri elementi, quali a esempio il finanziamento degli enti territoriali, per i quali le addizionali Irpef valgono circa 17 miliardi, al fine di non trasferire le debolezze dell'Irpef anche a

livello locale; il ruolo dell'imposizione patrimoniale personale che, se di carattere ordinario, conduce a imposte commisurate al patrimonio, ma il cui pagamento avviene a carico del reddito; il che esclude imposte di carattere straordinario e di entità tale che i contribuenti – per far fronte al pagamento – debbano smobilizzare il corrispondente capitale.

Infine, non può essere trascurato il problema delle risorse complessive attese. Se la revisione dell'Irpef era stata finora immaginata con una significativa riduzione del gettito, per alleggerire il carico sui redditi medi e anche per dar corso alle richieste degli organismi internazionali di spostare il carico fiscale dal lavoro verso specifiche forme di imposizione indiretta, non si può ignorare che i prossimi anni richiederanno un considerevole sforzo fiscale per far fronte ai costi della pandemia. Sarà dunque necessario guardare all'efficienza e all'equità del sistema tributario, ipotizzando varie forme di ricomposizione del contributo dei prelievi diretti e indiretti alla copertura del bilancio, tra le quali adeguata attenzione potrebbe essere riservata a un parziale spostamento del prelievo dall'Irpef all'Iva.

È proprio alle possibili modifiche dell'Iva che nel Rapporto è dedicata un'analisi specifica. Dopo l'abolizione delle clausole di salvaguardia, il dibattito torna ad affrontare il tema dell'opportunità di mantenere o meno un'accentuata differenziazione delle aliquote e di una loro rimodulazione per favorire processi di revisione di altre imposte.

Nel capitolo si valuta, da un lato, la possibilità di passare dalle attuali tre aliquote a due, mantenendo invariato il gettito, il che costituirebbe un fattore di semplificazione nell'applicazione del tributo e contribuirebbe a ridurre la convenienza di quella parte di evasione del tributo che si genera negli stadi intermedi; dall'altro, gli effetti di modifiche con obiettivi di gettito crescente ipotizzando diversi scenari: un'aliquota ridotta al 9% per tutti i beni attualmente tassati al 4 e al 10%, e l'aliquota ordinaria rispettivamente al 22% o al 23%; e infine una riduzione del numero delle aliquote e la riallocazione dei beni tra le diverse aliquote con effetti di gettito maggiori.

La riscossione dei crediti presenta da tempo gravi difficoltà: a 20 anni dall'iscrizione a ruolo, la percentuale è inferiore al 30% del carico netto.

Appare evidente la necessità di accompagnare la riforma fiscale con una profonda revisione del modello organizzativo e procedimentale e una rivisitazione dell'intero sistema della riscossione per potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare l'interesse dello Stato.

Nel Rapporto si forniscono alcune riflessioni sulle principali questioni da affrontare sul piano organizzativo, sulle procedure, sulla gestione delle rateazioni, sul contenzioso, le cui criticità sono spesso legate all'incompletezza e alla inattendibilità della rendicontazione dei dati, e allo smaltimento dei carichi pregressi, in gran parte ritenuti non riscuotibili.

Un terzo approfondimento è dedicato, infine, a un'analisi sulla gestione delle misure finalizzate a favorire l'uso della moneta elettronica. Un esame che, pur inevitabilmente parziale, ha fatto emergere l'esistenza di criticità e limiti nell'esperienza finora maturata.

Relativamente al *cashback*, sembrerebbero sussistere difficoltà a monitorare i reali effetti economici e tributari della misura. Non vi sono distinzioni tra i beni e

servizi oggetto delle transazioni e i soggetti che rendono la prestazione mentre, in termini di emersione di ricavi e compensi precedentemente occultati, sarebbe preferibile una soluzione che privilegi i pagamenti verso operatori medio piccoli. Inoltre, il numero minimo di operazioni richieste nel semestre per la corresponsione del rimborso appare esiguo, indebolendo l'interesse a utilizzare il pagamento elettronico. Con riferimento al super *cashback*, allo scopo di contenere gli abusi potrebbe essere opportuno limitare il numero di operazioni effettuabili con lo stesso operatore nell'arco della medesima giornata. La misura del premio, 1.500 euro ai primi 100 mila utenti per numero di operazioni nel semestre, appare inoltre eccessiva.

L'adesione alla lotteria degli scontrini è risultata alquanto limitata e settoriale, concentrata nella grande distribuzione. Un ostacolo è costituito dalla complessità delle operazioni, mentre la conoscenza solo differita della vincita costituisce un'ulteriore remora alla partecipazione, affievolendo l'interesse del consumatore.

Nella terza parte del Rapporto si approfondiscono gli andamenti più recenti della spesa sociale.

In materia pensionistica trova conferma l'importanza di un quadro di certezza per il medio e il lungo periodo, capace di assicurare la flessibilità che serve anche ai fini del funzionamento del mercato del lavoro e la sostenibilità economico, finanziaria e sociale.

La spesa per prestazioni sociali in denaro rappresenta una delle voci del bilancio pubblico che meglio esprimono lo sforzo per mitigare gli effetti della pandemia. La spesa previdenziale in senso stretto è risultata pari nel 2020 a 341 miliardi, con una crescita di 23 miliardi rispetto al 2019, il 59% dei quali dovuti a prestazioni non pensionistiche. L'aumento della spesa per le sole pensioni si è stabilizzata sul 2,4% (+6 miliardi).

Hanno contribuito alla crescita "Quota 100" e il blocco dell'adeguamento alla speranza di vita per l'accesso a pensione anticipata. Al 31 gennaio 2021 il numero di pensioni complessivamente liquidate con "Quota 100" risultava pari a 278 mila; con un'anzianità di contribuzione pari a 40 anni, di cui 19 nel sistema retributivo. La situazione si presenta dunque meno squilibrata, ma comunque con importanti effetti distributivi a favore dei beneficiari della misura.

Sono proseguiti i pensionamenti in deroga anche attraverso, "Opzione donna" e "Ape sociale": nel 2020 sono state accolte rispettivamente 16.300 e 10.800 domande.

La spesa previdenziale non pensionistica è cresciuta del 39%, trainata soprattutto dalle uscite per cassa integrazione con il totale degli assegni di integrazione salariale aumentato da 800 milioni a 14,4 miliardi. Quale che sia l'evoluzione programmatica del prossimo biennio, la spesa previdenziale potrà rappresentare un rilevante elemento critico per i conti pubblici.

Non rassicurano sotto questo profilo le proiezioni ufficiali del rapporto spesa per pensioni su Pil: nel 2025 il cumularsi degli effetti di medio termine dovuti alle scelte operate con il d.l. n. 4 del 2019 e alla riduzione del prodotto dovuto alla recessione, collocheranno l'indicatore su un livello di 7 decimi di Pil più alto di quanto prima stimato (16% contro 15,3%). Negli ultimi vent'anni, sulla base di dati di confronto europeo, è stato da più parti sottolineato come in Italia la spesa sociale sia mal distribuita: troppe risorse per le pensioni e poche per i giovani, per le

politiche attive del lavoro, per la famiglia e la natalità, contro l'esclusione sociale. La pandemia ha evidenziato questa fragilità.

Ciò comporta che, ad avviso della Corte, andrebbero confermate le direttrici di fondo della riforma di cui alla legge n. 214/2011 e rimossi quegli elementi di incertezza che hanno avvolto il processo riformatore. Molti sono stati gli istituti che hanno garantito una mitigazione dei suoi impatti. Al contempo andrebbe esaminato come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando però, per la componente retributiva, quegli elementi di equità attuariale che informano la crescente platea di lavoratori la cui pensione è calcolata con il metodo interamente contributivo.

Nel 2020 la spesa per l'assistenza sotto forma di prestazioni in denaro e in natura ha superato i 67 miliardi, con una crescita del 28,4% su base annua. Le prestazioni in denaro sono quasi 59 miliardi (+34,7% rispetto al 2019).

Fra le tre tipologie di interventi - invalidità, pensioni e assegni sociali e altri assegni e sussidi - il gruppo che ha registrato l'aumento più vigoroso è stato il terzo, soprattutto a motivo degli interventi operati in materia di Reddito di cittadinanza (RDC)/Reddito di emergenza (REM) e disoccupazione. L'incremento di oltre 15 miliardi delle erogazioni per altri assegni e sussidi, sembra configurarsi per un terzo di natura strutturale e per due terzi di natura congiunturale. I due strumenti di contrasto alla povertà, si sono configurati come importanti leve nell'azione esercitata dal bilancio pubblico per mitigare un disagio sociale notevolmente cresciuto, con il numero delle famiglie in povertà assoluta aumentato a 2 milioni di unità e il numero dei poveri che ha superato i 5 milioni. Nel corso del 2020 il numero di richieste di RDC è rapidamente cresciuto e ciò anche a seguito di un tasso di *turnover* più basso di quello ipotizzato. A partire da aprile, con l'emergenza sociosanitaria, il numero di nuove domande accolte si è mantenuto, in media, al di sopra delle 40 mila.

Le caratteristiche qualitative dei beneficiari e la distribuzione degli assegni per tipologia di nucleo percettore si sono confermate in quelle già evidenziate dai dati del 2019. L'importo medio dell'RDC per famiglia è cresciuto, passando dai 532 euro mensili nel 2019 ai 573 euro mensili nel 2020. Quanto al REM, il numero di famiglie beneficiarie è stato pari a 292 mila nel caso della prima *tranche* (ex d.l. n. 34/2020), 336 mila con le estensioni operate tramite il d.l. n. 104/2020 e il d.l. n. 137/2020.

Si sono confermati nettamente inferiori alle attese i risultati per quel che riguarda le politiche attive del lavoro. Alla data del 1° aprile 2021, a fronte di un milione e 656 mila soggetti convocati, poco più di 1 milione e 56 mila erano tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro. Al 10 febbraio 2021, poco oltre 152 mila persone avevano instaurato un rapporto di lavoro successivo alla data di presentazione della domanda. Rimane forte l'esigenza di un serio rafforzamento dei centri per l'impiego da realizzare anche nel quadro degli specifici investimenti a ciò destinati dal PNRR.

L'esperienza dell'RDC suggerisce la necessità di aggiustamenti in grado di favorire maggiormente l'inclusione di famiglie numerose e con disabili, i lavoratori che operano in Italia senza cittadinanza, ma anche di accrescere ulteriormente il coinvolgimento dei servizi sociali dei comuni e delle organizzazioni del terzo settore.

La gestione dell'RDC e del REM, sia prima che durante la pandemia, hanno infine ulteriormente evidenziato l'importanza di un affidabile indicatore delle condizioni economiche delle famiglie e, dunque, dell'ISEE.

Dopo l'emergenza è opportuno che le politiche assistenziali si concentrino, oltre che sulla messa a punto degli strumenti di contrasto all'esclusione sociale, sul sostegno della natalità e della famiglia in generale specie nei segmenti della non autosufficienza e della disabilità. Da tale punto di vista l'avvio, dal 1° luglio 2021, dell'assegno unico per i figli rappresenta una tappa importante su quel più ampio cammino tracciato anche nel PNRR.

Nel Rapporto, guardando ai risultati del 2020, si dà conto, poi, di come il sistema sanitario italiano abbia retto all'impatto della crisi. Una crisi che, tuttavia, è ancora in atto e che non è ancora chiaro a quali adattamenti e a quali costi esporrà i sistemi regionali in un periodo non breve di "convivenza" con il *virus*.

I dati relativi alla spesa 2020 registrano una forte crescita, segnando un'interruzione del processo di stabilizzazione degli ultimi esercizi: ne mostrano anche la ricomposizione richiesta dalle nuove e improvvisate necessità. La spesa sanitaria ha raggiunto i 123,5 miliardi, con un incremento del 6,7% rispetto al 2019 (7,5% l'incidenza sul prodotto rispetto al 6,5 dell'esercizio precedente).

Più limitato il contributo alla variazione delle prestazioni *market*. Crescono del 3,2% le spese per la specialistica e del 12,7% quelle per assistenza medico generica, su cui ha inciso, oltre all'emergenza, il rinnovo delle convenzioni.

Da ricondurre al rallentamento e, in alcuni periodi, al blocco delle attività la riduzione delle spese per assistenza ospedaliera da privati, per farmaci e riabilitativa: ritardo che dovrà essere recuperato, con interventi straordinari per il riassorbimento delle tensioni sul fronte delle liste d'attesa.

Va poi considerata la spesa gestita direttamente dal Commissario straordinario: oltre 2,4 miliardi per acquisti di materiali di uso corrente forniti alle strutture territoriali, che spiegano circa 1,4 miliardi dell'incremento dei consumi intermedi della gestione diretta; vi sono poi gli acquisti di materiali per le scuole, per circa 1 miliardo.

Gli approfondimenti delle singole voci contenuti nel Rapporto mettono in rilievo le differenti modalità con cui le regioni hanno risposto alla crisi. Differenze che sono lo specchio di come nell'emergenza ci si sia dovuti muovere puntando sulle opzioni più immediatamente disponibili e di come abbiano inciso le condizioni di partenza: le differenze nella qualità dei servizi offerti, le carenze di personale dovute ai vincoli nella fase di risanamento, i limiti nella programmazione delle risorse professionali necessarie, ma, anche, la fuga progressiva dal sistema pubblico, le insufficienze dell'assistenza territoriale a fronte del crescente fenomeno delle non autosufficienze e delle cronicità, il lento procedere degli investimenti sacrificati dalle necessità correnti.

Nel 2020 le risorse messe a disposizione per affrontare l'emergenza sono state rilevanti, oltre 8 miliardi, di cui 3,6 gestiti direttamente dalle regioni. La dimensione dell'impegno trova una immediata rappresentazione negli 83.000 operatori del settore coinvolti, a vario titolo, nell'emergenza: gli oltre 21.000 medici e i 32.000 infermieri impegnati costituiscono, rispettivamente, il 21 e il 12,5% della forza esistente all'inizio della pandemia. Buoni risultati anche nella definizione di nuove

strutture, le Usca (Unità speciali di continuità assistenziale), che hanno rappresentato un elemento importante di rafforzamento dell'assistenza territoriale.

Limitato, invece, il grado di attuazione di altre misure, quali l'utilizzo degli infermieri di comunità, l'inserimento degli assistenti sociali e degli psicologi, l'attivazione delle centrali operative regionali. Incerti anche i risultati sul potenziamento dell'assistenza domiciliare e, soprattutto, il recupero delle mancate prestazioni sia a livello ospedaliero che ambulatoriale che rappresentano forse il maggior onere che, superata la pandemia, resterà da affrontare.

Ancora poco "quantificati" sono poi i danni che deriveranno dal peggioramento delle condizioni di salute delle parti più fragili della popolazione per l'impossibilità di mantenere e rispettare gli *screening* e i tempi per le cure.

Sono aspetti rilevanti che dovranno guidare a un impegnativo ridisegno del sistema sanitario. Con il forte impulso che verrà dal *Recovery Plan*, esso sarà chiamato a cogliere una opportunità di cambiamento di sicuro rilievo e unicità, ma dovrà superare i limiti che finora hanno frenato gli investimenti: un volume di spesa realizzata negli ultimi 5 anni nettamente inferiore a quanto previsto nel PNRR per il prossimo quinquennio.

In più occasioni la Corte ha espresso l'importanza per l'uscita dalla crisi di salvaguardare la capacità produttiva delle imprese. Da esse, oltre che dall'iniziativa pubblica, dipende un volume di investimenti in grado di garantire la competitività del nostro sistema economico. Il mancato rinnovo delle dotazioni tecnologiche e un sistema infrastrutturale inadeguato e obsoleto finiscono per indebolire le possibilità di sviluppo del Paese e incidono negativamente sulla qualità della vita dei cittadini e sulle condizioni sociali delle comunità.

Sul tema si ritorna nell'ultima sezione del Rapporto guardando a quattro aspetti dell'azione pubblica.

Si dedica, innanzitutto, un approfondimento ai trasferimenti alle imprese, attraverso cui transitano le principali misure tese a fronteggiare l'impatto della pandemia sugli operatori economici, in particolare attraverso interventi di sostegno alla liquidità e di mitigazione del rischio di insolvenza.

Nel corso del 2020 gli aiuti di Stato sono stati oggetto di forte espansione, grazie all'introduzione di un quadro derogatorio temporaneo da parte dell'Unione europea. Il Registro nazionale degli aiuti ha censito circa 2,7 milioni di concessioni, per un controvalore di 110,4 miliardi in termini di Equivalente Sovvenzione Lorda (ESL), in prevalenza destinati alle piccole imprese (2,4 milioni di aiuti, l'89% del totale), per un valore di circa 63 miliardi. La quota principale è stata diretta alle regioni settentrionali (circa 56%), in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, mentre il Centro e il Sud hanno ricevuto, rispettivamente il 21 e il 23% degli importi concessi. Quanto agli strumenti di agevolazione, 97,6 miliardi sono stati assorbiti dalle garanzie, che hanno svolto un ruolo centrale nel fronteggiare l'esigenza di liquidità delle imprese, mentre per prestiti e anticipazioni sono stati erogati 4 miliardi. Prevalenti gli aiuti destinati alle attività di costruzione (circa 4 miliardi) e alla ristorazione (3,2 miliardi), mentre gli altri settori più rilevanti (alberghiero, trasporto merci, commercio autovetture) hanno ricevuto in media 2 miliardi.

L'esame si sposta, poi, sui risultati segnati dagli enti territoriali in termini di investimenti pubblici: dopo la crescita significativa del 2019 (+12,4%), il 2020 non sembra indicare un'inversione di tendenza, ma solo un rallentamento.

Principali protagonisti risultano i comuni, con una quota di spesa superiore al 77,2% del volume complessivo.

I filoni principali in cui si incanalano le linee di finanziamento e che esprimono le priorità strategiche sono riconducibili alla messa in sicurezza del territorio e degli edifici pubblici, il sostegno delle capacità progettuali, lo sviluppo sostenibile, i servizi essenziali e la perequazione infrastrutturale. A queste finalità sono stati destinati 3 miliardi nel 2020, che aumentano negli anni successivi fino a superare i 52 miliardi nel 2034.

Alla programmazione di risorse si è accompagnato un modello regolatorio degli incentivi in grado di unire sostegno finanziario a responsabilità e che disciplina l'intero ciclo di vita degli interventi.

Dal monitoraggio effettuato attraverso la Banca dati Bdap-Mop, si evidenzia nel Rapporto un elevato grado di adempimento con riferimento alle scadenze poste come condizione per l'erogazione dei contributi, che non trova tuttavia corrispondenza in un adeguato livello di pagamenti finali. Non è valutabile al momento quanto il basso grado di avanzamento sia dovuto alla scarsa capacità di spesa delle amministrazioni, e quanto invece sia determinato da un inadempimento degli obblighi di comunicazione tempestiva dei dati al sistema.

Emerge dal monitoraggio che gli enti locali hanno progressivamente intensificato la numerosità degli interventi attivati: l'80,4% delle opere totali monitorate, per un finanziamento di oltre 69 miliardi a fronte di un valore di progetti di investimento pari a 145 miliardi.

Questi elementi consentono di valutare positivamente la scelta di affidare loro una quota importante delle risorse del PNRR, anche se non vanno sottovalutati alcuni fattori di debolezza che, se non adeguatamente affrontati, potrebbero incidere negativamente sul processo attuativo e sui conseguenti effetti attesi in termini di crescita.

Un particolare approfondimento è dedicato alla gestione del ciclo dei rifiuti urbani in cui risultano attive più di 700 aziende, con un fatturato di oltre 13 miliardi, circa l'1% del PIL, e un numero di addetti che supera le 95mila unità, l'1,6% degli occupati dell'industria.

Si tratta di un settore che evidenzia un fabbisogno crescente di investimenti: rispetto a quelli realizzati nel quadriennio 2014-2017, quelli programmati per il 2018-2021 risultano più elevati del 60%. Tuttavia, la realizzazione delle infrastrutture marcia a ritmi insufficienti: in base ai CUP della Banca dati BDAP-MOP, dei 1.841 interventi finanziati nel periodo 2012-2020 per oltre 1,5 miliardi, oltre un terzo dei finanziamenti insiste su opere non avviate. L'avanzamento finanziario si ferma al 20%, e sale al 33 se si guarda alle sole opere per le quali risulta uno stato di avanzamento dei lavori. La durata media effettiva delle opere si attesta sui 4,3 anni, con più del 60% del tempo assorbito dalla progettazione a fronte di un tempo fisiologico per l'esecuzione. Evidenza che mostra la necessità di un intervento di semplificazione per ridurre la complessità e la durata degli *iter* autorizzativi, ma

anche di un supporto tecnico alle autorità locali che non sempre dispongono delle competenze necessarie per gestire gare di appalto complesse.

In termini numerici, prevalgono i progetti che riguardano la raccolta, quasi tutti assegnati ai comuni, mentre i finanziamenti più elevati sono quelli relativi al trattamento e allo smaltimento e incenerimento.

Sempre ai comuni fa capo la quota più consistente delle opere avviate, mentre le difficoltà maggiori di portare a compimento le infrastrutture afferiscono a regioni, province e città metropolitane, responsabili delle opere strategiche di area vasta, localizzate prevalentemente al Sud ove i fabbisogni infrastrutturali sono più consistenti.

Un ulteriore aspetto è quello della tecnologia impiantistica, specialmente per la fase del trattamento dei rifiuti: prevale il compostaggio a fronte di un peso inferiore delle opzioni tecnologicamente più avanzate e che combinano il recupero di materia con quello di energia, quali a esempio la digestione anaerobica. Quanto allo smaltimento, se gli interventi relativi alle discariche hanno una probabilità più elevata di essere avviati e un tasso di realizzazione superiore alla media, i progetti per termovalorizzatori mostrano un tasso di realizzazione pressoché nullo, a fronte di finanziamenti unitari consistenti.

Guardando alle 20 maggiori opere in termini di finanziamento, a fronte dei 586 milioni ricevuti, i pagamenti superano di poco i 32 milioni. Tra le opere non realizzate si segnala una prevalenza di impianti di trattamento del rifiuto organico, la cui realizzazione è funzionale ad accogliere i flussi crescenti che originano dalla raccolta differenziata, che segna sviluppi importanti negli ultimi anni soprattutto nel Mezzogiorno. Un'evidenza, quest'ultima, che spiega i crescenti flussi che dalle regioni deficitarie del Centro-Sud viaggiano verso gli impianti localizzati al Nord, con costi crescenti a carico della tariffa e impatti ambientali rilevanti.

Tali lacune si riflettono nei deficit di gestione. Per il rifiuto urbano indifferenziato, 5 regioni (Campania, Puglia, Sicilia, Abruzzo e Basilicata) su 8 del Sud riportano uno sbilancio gestionale, laddove 5 regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige, Piemonte e Valle d'Aosta) su 8 del Nord presentano un saldo positivo, ovvero gestiscono negli impianti localizzati sul proprio territorio un volume di rifiuti superiore alla produzione.

Sbilanci che scontano una pianificazione regionale non sempre adeguata, con diversi PRGR (Piani regionali di gestione dei rifiuti) che mostrano forti scostamenti tra obiettivi (a volte troppo ambiziosi) ed evoluzione effettiva della produzione di rifiuto, da cui origina una sottostima dei fabbisogni. Una criticità, che sottende l'esigenza di riallineare la pianificazione regionale per rendere credibile il raggiungimento degli obiettivi comunitari.

Una gestione efficiente ed efficace dei rifiuti rappresenta uno degli snodi fondamentali affinché l'economia circolare possa dispiegare pienamente i suoi benefici, assicurando un contributo stabile all'occupazione e alla creazione di valore aggiunto. In tale ottica appare, quindi, fondamentale il buon esito del processo di riforma e semplificazione prospettato dal PNRR e il sostegno offerto dalla regolazione ARERA nello stimolare gli investimenti.

Nel 2019, dopo un triennio di crescita, la domanda di energia primaria è diminuita; le politiche di efficientamento energetico e riqualificazione edilizia, cui è

dedicato l'ultimo capitolo del Rapporto, hanno permesso di ottenere risparmi pari a 4,89 Mtep consentendo di raggiungere complessivamente per il periodo 2014-2019, un risparmio cumulato di 17,6 Mtep, avvicinando il Paese all'obiettivo minimo di risparmio energetico cumulato pari a 25,5 Mtep di energia finale stabilito per gli anni 2014-2020.

Un risultato a cui si ricollegano le recenti novità introdotte nell'ordinamento nazionale sia sul piano degli strumenti di attuazione delle politiche energetiche (incentivi e finanziamenti diretti), sia per quanto concerne i profili tecnici degli interventi (misurazioni, fatturazioni, diagnosi, *audit*). Tra gli interventi più rilevanti la detrazione pari al 110% delle spese relative a specifici interventi in efficienza energetica e di misure antisismiche sugli edifici. I dati mostrano nel 2019, e in parte anche nel 2020 e nel primo quadrimestre del 2021, una risposta positiva del mercato legato a specifiche misure quali il conto termico, l'*ecobonus* e il *superbonus*. L'attuazione di interventi di efficientamento e riqualificazione nella pubblica amministrazione è, invece, tuttora frenata soprattutto dalle lentezze delle procedure per l'avvio e la realizzazione dei lavori.

L'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici assume un peso di rilievo all'interno della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" dove va a costituire una delle quattro aree di intervento del Piano di ripresa e resilienza. La sua collocazione all'interno di un'area di *policy* chiaramente definita ha il pregio di ridisegnare il perimetro di un ambito che, negli ultimi anni in particolare, è stato caratterizzato da una eccessiva frammentazione e talvolta dalla temporaneità degli strumenti di intervento. Le componenti del Piano vengono inserite in un percorso di decarbonizzazione dell'economia che prevede connessioni anche con gli altri settori di intervento della missione, in un disegno complessivo di spesa per investimenti che ammonta a 59,7 miliardi.

Appropriati sistemi di monitoraggio e controllo sulle certificazioni energetiche, ma anche sui principali nodi della filiera, infine, saranno necessari per rilevare i risultati conseguiti dagli interventi di riqualificazione energetica soprattutto laddove siano impegnate ingenti risorse pubbliche.

4. Le audizioni e memorie parlamentari

Nel 2021 è risultata intensa anche l'attività ausiliaria nei confronti del Parlamento. In un contesto socioeconomico ancora fortemente segnato dall'emergenza pandemica, essa si è espressa sia nella consueta forma delle audizioni, rese tanto in presenza quanto in remoto, sia nella forma di memorie, trasmesse, per lo più, alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato. Nei nove documenti complessivamente prodotti (sei audizioni e tre memorie) la Corte ha offerto valutazioni soprattutto in materia economico-finanziaria, ma anche su aspetti istituzionali e ordinamentali riguardanti tematiche nazionali ed europee, nel primo caso sia di rilievo generale che a prevalente interesse territoriale.

La citata attività ha trovato il suo primo momento di concretizzazione agli inizi di febbraio 2021, con un'audizione sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario tenuta presso le Commissioni riunite VI della Camera dei deputati e 6a del Senato della Repubblica. Nell'occasione la Corte ha offerto un'ampia disamina delle caratteristiche e criticità del sistema

tributario nazionale determinatesi dopo i tanti interventi, spesso skoordinati, adottati negli ultimi decenni. L'analisi si è soffermata su cruciali aspetti specifici: progressività, spese fiscali, coordinamento con prestazioni sociali e tassazione della ricchezza, semplificazione, lotta all'evasione, ruolo dei diversi livelli di governo. Al contempo, non ha mancato di inquadrare il tema nel suo più ampio sviluppo storico. Dalla sua introduzione, l'Irpef ha oscillato tra il tentativo di conformarsi all'obiettivo originario di imposta sul reddito globale e la realizzazione di una modalità di tassazione caratterizzata da numerose eccezioni a quel criterio. Tali eccezioni hanno nei fatti reso l'imposta un prelievo sui redditi da lavoro dipendente e pensione, con conseguenti problemi di equità orizzontale e verticale, un certo sbilanciamento sui redditi medi, inefficienze connesse all'irregolare andamento delle aliquote marginali effettive. In tale quadro è fondamentale che qualsiasi revisione dell'Irpef sia preceduta da una chiara definizione degli obiettivi che con tale imposta si vogliono raggiungere e, conseguentemente, dalla scelta di un modello di riferimento che porti a rinvigorire l'opzione originaria per una base imponibile onnicomprensiva o, al contrario, a imboccare definitivamente quella della tassazione duale, ma in una logica di organicità e coerenza.

Sempre agli inizi dell'anno, la Corte ha tenuto un'audizione informale sulla proposta del PNRR. In aderenza alle richieste delle Commissioni bilancio e della Commissione Politiche europee (Commissione V della Camera dei deputati e Commissioni 5^A e 14^A del Senato), l'audizione ha offerto un ampio esame della proposta del Piano, nel quadro del più generale progetto europeo, vero motore del necessario rilancio dell'economia a seguito dello *shock* pandemico. Dopo aver espresso valutazioni in gran parte positive sui tre assi principali delle sue sei Missioni - "Digitalizzazione e Innovazione", "Transizione Ecologica" e "Inclusione Sociale" - si è evidenziata la crucialità delle sfide trasversali e delle riforme "cardine", tra cui quelle della Giustizia e del sistema tributario. Si è anche sottolineato, tuttavia, come il documento oggetto dell'audizione non contenesse ancora le minuziose indicazioni giustamente previste dalle "Linee guida della Commissione europea" e come vi fosse dunque l'urgenza di un successivo intenso lavoro per garantire i necessari *standard* qualitativi. Quanto agli aspetti macroeconomici, si notava come nel Piano non fosse chiaro quanta parte del previsto incremento di spesa avrà natura in conto capitale e quanta parte avrà invece natura corrente, con il rischio che quest'ultima possa debordare da quel 30% ipotizzato nelle preliminari valutazioni di impatto economico. Ultimi due aspetti di rilievo posti in evidenza durante l'audizione sono stati quello della dimensione dei progetti e della necessità (ai fini degli effetti d'offerta) di concentrare gli sforzi su un numero limitato di dimensioni medie e medio-grandi e quello, cruciale, di un'adeguata *governance*. Su tale ultimo fronte, la Commissione europea ricorda l'obbligo dei singoli Stati membri di dotarsi di sistemi di controllo adeguati a prevenire, individuare e contrastare corruzione, frodi, conflitti di interesse nell'uso dei fondi messi a disposizione dall'Unione. Secondo la Corte essi dovrebbero essere in grado di contemperare le esigenze di snellezza, semplificazione ed efficienza con quelle di tutela e corretto impiego delle risorse pubbliche.

Con l'avvio del "semestre europeo", la Corte è stata poi chiamata a esprimersi sul Documento di economia e finanza (DEF) 2021 presentato in sostanziale

concomitanza con l'invio in Europa della versione definitiva del PNRR. Nella memoria trasmessa alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato è stata condotta un'ampia disamina del Documento in un contesto generale segnato ancora da molti elementi di incertezza. Si è rimarcato come nonostante che dall'inizio del 2021 in Italia e nelle principali economie europee la crescente disponibilità di vaccini avesse segnato indubbi progressi verso l'uscita dalla crisi, le necessità poste dall'ancora preoccupante diffusione del *virus* continuasse a incidere sulle prospettive economiche di breve e medio periodo. Il DEF ben rappresenta una fase in cui convivono le necessità di intervento a sostegno degli operatori economici più colpiti dalla crisi e quelle di programmazione di medio e lungo periodo. La politica di bilancio in esso proposta, pur posticipando di un anno il ritorno del deficit al 3% del Pil, implica un percorso impegnativo. Il *Recovery Plan* rappresenta un'opportunità unica per effettuare investimenti in grado di aumentare il potenziale di crescita del Paese; ma per raggiungere tale obiettivo sarà necessario non rinviare la stagione delle riforme da tempo sollecitate anche dagli organismi internazionali. La crisi ha evidenziato l'esigenza di aumentare strutturalmente alcune componenti della spesa sia corrente che capitale; se la sfida è quella di finanziare tali incrementi attraverso una maggiore crescita, si dovrà anche fare il possibile per affiancare all'espansione della "spesa buona" il contenimento (e in alcuni casi la restrizione) di quella cattiva. Resta per altro verso cruciale dare impulso alla lotta contro l'evasione fiscale al fine di assicurare la crescita del rapporto entrate su Pil e, al tempo stesso, la riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese.

Dopo la presentazione del DEF e la definitiva messa a punto del PNRR, la Corte è stata richiesta di una memoria sul d.l. n. 77/2021 recante "*Governance del piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*" (A.C. 3146). Nell'occasione si sono rivisitate le caratteristiche del *Next Generation EU* e della *Recovery and Resilience Facility* nel quadro complessivo dei fondi europei, oltre che concentrarsi sui temi della governance istituzionale e amministrativa, sul ruolo dei diversi soggetti coinvolti nel Piano (amministrazioni centrali, territoriali, ecc.) e sul rilevante aspetto dei controlli. È stato sottolineato come il DEF 2021 ridisegni un articolato e complesso sistema, il cui funzionamento concreto richiede una positiva interlocuzione nei rapporti tra amministrazioni statali, in particolare, con il MEF e la Presidenza del Consiglio dei ministri, e con le autonomie territoriali. L'intera dinamica dei rapporti interni alle amministrazioni dovrà assicurare, a livello di strutture e personale, la migliore funzionalità degli apparati in termini di efficienza e di rispetto dei tempi e degli adempimenti richiesti dal PNRR. Un funzionamento ottimale richiede sinergie soprattutto laddove si possano intrecciare i nuovi progetti con quelli in corso. L'approccio privilegiato dal PNRR prevede l'introduzione di *standard* di processo, strumenti, dati e informazioni, al fine di aumentare l'efficacia delle iniziative e, contestualmente, prevenire, rilevare e correggere irregolarità e rafforzare la capacità di recupero delle risorse indebitamente erogate. Vanno in parallelo approfondite le modalità di utilizzazione e controllo delle risorse, le interrelazioni metodologiche, l'applicazione di strumenti pianificatori e di verifica e i correlati indicatori (art. 29 regolamento UE 241/2021). Il conseguimento di tali obiettivi appare dunque rimesso non tanto all'implementazione quantitativa,

attraverso le previste assunzioni da calibrare in relazione alle effettive necessità delle singole amministrazioni, quanto piuttosto o comunque in parallelo a una costante rinnovata formazione.

In apertura della nuova sessione di bilancio, è stata inviata alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato una memoria sulla Nota di aggiornamento del DEF 2021, nota redatta in una fase di significativo recupero macroeconomico e di fiducia da parte di famiglie e imprese nella possibilità che si realizzi, in tempi definiti, un organico disegno programmatico di cui gli interventi finanziari del PNRR sono parte importante ma non esclusiva. Tale cambio di prospettiva sembra aver consentito, già nel 2021, di dispiegare i propri effetti al di là del perimetro pubblico, svolgendo quel ruolo di attivazione delle scelte private, indispensabili per la ripresa di un duraturo processo di crescita. Il quadro macroeconomico della NaDEF, pur nelle incertezze di ordine sanitario, è, ad avviso della Corte, condivisibile. È opportuna la scelta di ritagliare spazi di intervento per accompagnare il recupero di condizioni di crescita più stabili agevolando la realizzazione delle riforme previste. Le incertezze del quadro macroeconomico a cui tali spazi di manovra sono legati rendono in ogni caso indispensabile un'attenta selezione degli interventi secondo criteri di priorità coerenti con gli obiettivi di una crescita equa, sostenibile e duratura. I tassi di interesse ancora favorevoli, i migliori risultati che si profilano per il 2021, rispetto alle attese, anche sul fronte del disavanzo e del debito, e le prospettive di crescita non devono portare a trascurare l'importanza di recuperare, già nel medio periodo, margini per mantenere la dinamica del debito su un percorso di lenta ma costante riduzione. Una condizione importante specie in una fase che vedrà un non facile ridisegno delle regole europee.

Infine, nella seconda metà di novembre la Corte ha trasmesso al Parlamento una memoria sul disegno di legge delega per la riforma fiscale e ha partecipato alle consuete audizioni sul disegno di legge di bilancio.

Nel primo caso, la Corte, nel richiamare anche i rilievi offerti durante l'audizione di inizio d'anno, ha sottolineato come si sia di fronte a un disegno di legge delega che si caratterizza a un tempo per l'ampiezza dei contenuti e per una certa genericità delle sue previsioni. Implicitamente vengono demandate alla formulazione dei decreti legislativi di attuazione scelte che più propriamente dovrebbero rinvenirsi nel testo della delega. La questione assume rilevanza anche per i riflessi sulla copertura finanziaria prevista dall'art. 10 del medesimo disegno di legge. L'adozione del modello duale con il ridimensionamento del perimetro dell'imposta progressiva e i riflessi che la soppressione dell'IRAP e la trasformazione delle addizionali all'IRPEF in sovrainposte comportano sulla finanza territoriale costituiscono aspetti di particolare rilevanza sui quali il Parlamento è chiamato a pronunciarsi già in sede di legge delega, e ciò anche alla luce di quello che verrà deciso per la riduzione della pressione fiscale con la legge di bilancio 2022 e della circostanza che la riforma fiscale, al pari della riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale, costituiscono obiettivi "chiave" di accompagnamento all'attuazione del PNRR.

Nell'audizione sulla legge di bilancio (AS 2448), la Corte, dopo aver sottolineato la scelta del Governo di utilizzare appieno gli spazi di manovra consentiti da un quadro macroeconomico e di finanza pubblica in miglioramento, ha ricordato come la possibilità che si apra effettivamente la nuova fase prefigurata anche dal più

favorevole contesto internazionale, resti soggetta alle incertezze determinate, tra l'altro, dalle nuove ondate della pandemia connesse alle varianti del *virus*. La manovra si conferma di carattere espansivo. Il suo effetto combinato con la crescita attesa del Pil determina, nel triennio 2022-24, una progressiva riduzione dell'incidenza della spesa primaria e delle entrate complessive rispetto al Pil. Sul piano quantitativo la manovra è di dimensioni consistenti: sono previste maggiori spese nette per oltre 20 miliardi di cui oltre due terzi correnti. Le misure proposte per le entrate ne prefigurano una riduzione di oltre 11 miliardi, compensate da maggiori introiti che, tuttavia, si riducono nel corso del triennio. Sotto il profilo qualitativo, i provvedimenti sono coerenti con i vincoli e gli obiettivi. Quanto alle entrate, alla riduzione della pressione fiscale va circa l'80% delle risorse, anche se l'indeterminatezza delle caratteristiche della riduzione del prelievo e il non chiaro riferimento al progetto di riforma fiscale non consentono di valutarne l'effettiva coerenza con il disegno complessivo.

Gli interventi sul fronte della spesa sono numerosi, ma molto concentrati quanto a risorse coinvolte. Nella selezione degli interventi sembra aver giocato un ruolo importante la loro capacità di produrre effetti significativi sulla produttività totale dei fattori e incidere su quei vincoli che hanno fortemente connotato in senso negativo la *performance* economica degli ultimi vent'anni. Le stesse scelte sul fronte delle prestazioni sociali (pensioni, assistenza), pur se a tratti non convincenti, sembrano tutelare i fondamentali processi di riforma degli ultimi lustri. Aspetto di rilievo per le prospettive di medio termine dei conti pubblici è quello dei risvolti della crisi sul livello strutturale della spesa. Il quadro programmatico *post*-manovra sembra evidenziare, alla fine del periodo di programmazione, un aumento di uscite al netto degli interessi dell'ordine di un punto e mezzo di Pil, aumento costituito però essenzialmente da spesa in conto capitale. Andrà valutato nel prossimo futuro: a) se l'imponente aumento degli investimenti non darà luogo a pressioni sulla spesa corrente più consistenti di quelli messi in conto per il triennio 2022-24; b) se la maggiore crescita economica potrà essere sufficiente a finanziare sia i più elevati strutturali livelli di spesa corrente prospettici sia gli inevitabili sforzi che dovranno essere compiuti per ridurre il debito pubblico.

5. 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 tale 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 quadrimestrali 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 e aggiornata possibile, sul diritto contabile vivente, per evidenziare, al contempo, eventuali problematicità 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 è assistito di recente a un rapido mutamento del quadro generale in materia di contabilità pubblica, in virtù dell'operare di vari meccanismi, il che richiede di seguire la concreta attuazione degli istituti complessivamente considerati.

Ed è in quest'ultima cornice che si situano le modifiche *in primis* costituzionali in materia di finanza pubblica, rispetto alla cui attuazione vengono svolte, nell'ambito delle Relazioni quadrimestrali, considerazioni e riflessioni, coerenti con le funzioni di garanzia e ausilio che spettano alla Corte, soprattutto in riferimento alla sessione annuale di bilancio. 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 quantificazioni degli oneri e delle relative 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 a 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 2021, sono state approvate tre Relazioni quadrimestrali, riferite, la prima, all'ultimo quadrimestre del 2020, mentre le altre due alle leggi di spesa approvate nel corso dei primi due quadrimestri dell'anno di riferimento. Si segnala in particolare, in riferimento al primo dei tre documenti citati, la previsione di un'Appendice, intesa a 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 quadrimestrali citate. Se ne indicano 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, come peraltro richiede la legge di contabilità, di recente modificata proprio su questo punto, tra l'altro. 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 sottolineati anche il ricorso per copertura al bilancio a legislazione vigente nonché alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, che continua ormai da lungo tempo a essere pressoché esclusivo (in questo secondo caso) per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, a 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 negli anni passati 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.). Sotto tale riguardo la presente fase è caratterizzata dall'attesa per la riscrittura delle norme europee in materia di obiettivi di finanza pubblica e relative declinazioni tecniche.

La Corte ha avuto modo, comunque, di sottolineare, al riguardo, la profonda connessione – resa ora esplicita – tra obbligo di copertura (che, costituzionalmente, attiene a 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 quantificazione degli oneri e coperture finanziarie presenta più evidenti connessioni rispetto al passato, alla luce del 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.

Si innestano in questo quadro anche le riflessioni svolte a proposito delle rilevanti novità di intervento nel 2021 connesse all'emergenza legata alla pandemia ed essenzialmente legate alla necessità di un sostegno all'economia.

È, 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, ma che attengono anche al funzionamento della stessa sessione. Trattandosi dell'atto più rilevante durante l'esercizio sotto il profilo dell'attuazione dell'ordinamento contabile, l'esame della sessione offre dunque l'opportunità di mettere a fuoco l'evoluzione del diritto contabile vivente, rispetto alle numerose modifiche subite negli anni più recenti 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 periodo considerato, numerose sono le pronunce della Corte costituzionale in tema di finanza pubblica, evidenziate dalla Corte conti nelle Relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, segnatamente con riferimento, nell'ordine: a) al giudizio di parificazione; b) alla copertura finanziaria degli oneri; c) al coordinamento della finanza pubblica; d) all'armonizzazione dei bilanci pubblici, e) agli equilibri di bilancio in relazione alla spesa pensionistica.

A) IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

- Il giudizio di parificazione

Con la sentenza n. 244/2020, la Corte ha affermato che il giudizio di parificazione, affidato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 1, c. 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella l. 7 dicembre 2012, n. 213, ha come oggetto il rendiconto generale annuale della Regione. In esso si procede alla verifica che le spese effettuate nell'esercizio finanziario dell'anno trascorso, indicate nei vari capitoli, siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa inerenti a quello specifico esercizio finanziario.

Ciascun rendiconto è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di parificazione, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario trascorso, rendiconto che può essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa.

Ne discende che, considerata la particolarità dei contenuti dei rendiconti generali annuali, risulta evidente che la decisione di parificazione - resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) - conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati (fra le altre, di recente, Corte dei conti, sez. reg. contr. Campania, delib. n. 217/2019/PARI).

Non può, pertanto, ritenersi precluso il giudizio di parificazione inerente a capitoli di spesa contenuti nel rendiconto relativo (nella specie) all'esercizio finanziario 2018 per effetto delle decisioni di parifica relative a esercizi finanziari diversi, come quelli 2013-2017, richiamati dalla difesa regionale. I precedenti giudizi attengono infatti a spese temporalmente modulate, sulla base di disposizioni che sono state gradualmente modificate.

Sempre in tema di giudizio di parificazione, la Corte ha anche evidenziato che l'evoluzione normativa ha progressivamente delineato un «percorso di espansione» del procedimento di parificazione quale «giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato» (sentenza n. 196 del 2018). I caratteri di tale procedimento «sono stabiliti dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti" e ulteriormente specificati dall'art. 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del d.l. 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, con modificazioni, nella l. 7 dicembre 2012, n. 213» (sentenza n. 189 del 2020).

Si deve a quest'ultima fonte l'estensione del giudizio di parifica alle Regioni ad autonomia ordinaria, con l'introduzione di «disposizioni volte ad assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo» (sentenza n. 196 del 2018), in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale). Tali caratteri - l'applicazione di parametri normativi, la giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte e la garanzia del pieno contraddittorio (sentenza n. 196 del 2018) - corrispondono alle «condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale» (sentenza n. 189 del 2020). Essi rendono il procedimento in esame «ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali" (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del 2020). Le Sezioni si trovano, pertanto, in una situazione «"analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 226 del 1976)» e quindi a «valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017). Ove queste ultime siano state adottate in violazione della competenza legislativa statale ovvero dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio di bilancio, il giudizio di conformità non può condurre alla «parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019).

[Nella specie, la Corte costituzionale ha ritenuto che correttamente la Sezione rimettente sosteneva la rilevanza della questione sollevata, in quanto la spesa per l'integrazione regionale al TFS, sottesa ai due capitoli oggetto della parifica, risultava autorizzata da una legge regionale adottata in violazione della competenza legislativa statale e priva di una valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio

finanziario dell'ente. Di qui la rilevanza della questione, dato che la normativa della cui legittimità costituzionale la Sezione regionale dubitava incidere sulla validazione del risultato di amministrazione della Regione].

Pertanto, secondo l'indirizzo ormai costante della Corte costituzionale, «le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte "le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020). In questa prospettiva, in diverse occasioni sono state scrutinate questioni di legittimità costituzionale, sollevate nell'ambito del giudizio di parifica dei rendiconti regionali, inerenti a norme regionali sulla cui base sono state disposte e autorizzate le spese iscritte nei medesimi rendiconti, in quanto incidono «sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo» e «sul quantum della stessa» (sentenza n. 138 del 2019).

- *Il rendiconto: le plurime funzioni cui esso attende.*

Con la sentenza n. 250/2020, la Corte evidenzia le plurime funzioni cui lo stesso attende.

Il rendiconto opera in termini di responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa.

La funzione del rendiconto è quella di strumento che consente al corpo elettorale di verificare l'attuazione del programma proposto dagli amministratori e al contempo costituisce lo strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni, ai fini della chiusura del ciclo di bilancio attraverso il confronto con i dati previsionali.

La stessa magistratura contabile ha ripetutamente evidenziato che il rendiconto della gestione «rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone gli eventuali spostamenti e analizzandone le ragioni» (Corte conti, sez. reg. contr. Veneto, delib., n. 367/2018/PRSE; in termini adesivi, *ex plurimis*, Corte conti, sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige/Südtirol, delib. n. 57/2019/PRSE).

Il rendiconto assume, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio. Basti, del resto, rilevare che l'art. 172 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel) prevede l'allegazione del rendiconto al successivo bilancio di previsione, posto che la veridicità e attendibilità di quanto rappresentato in tale bilancio potrebbero essere negativamente incise dall'assenza ovvero dalla mancata approvazione del rendiconto.

- *Corte dei conti: legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione.*

Di rilievo è la sentenza n. 244/2020, con la quale la Corte ha esaminato diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate nella sede del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, dando continuità al proprio orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare, in tale sede, questioni di costituzionalità di leggi di spesa regionali per ridondanza (con effetti indiretti su parametri finanziari), e cioè in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo se evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata (fra le altre; sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020); nell'occasione, la Sezione di controllo rimettente ha altresì sollevato anche questione di costituzionalità per ritenuta violazione diretta di detti parametri.

Nel corso del 2021, la Corte costituzionale, con tre sentenze (n. 247, n. 235, n. 215/2021), ha confermato l'orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

La Corte ha dunque riconosciuto la legittimazione, quale giudice *a quo*, della Corte dei conti a sollevare le questioni di legittimità costituzionale, poiché «la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (*ex plurimis*, sentenza n. 89/2017; nello stesso senso, sentenza n. 196/2018), «giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale [...] e la situazione è "analogata a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 89/2017)» (sentenze n. 247, n. 235 e n. 215/2021).

Tale legittimazione ricorre anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri attinenti al riparto delle competenze, allorché la suddetta invasione sia funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio (nella specie) in riferimento al costo del personale (da ultimo, ancora sentenza n. 215 del 2021).

- *Rapporto tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale.*

In particolare, con la sentenza n. 244/2020, la Corte, nel delineare i rapporti tra giudizio di parificazione e giudizio di legittimità costituzionale, ha rilevato che quali che siano gli effetti sul giudizio di parificazione dell'approvazione - successiva all'ordinanza di remissione - del rendiconto consuntivo (nella specie) relativo all'esercizio finanziario esaminato, da parte del Consiglio regionale, essi non si riverberano in alcun modo sul giudizio di legittimità

costituzionale instaurato davanti alla Corte, a seguito dell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo. La parifica – che per effetto dell'evoluzione normativa costituisce «esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge» (sentenza n. 138 del 2019) – si qualifica quale giudizio, sia pure «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 89 del 2017). Nell'ambito di tale peculiare giudizio – secondo la Corte – ben possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale avverso «le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari» e da tutti gli «altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015). Sono queste le ragioni, ripetutamente chiarite dalla Corte, che giustificano l'applicazione dell'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e del principio di ininfluenza delle vicende sopravvenute all'ordinanza di rimessione, che in tale norma è esplicitato.

B) COPERTURA FINANZIARIA DEGLI ONERI

- *Art. 81 Cost. la sua forza espansiva a presidio degli equilibri di finanza pubblica.*

Con la sentenza n. 244/2020, la Corte ha riaffermato che l'«art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.» mostra un'immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «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)» (sentenza n. 274 del 2017). Esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo parametro inconferente.

- *Art. 81 Cost. e norme interposte.*

Con la sentenza n. 235/2020, la Corte ha rammentato il proprio costante orientamento secondo cui il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. («Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte») «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.

Ha aggiunto la Corte che, nondimeno, sussistono, nella specie, disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale, da ravvisarsi, in primo luogo, nell'art. 19 della l. 196 del 2009 in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147 del 2018) e, quindi, nelle disposizioni – ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. – di cui agli artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, a tenore dei quali, le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (e, tra queste, le spese «relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse»: comma 1, lettera a, del citato art. 48) debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere «un orizzonte temporale almeno triennale» (artt. 36 e 39 citati).

- *Obbligo di copertura di oneri incompressibili quantificati in relazione ad un solo esercizio.*

Con la sentenza n. 235/2020, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che modificando l'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 47 del 2012, istituito dell'Ufficio del Garante, alle dirette dipendenze dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Autorità Garante della persona con disabilità, che ha circoscritto al solo esercizio finanziario 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante «e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni», pur dotando detto Ufficio di personale.

La norma impugnata, dunque, autorizza spese che comprendono (anche e soprattutto) quelle per il personale in dotazione dell'Ufficio e, dunque, le spese per gli «stipendi», nonché, comunque (e necessariamente), ulteriori «spese fisse» per il funzionamento dell'Ufficio medesimo e per le iniziative assunte dal Garante coerentemente con le funzioni assegnategli.

Si tratta, quindi, secondo la Corte, di «spese continuative obbligatorie», che richiedono, alla luce di quanto evidenziato, una quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione: ciò che la Regione ha mancato appunto di adottare con il denunciato art. 3, in contrasto, pertanto, con l'art. 81, terzo c., Cost.

- *Obbligo di copertura e diritto intertemporale delle norme interposte concernenti la copertura.*

Con la sentenza n. 244/2020, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 8, c. 2, della l. reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e dell'art. 15, c. 3, della l. reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. Ciò in quanto le disposizioni censurate (in particolare, l'art. 15, c. 3, della l. reg. Emilia-Romagna n. 2) avrebbero l'obiettivo di contenere la spesa relativa alla medesima integrazione regionale, in attesa della definitiva estinzione del regime di trattamento di fine servizio, a seguito della sua piena sostituzione con il trattamento di fine rapporto nel settore del pubblico impiego, e della conseguente estinzione del trattamento integrativo erogato dalla Regione; sicché, secondo la Corte, risulta palese che la norma in questione non rientra fra quelle indicate nell'art. 81 Cost. quali norme che importano «nuovi o maggiori oneri», per cui occorre indicare la copertura finanziaria. Questa constatazione è confermata, come già rilevato, sia nei lavori preparatori, sia nella scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale in esame, documentazione che – come ribadito dalla stessa Corte – contribuisce alla corretta interpretazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 143 del 2020).

Quanto, invece, alla copertura finanziaria prevista dall'art. 8 della l. n. 58 del 1982, costituita dal rinvio alla legge regionale annuale di bilancio e contestata dal collegio rimettente, la Corte ha ritenuto che essa fosse in armonia con le indicazioni contenute nella legge 9 maggio 1976, n. 335 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo precedente alla riforma costituzionale). Tale legge, oltre a prevedere che la regione, insieme al bilancio annuale, con un contenuto

puntualmente individuato, redigesse un bilancio pluriennale, «sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri», in vista dell'obiettivo dell'«equilibrio», (art. 1, quarto comma) all'art. 2, primo comma, disponeva che «Le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa».

A queste prescrizioni si sono attenute le Regioni. La Regione Emilia-Romagna le ha recepite, in particolare, nella legge della Regione Emilia-Romagna 6 luglio 1977, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità della Regione Emilia-Romagna), cui si conforma il censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

Anche il successivo d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), nel definire i principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità, ha confermato tali previsioni.

A tale proposito la Corte, nel ribadire che le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali, ha affermato che «solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale» (così punto 4.1. del Considerato in diritto della sentenza n. 26 del 2013).

Successivamente, la disciplina statale è stata più volte modificata, come è accaduto, a esempio, con l'introduzione dell'obbligo della relazione tecnica sugli oneri finanziari implicati dai disegni di legge di spesa, nonché della clausola finanziaria per effetto dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), come modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362 (Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato), in vista della più puntuale e dettagliata applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio.

Per assicurare la più puntuale applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio, tenendo conto della crescente complessità della finanza pubblica e della sempre maggiore incidenza dei vincoli derivanti dalla integrazione europea, è stata poi adottata la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009). Quest'ultima, in particolare, agli artt. 17 e 19, ha dettato le nuove regole inerenti alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali e regionali, in risposta all'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici e di garanzia del miglior uso delle risorse pubbliche anche da parte degli enti territoriali. Tale esigenza è stata, in particolare, recepita anche dal d.lgs. n. 118 del 2011, che ha dettato norme di «armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi».

Entrambi tali testi normativi sono stati successivamente modificati, in specie a seguito della riforma introdotta dalla legge cost. n. 1 del 2012, sempre in vista dell'obiettivo di assicurare nella maniera più adeguata il rispetto del principio di copertura finanziaria e quindi l'equilibrio di bilancio, che costituiscono «due facce della stessa medaglia» (sentenza n. 227 del 2019).

È in questa prospettiva che devono essere lette le norme di cui all'art. 30 della l. n. 196 del 2009 e all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che il rimettente ha invocato a integrazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui le leggi di spesa a carattere continuativo o permanente possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio, ma solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie.

Con riguardo al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, la Corte ha anche ricordato di aver affermato che «il principio dell'equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» e che «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione» (sentenza n. 26 del 2013). Tale principio non è mutato e «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. 227 del 2019). Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo.

Nel caso di specie, le norme regionali censurate delineavano una modalità «procedurale» di copertura finanziaria della spesa prevista che, come si è visto, è coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale. Tale giudizio non muta a causa della successiva adozione di norme statali di attuazione del medesimo precetto, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che si sono sostituite a quelle allora vigenti. Queste ultime hanno individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione.

Per tale spesa, peraltro, è stata assicurata la copertura finanziaria non solo tramite le leggi annuali di bilancio (ivi compresa quella relativa all'esercizio finanziario 2018 in contestazione), in linea con le modalità prescritte dal censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ma anche mediante l'accantonamento di risorse, puntualmente quantificate (tenendo conto degli oneri residui della citata legge reg. n. 58 del 1982 e valutando quanto maturato alla data del 31 dicembre 2017) nel bilancio di previsione 2018/2020, proprio al fine di assicurare la copertura degli oneri residui per gli stessi anni, in sostanziale conformità con quanto prescritto dalle norme generali di contabilità e di bilancio che il collegio rimettente assume violate.

- *Obbligo di copertura e relazione tecnica.*

Con la sentenza n. 235/2020, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che, al c. 1, estende ai dipendenti della Regione l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (c.d. «quota 100», ossia la sommatoria tra il requisito dell'età anagrafica non inferiore ad anni 62 e il requisito dell'anzianità contributiva non inferiore ad anni 38) e del

finanziamento dell'indennità di fine servizio (che consente ai beneficiari della c.d. "quota 100" di conseguire detta indennità in via anticipata rispetto al momento di maturazione dei requisiti ordinari di accesso alla pensione), mentre, al c. 2, individua, per i dipendenti regionali di cui all'art. 52, c. 5, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015, requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, l'incremento della speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici. Le argomentazioni della difesa regionale a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria, posta dal c. 3 dell'art. 7 impugnato dal Governo, con la spesa previdenziale che comporta la norma censurata a carico del bilancio regionale - gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione - sono state - dalla Corte - ritenute generiche e prive di riscontri.

In particolare, sul punto la Corte ha richiamato: a) la norma interposta di cui all'art. 17, c. 3, della legge n. 196 del 2009, in base alla quale «i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti»; b) comma 6-bis del medesimo art. 17, in base al quale «[p]er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria»; c) il comma 7, primo periodo, dello stesso art. 17 secondo il quale «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

Tanto premesso, la Corte (ricordando la sentenza n. 227 del 2019), in tema di necessaria copertura finanziaria delle spese ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., ha ricordato di avere già posto in rilievo come una legge "complessa" dovrebbe «essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili».

Ebbene, nella specie, le argomentazioni a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria con la spesa previdenziale che comporta l'art. 7 denunciato sono state ritenute generiche e prive di riscontri ed evocano, peraltro, un assunto - quello del risparmio di spesa in ragione della minore consistenza economica del trattamento di pensione rispetto a quello stipendiale, senza ulteriori oneri sotto quest'ultimo profilo in mancanza di nuove assunzioni - che (al di là della carenza in concreto di effettiva dimostrazione) non è neppure concludente.

A tal proposito, la Corte ha osservato che la sostenibilità del sistema pensionistico regionale - anch'esso espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei "lavoratori", essendo l'intervento statale ad "integrazione" - vedrebbe, da un lato, aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati) e, dall'altro, non sarebbe sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni.

Donde, ad avviso della Corte, un disequilibrio finanziario il cui rimedio non potrebbe che essere - come, del resto, è nel sistema attuale gestito "a ripartizione" - l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma denunciata non indica affatto.

- Relazione tecnica e altri elementi informativi in funzione del controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (da ultimo, sentenza n. 25/2021), gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria (v., anche, sentenza n. 25 del 2021).

La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi e informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché (nel caso di specie) le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (v., anche, sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015).

La Corte costituzionale ha altresì precisato la portata della relazione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, affermando che essa costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (v., anche, sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013).

- Obbligo di copertura e irrilevanza della clausola di insussistenza di oneri finanziari.

Con la sentenza n. 251/2020, ha ritenuto costituzionalmente illegittima, in relazione all'art. 81 Cost., la clausola finanziaria posta dall'art. 4 della legge reg. Calabria n. 34 del 2019, secondo cui dalla sua attuazione «non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale». Difatti, secondo la Corte, la previsione dell'art. 4

della legge regionale impugnata, nel risultare meramente assertiva e apodittica, si risolve in una clausola di stile. Ciò in quanto le misure previste dalla legge regionale comportano, ex se, effetti finanziari in termini di spesa per il personale, mentre mancano elementi dimostrativi della dedotta invarianza di spesa per il bilancio regionale. D'altro canto, ha aggiunto la Corte, il Governo, ricorrente nel giudizio, ha rappresentato che i tavoli di monitoraggio per la verifica del piano di rientro dal disavanzo finanziario del settore sanitario regionale hanno confermato la presenza di un deficit non coperto per l'anno 2018 e prospettato anche per l'anno 2019 una grave situazione di disavanzo.

- *Obbligo di copertura e tecnica dell'assorbimento della questione concernente l'art. 81. Cost.*

Ulteriori pronunce in materia di copertura finanziaria degli oneri per ritenuta violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., sono le sentenze nn. 239, 233, 227, 217, 194/2020, definite nel senso della non fondatezza, con le quali la Corte ha ritenuto assorbita la questione (tutte questioni sollevate su ricorso del Governo).

- *L'obbligo di copertura: divieto di ripagare debito (gli oneri di restituzione della quota annuale del FAL) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità)*

Con la sentenza n. 80/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-ter, cc. 2 e 3, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella l. 28 febbraio 2020, n. 8.

Quanto al principio di copertura, la Corte evidenzia che la norma censurata prevede, illegittimamente, "di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità). In tal modo, il FAL diminuisce gradualmente, senza che sia realizzata la finalità di legge, e, al contempo, viene incrementata la capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive".

In particolare, infatti - secondo la Corte - il comma 3 del citato art. 39-ter consente, con locuzioni inequivocabili, l'utilizzo delle anticipazioni incassate e appostate nel FAL per rimborsare le quote annuali delle anticipazioni medesime.

Ciò [peraltro] pregiudica "l'equilibrio strutturale dell'ente locale, in quanto alla situazione deficitaria già maturata si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione".

Secondo la Corte, ne risulta violato anche l'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto l'impiego dello stesso FAL per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all'ampliamento di quella corrente (cfr., anche, sentenza n. 4 del 2020).

- *Art. 81, terzo comma, Cost.: tendenziale contestualità tra previsione dell'onere e sua copertura*

In tema di copertura, la Corte, con la sentenza n. 106/2021, ha avuto occasione di ribadire: a) che la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) che, laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da un'illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere.

- *Legittimazione della Regione ad impugnare disposizioni dello Stato, evocando, "per ridondanza", l'art. 81 Cost.*

Con la sentenza n. 168/2021, la Corte ha ribadito la legittimazione della Regione a sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 81 Cost. per ridondanza laddove si dolga delle ripercussioni finanziarie di normativa statale sulle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa e di autonomia finanziaria (nella specie, la Regione, motivatamente, lamentava che la previsione statale era di per sé idonea a produrre effetti finanziari a carico del bilancio regionale senza la previsione di un limite quantitativo all'apporto organizzativo e di personale esigibile da parte di un commissario ad acta).

- *Utilizzo sviato di mezzi di copertura, con dequalificazione della spesa, e difetto di copertura di nuovi oneri per interessi*

Con la sentenza n. 156/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale"), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria), nonché dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, modificativo dell'art. 5 della citata legge Reg. Siciliana n. 13 del 2019.

In particolare, la Corte ha ritenuto che entrambe le disposizioni regionali prevedano, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., l'impiego di parte del contributo statale (art. 1, c. 883, l. n. 145/2018) destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento "come valida copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione soggettiva e, soprattutto, qualitativa delle risorse attribuite dallo Stato".

In sostanza, secondo la Corte, le citate norme regionali confliggerebbero con il principio di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché: a) utilizzerebbero parte dei contributi posti a carico del bilancio dello Stato per finalità diverse da quelle previste nella citata norma statale (spesa corrente anziché spesa di investimento); b) prevederebbero nuovi oneri, quantificati ma non coperti, per interessi a carico del bilancio regionale derivanti dalle operazioni finanziarie connesse all'anticipazione temporale delle risorse statali da destinare ai Consorzi e alle Città metropolitane regionali.

- *Copertura di spese regionali obbligatorie e ripetitive*

Con la sentenza n. 106/2021, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», nella parte in cui, ai commi 3, lettera a), e 4, prevedendo che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziato sul capitolo di spesa del

bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione", non quantifica gli oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 e non assicura agli stessi l'immediata copertura finanziaria.

La Corte ha preliminarmente qualificato gli oneri in questione quali oneri finanziari a carattere obbligatorio, trattandosi di nuove e maggiori spese che discendono da una modifica della disciplina a regime delle ipotesi di restituzione della quota degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per la realizzazione di determinati interventi edilizi.

Tanto premesso, la Corte ha ritenuto violato l'obbligo di copertura finanziaria, così come declinato dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale: «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

- *Nuovi oneri derivanti da legge dello Stato posti a carico della Regione: interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale*

Con la sentenza n. 168/2021, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c- 2, del d.l. 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella l. 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo».

Con specifico riferimento all'evocato art. 81, terzo comma, Cost., la Corte ha ritenuto la fondatezza della questione, in quanto la disposizione statale impugnata imporrebbe alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, determinando un'illegittima interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale.

- *Il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte».*

Con la sentenza n. 226/2021, la Corte ha riaffermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenza n. 26/2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.

- *Le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale: l'art. 19 l. n. 196/2009 e l'art. 38, c. 1, d.lgs. n. 118/2011.*

Con la stessa sentenza n. 226/2021, la Corte ha evidenziato che tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale è da annoverare, in primo luogo, l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147/2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità; la Corte ha altresì, richiamato le disposizioni - ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. - contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime [...]»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

- *Le esclusive modalità di copertura degli oneri recati dalla legislazione statale e regionale.*

Con la sentenza n. 226/2021, la Corte ha ricordato che l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al c. 1, prevede quali esclusive modalità di copertura finanziaria delle spese l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Inoltre, il successivo c. 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.

Infine, il c. 7 precisa che «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

- *Copertura di spese obbligatorie aventi natura permanente: il caso del trattamento economico del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana.*

La Corte (sentenza n. 226/2021) ha dichiarato non conforme all'art. 81, terzo comma, Cost., la legge della Regione Siciliana n.16 del 2020 che ha demandato la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile (in analogia a quanto riconosciuto ai corpi di polizia ad ordinamento civile) per il personale del Corpo forestale della Regione Siciliana alla contrattazione collettiva, senza individuare la relativa copertura finanziaria in violazione delle competenze statuarie.

Trattandosi di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'art. 48, c. 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, la legge regionale impugnata avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime e prevederne la copertura dovendo la contrattazione collettiva nel pubblico impiego svolgersi nell'ambito di una provvista finanziaria assegnata e preventivamente definita.

- *Utilizzo di risorse già stanziata in bilancio a copertura di nuovi o maggiori oneri obbligatori e ricorrenti: preclusione in via di principio.*

La Corte, con la medesima sentenza n. 226/2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni della legge della Regione Siciliana n. 29 del 2020 regionale che individuano per la copertura della spesa – relativa rispettivamente all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile – le somme gravanti sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.

In proposito, la Corte ha evidenziato come le disposizioni impugnate si configurino quali nuove e maggiori spese, derivanti cioè da nuove assunzioni e dall'adeguamento (id est aumento) delle indennità mensili pensionabili. La legge regionale in tal modo non prevede alcuna nuova entrata né prevede alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri.

Essa inoltre non accompagna lo stanziamento con una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo nel presupposto della effettiva presenza di risorse già stanziate e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri. Infatti, costituisce principio generale che tutte le risorse stanziate in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171/2021 e n. 209/2017).

Tale principio trova viepiù applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità. Nondimeno, la Corte ha rappresentato che laddove comunque si ritenga che lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente sia in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, senza quindi richiedere di essere incrementato da risorse derivanti da nuove entrate o da ulteriori riduzioni permanenti di spesa, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica e nello sviluppo degli oneri con proiezione almeno decennale (art. 17, comma 7, della legge n. 196/2009).

- *Utilizzo a copertura di mezzi di copertura "interni".*

Con la sentenza n. 199/2021, la Corte ha dichiarato non fondate, in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, c. 2, e 6 della legge della Regione Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti», richiamando il c. 4-bis dell'art. 111 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, inserito in sede di conversione in legge ed entrato in vigore il 30 aprile 2020, consente agli enti territoriali che in un certo esercizio abbiano ripianato il disavanzo per un importo superiore a quanto previsto in bilancio, di scomputare il maggiore recupero dalla quota da ripianare negli esercizi successivi, purché tale migliore risultato sia «determinato dall'anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro».

In proposito, la Corte ha ritenuto che la citata disposizione di cui all'art. 111, c. 4-bis, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, se da un lato detta un criterio di riscontro della riferibilità dell'importo del disavanzo ripianato dall'ente alle misure a tal fine specificamente individuate, altrettanto chiaramente, dall'altro, non prevede che debba essere approvato un piano di rientro dettagliato, come invece pretendeva la censura governativa, sulla base della considerazione che la disciplina analitica del piano di rientro dal disavanzo, di cui all'Allegato 4/2 - Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, paragrafi da 9.2.25 a 9.2.30, è entrata in vigore successivamente alla pubblicazione della legge regionale dell'Abruzzo.

Sicché, sulla base della citata disposizione statale applicata dalla Regione, il migliore risultato conseguito nell'esercizio precedente per l'anticipo del piano di rientro dal disavanzo rispetto al cronoprogramma già approvato, legittima l'utilizzo, da parte del legislatore regionale, del maggior spazio finanziario (in sostanza, attraverso il ricorso a mezzi di copertura "interni") per la copertura di nuovi o maggiori oneri.

- *Illegittima iscrizione, nel bilancio preventivo, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati.*

Con la sentenza n. 235/2021, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 8, c. 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e l'art. 8, c. 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, sono fondate.

Secondo la Corte, è costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati. Le norme regionali, infatti, non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Con ogni evidenza, ciò pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci).

L'introduzione di una tale regola legislativa urta il principio di prudenza nella redazione dei bilanci perché comporta, a lungo termine, modalità redazionali che non si sono basate su una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese.

- *Violazione indiretta (o per ridondanza) degli artt. 81 e 97 Cost.*

Con la sentenza n. 247/2021, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, c. 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39, nella parte in cui prevede che la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, c. 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.

Secondo la Corte, l'esclusione delle spese sostenute per il personale delle ex Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato non solo viola il parametro di competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. [il giudice rimettente che la legge sospettata di illegittimità costituzionale avrebbe gravato il sistema di bilancio regionale con oneri «sostenuti “in deroga” ai vincoli di spesa» di cui ai commi 557 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. Tali spese avrebbero sottratto risorse al sistema finanziario regionale, erodendone la capacità di spesa effettiva], ma, incidendo sulla corretta copertura delle stesse, determina anche la lesione indiretta dei parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., mettendo a repentaglio il già fragile equilibrio del bilancio della Regione Basilicata.

Con la sentenza n. 215/2021, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, c. 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 nella parte in cui dispone che «Alle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», con ciò violando i limiti di spesa - qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost. - previsti dal parametro interposto di cui alla richiamata disposizione statale.

Per effetto di tale modifica normativa, il legislatore abruzzese ha indebitamente ampliato il plafond di spesa preso a riferimento per il calcolo dell'obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari. Contemporaneamente, per effetto della disposizione censurata, in fase di redazione del bilancio tale voce viene scomputata dall'ammontare complessivo della spesa per il personale, così incrementando illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari.

Secondo la Corte costituzionale, il meccanismo concepito dal legislatore abruzzese, consentendo una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse - in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura normativa - determina anche la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (*ex multis*, sentt. n. 112/2020; n. 146/2019).

C) COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

- *Coordinamento finanziario: l'ambito di applicazione.*

In tema di coordinamento della finanza pubblica, la Corte, con la sentenza n. 279/2020, ha ribadito il proprio orientamento secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015).

- *Il loro carattere autoapplicativo.*

Con la sentenza n. 145/2021, la Corte ha riconosciuto alle norme statali sul concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi [...] vincoli alle politiche di bilancio» (sentenza n. 36/2004), anche se questi si traducono, inevitabilmente, in «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 218/2015).

In particolare, la Corte ha affermato che i principi fondamentali (di coordinamento della finanza pubblica) di cui all'art. 9, c. 28, del d.l. n. 78 del 2010 - per il carattere finalistico della materia in cui si inseriscono, la quale esige che gli obiettivi previsti siano effettivamente raggiunti in tutto il territorio nazionale (*ex multis*, sentenze n. 44/2021, n. 78/2020 e n. 77/2019), nonché per il fatto di fissare un “tetto” alla spesa, necessariamente vincolante in modo altrettanto uniforme - assumono carattere autoapplicativo, non essendo ammissibile un'attuazione parcellizzata degli stessi (*ex plurimis*, sentenze n. 130/2020, n. 67 e n. 7/2016, n. 44/2014 e n. 173/2012).

Le Regioni destinatarie delle misure ivi menzionate devono, dunque, conformarvisi, giacché lo spazio di autonomia loro riservato corrisponde unicamente alla «scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste [...] ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50% della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009» (sentenza n. 173/2012).

- *Coordinamento finanziario: spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale.*

Con la sentenza n. 233/2020, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 45 e 74, c. 2, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (con assorbimento della questione riferita all'art. 81 Cost.), in riferimento all'art. 1, c. 574, della legge n. 208 del 2015.

Il combinato disposto delle due norme, oggetto di censura da parte del Governo, consentiva di non computare nel tetto di spesa regionale le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture sanitarie accreditate a cittadini non residenti in Basilicata, stabilendo altresì che le prestazioni erogate in eccedenza rispetto al tetto di spesa fossero rimborsate solo dopo la definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ebbene, l'aver previsto il legislatore della Regione Basilicata la non computabilità nei tetti di spesa delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, senza l'adozione di misure alternative atte a garantire l'invarianza dell'effetto finanziario, secondo la Corte, è passibile di determinare oneri aggiuntivi non consentiti dalla legislazione nazionale (sentenza n. 238 del 2018), in violazione della normativa statale «espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica», diretto a stabilire «un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera» (art. 15, c. 14, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dall'art. 1, cc. da 574 a 578, della l. 31 dicembre 2015, n. 208); donde l'accoglimento delle questioni prospettate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con contestuale assorbimento delle censure sollevate in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost. e cioè sotto il

profilo della mancata previsione della necessaria copertura finanziaria. (per un analogo caso di assorbimento della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla asserita violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo dell'omessa copertura finanziaria dell'onere, cfr., sent. n. 217/2020).

- *Coordinamento finanziario: le spese del personale.*

Con la sentenza n. 251/2020, la Corte ha ritenuto la fondatezza della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nei confronti delle disposizioni recate dagli artt. 2 e 3 della impugnata legge reg. Calabria n. 34 del 2019, concernenti, rispettivamente, la conclusione da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali delle procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato e di quelle di internalizzazione del personale precario del comparto, in quanto le disposizioni regionali censurate si pongono in contrasto con le norme statali, espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica, che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche ovvero relative alla stabilizzazione del personale precario, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale.

- *Coordinamento finanziario: il principio della leale collaborazione.*

Con la sentenza n. 273/2020, la Corte ha avuto occasione di ribadire in argomento che, sebbene «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applic[hi]no anche alle autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del «principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (sentenza n. 103 del 2018). Questo metodo è funzionale sia al «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei», sia a evitare «che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante» (sentenza n. 62 del 2017).

- *Vincolo di destinazione di eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale a finalità sanitarie.*

Con la sentenza n. 132/2021, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale che autorizzava la Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con un istituto universitario per sostenere l'attivazione di un corso di laurea a ciclo unico in medicina e chirurgia, con l'assunzione degli oneri da parte della Regione per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto.

La Corte, pronunciandosi in relazione agli artt. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, ha ritenuto centrali le previsioni contenute nell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197/2019): il citato art. 20, non solo impone una corretta quantificazione dei LEA attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai LEA, ma altresì (al comma 2, lettera a) prescrive alle Regioni di «accerta[re] ed impegna[re] nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate».

Orbene, secondo la Corte, dal quadro normativo sull'esatta determinazione ed erogazione dei LEA e sui relativi principi contabili, si ricava l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi. Sicché, è da escludere che la chiamata dei docenti universitari e la conseguente integrazione dell'offerta formativa si pongono in un rapporto di strumentalità con l'erogazione dei LEA, tale da giustificare l'imputazione dei costi per la chiamata dei docenti universitari alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA.

È lo stesso d.lgs. n. 118 del 2011, all'art. 30, c. 1, terzo periodo, a prevedere che, per le Regioni non sottoposte a piano di rientro, «eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale [...] rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie». Questa disposizione, esprimendo una chiara finalità incentivante, permette, pertanto, alle Regioni di dare copertura nei successivi esercizi a spese che, comunque sia, attengono alle finalità sanitarie attraverso i suddetti risparmi, una volta accertati a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio.

La Corte ha così concluso: «costituzionalmente illegittima è la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA».

D) ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI PUBBLICI

- *Norma regionale che procrastina la disciplina statale sui principi contabili.*

Con la sentenza n. 235/2020, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che sostituisce le parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2020» nell'art. 7, c. 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. La norma regionale impugnata dal Governo procrastina di due anni l'adozione, per gli organismi e per gli enti strumentali della Regione, della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Secondo la Corte, tale dilazione avrebbe dovuto disporsi non con legge regionale, ma, semmai, con la procedura concertativa o «pattizia» richiesta dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, mediante il quale tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione si applicano agli enti ad autonomia differenziata solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria, di cui all'art. 43 dello stesso statuto. La circostanza, poi, che la decorrenza censurata segua altri analoghi interventi del legislatore regionale, non fatti oggetto di impugnativa statale, non può costituire elemento emendativo della lesione dell'evocato parametro, che intesta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (in relazione alla quale è richiamata

la sentenza n. 80/2017), tenuto conto inoltre della natura del d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta in tale materia, e del fatto che l'art. 1, c. 1, dello stesso decreto legislativo è espressione di un principio generale di armonizzazione che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali.

- *Norma regionale che procrastina il termine per l'approvazione del rendiconto.*

Con la sentenza n. 250/2020, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, c. 6, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), in base al quale si dispone: «[a]i sensi dell'articolo 29, comma 1, della legge regionale 11 dicembre 2015, n. 19 (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018), il termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 è posticipato al 31 maggio 2019». In proposito, la Corte ha già ricordato di avere già evidenziato (sentt. nn. n. 184 del 2016 e n. 80 del 2017) che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della "finanza pubblica allargata".

Secondo la Corte, il differimento del termine di uno degli adempimenti cardine di tale ciclo, qual è l'approvazione del rendiconto della gestione, non configura uno scostamento meramente formale, atteso che «la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale» e alla redazione delle connesse manovre finanziarie, operazioni che richiedono la previa conoscenza da parte dello Stato di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016).

Ne deriva che la tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coesistente per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è sottratta alla possibilità di interventi anche da parte delle Regioni a statuto speciale.

Ciò al fine di evitare una nuova frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza esclusiva assegnata allo Stato in sede di riforma della Carta costituzionale ha inteso superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Del resto, il rilievo dell'ottemperanza del termine annuale dettato dalla disciplina statale per l'approvazione del rendiconto trova implicita conferma nel principio contabile generale costituito dalla "annualità" dell'approvazione dei documenti di bilancio, sia di previsione che di rendicontazione, contemplato all'Allegato 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come affermato dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo.

L'esigenza del rispetto del termine posto dal legislatore statale è tanto più evidente ove si consideri anche che dall'approvazione del rendiconto decorre quello di trasmissione dei dati da parte dell'amministrazione interessata alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Da qui l'esigenza ineludibile, ai fini dell'attuazione del principio dettato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che sia lo Stato a determinare una data unica e comune anche per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, e che solo lo Stato possa, quindi, disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria per l'approvazione dei documenti di bilancio, ivi compreso il rendiconto, a ragione di sopraggiunte rilevanti esigenze.

- *L'armonizzazione dei bilanci pubblici: finalità.*

Con la sentenza n. 167/2021, la Corte ha avuto occasione di ribadire che l'«armonizzazione dei bilanci pubblici» è finalizzata «a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria» (sentenze n. 80/2017 e n. 184/2016).

- *L'impiego tipizzato dell'avanzo "libero".*

Con la sentenza n. 167/2021, la Corte ha risolto nel senso dell'infondatezza una questione di legittimità costituzionale di una norma regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in base alla quale veniva consentito, per il 2020, di destinare l'avanzo disponibile alla copertura finanziaria delle minori entrate dovute alle deliberazioni comunali di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP.

Nell'occasione, la Corte, ritenendo la questione assumibile nell'ambito materiale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ha evidenziato che l'avanzo "libero" «non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato» (sentenza n. 138 del 2019).

Infatti, l'art. 42, c. 6, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), per le Regioni, e l'art. 187, c. 2, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per gli enti locali, stabiliscono, in maniera sostanzialmente coincidente, i possibili impieghi della quota libera dell'avanzo di amministrazione e il relativo ordine di priorità. In particolare, specificamente per gli enti locali, essi consistono: 1) nella copertura dei debiti fuori bilancio; 2) nella salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; 3) nel finanziamento delle spese di investimento; 4) nel finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; 5) nell'estinzione anticipata dei prestiti.

- *L'art. 42, c. 12, d.lgs. n. 118/2011: norma interposta, espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano.*

Con la sentenza n. 246/2021, la Corte ha ritenuto la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, promosse nei confronti di talune disposizioni della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 e n. 8 del 2021, nella parte in cui dispongono

il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dall'esercizio 2018 in più esercizi e più precisamente fino a quello 2024.

Nell'accogliere la prospettazione del rimettente, la Corte ha evidenziato che il principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio (il rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il termine del 31 luglio 2019, come richiesto dall'art. 18, c. 1, lettera b), del d.lgs. n. 118 del 2011, né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2019, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2018), cioè quella «che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Da essa si fa conseguire l'effetto che il disavanzo di amministrazione è ritenuto «assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».

Quando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un "nuovo" disavanzo, cui applicare il ripiano triennale.

La Corte ha concluso che il rendiconto costituisce un adempimento essenziale nel processo di «accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi» (sentenza n. 49 del 2018); appare quindi del tutto coerente che la richiamata disposizione faccia discendere le suddette, rigorose, implicazioni al verificarsi di un improprio trascinarsi nel tempo dei disavanzi presunti.

La distribuzione della componente originata nel 2018 fino all'esercizio 2024, operata dalle disposizioni regionali oggetto di censura, determinando una complessiva durata quinquennale del percorso di ripiano, contrasta con l'art. 42, c. 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., viola la menzionata norma interposta – espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (sentenza n. 235 del 2021) – che inerte alla competenza legislativa esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Difatti, la norma statale evocata è chiara nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo «negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, e dunque in chiaro collegamento con la programmazione triennale» (sentenza n. 18/2019); in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio» (art. 42, c. 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011). In sostanza, la norma interposta non consente di superare la durata della programmazione triennale, ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il "fattore tempo" assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria.

E) EQUILIBRI DI BILANCIO IN RELAZIONE ALLA SPESA PENSIONISTICA

- *Contributo di solidarietà.*

Da segnalare è infine la sentenza n. 234/2020, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 261, 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), nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni»; ciò in quanto la durata quinquennale non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione, fissato dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio; sul punto, la Corte ha aggiunto come l'osservanza delle ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio consenta di definire in modo più appropriato il quadro delle esigenze e delle misure finanziarie, evitando di attribuire a queste ultime un'estensione temporale così ampia da sottrarre gli effetti di lungo periodo a una congrua valutazione parlamentare (sentenze n. 103 del 2018, n. 169 e n. 154 del 2017, n. 141 del 2016).

La Corte, pur ritenendo il carattere "endoprevidenziale" della riduzione dei trattamenti pensionistici stabilita dalla norma, ha evidenziato che "la riduzione delle pensioni di maggior importo è stata introdotta quale misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019 nell'ambito dell'interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea – la cui rilevanza sul piano della determinazione dei saldi complessivi è stata [...] evidenziata [dalla medesima Corte] nell'ordinanza n. 17 del 2019 –, sulla base di impatti finanziari stimati appunto per il triennio 2019-2021, sicché, anche da questo punto di vista, la durata quinquennale del contributo si appalesa eccessiva".

6. La funzione di orientamento su temi che richiedono unitarietà di indirizzi per le amministrazioni pubbliche.

Nel corso del 2021 le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti sono state chiamate a esprimersi su una questione di massima di particolare rilevanza fornendo, ai sensi dell'art. 17, c. 31, d.l. n. 78 del 2009, indirizzi interpretativi vincolanti per le sezioni regionali di controllo.

In dettaglio, con deliberazione 17 maggio 2021, n. 7, in risposta all'istanza di parere formulata da un comune in materia di rinegoziazione dei canoni di locazione

di immobili pubblici, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno statuito che gli enti locali, in presenza di una richiesta di riduzione del corrispettivo dei contratti di locazione di diritto privato stipulati con imprese esercenti attività di ristorazione, motivata dai plurimi provvedimenti di chiusura al pubblico emanati nel corso dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, e dalla conseguente crisi economica, possono assentirvi, in via temporanea, all'esito di una ponderazione dei diversi interessi coinvolti, da esternare nella motivazione del relativo provvedimento, in particolare considerando elementi quali: *i)* la significativa diminuzione del valore di mercato del bene locato; *ii)* l'impossibilità, in caso di cessazione del rapporto con il contraente privato, di utilizzare in modo proficuo per la collettività il bene restituito, tramite gestione diretta ovvero locazione che consenta la percezione di un corrispettivo analogo a quello concordato con l'attuale gestore o, comunque, superiore a quello derivante dalla riduzione prospettata; *iii)* la possibilità di salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente, e nello specifico la mancanza di pregiudizio alle risorse con cui la medesima amministrazione finanzia spese, di rilievo sociale, del pari connesse alla corrente emergenza epidemiologica, anche alla luce della diminuita capacità di entrata sempre correlata alla situazione contingente.

7. Referto sul sistema universitario

Il Referto sul sistema universitario riferisce sugli esiti dell'attività di controllo svolta sul sistema universitario a distanza di dieci anni dall'entrata in vigore della legge di riforma 30 dicembre 2010, n. 240, caratterizzata dall'obiettivo prioritario di promuovere meccanismi di efficientamento del sistema universitario anche nell'ottica della sostenibilità economica e del merito.

Dopo un primo momento di verifica intervenuto con il referto del 2017, a distanza cioè di circa sette anni dall'approvazione della legge di riforma, le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti sono tornate a esaminare i risultati ottenuti in una fase di consolidamento degli effetti e, quindi, in una condizione di piena attuazione dei programmi riformatori che hanno ispirato il radicale intervento proposto dal legislatore al termine del 2010.

In questa prospettiva, il referto, previsto dall'art. 5, c. 21, della l. n. 537 del 1993, offre un quadro conoscitivo degli attuali profili finanziari e gestionali del sistema universitario in relazione alla operatività della riforma.

L'emergenza sanitaria ancora in atto ha avuto ripercussioni anche sugli atenei e di questo la Corte ha ritenuto necessario tenere conto andando a verificare non solo i profili formali connessi alla legislazione e alla normativa secondaria emanata per contrastarne gli effetti anche in ambito universitario ma, soprattutto, per analizzare il forte impatto sui sistemi di istruzione e formazione, in Italia, così come in tutto il mondo, provocando cambiamenti di rilievo nel modo di apprendere, insegnare, comunicare e collaborare, in seno alle comunità dell'istruzione e della formazione.

Gli aspetti scrutinati spaziano dalla *governance* delle università, alla gestione del sistema contabile, al finanziamento del sistema universitario e all'andamento delle principali voci di spesa con particolare riguardo alla ricerca universitaria, alla nuova disciplina del reclutamento e, infine, agli interventi in materia di qualità ed efficienza dell'offerta formativa e di tutela del diritto allo studio.

L'analisi svolta nel Referto mette in evidenza come, a fronte di una iniziale lentezza con la quale è stata data attuazione alla riforma del 2010 e, in particolare, agli aspetti che riguardano i profili organizzativi del nuovo assetto universitario, si registri a oggi un discreto consolidamento dei cardini del sistema; nonostante i passi in avanti compiuti, si registrano alcune criticità ancora presenti.

Rispetto, a esempio, all'intento di una razionalizzazione dei dipartimenti, valorizzati dalla riforma anche con competenze nella didattica, emerge che il loro numero *post*-riforma resta maggiore di quello delle previgenti facoltà. Ciò è dovuto alle decisioni assunte dagli atenei di grandi dimensioni, ove è stato previsto un elevato numero di dipartimenti, a differenza di quanto osservato in quelli di piccola dimensione, dove la riforma ha trovato una compiuta realizzazione tramite la trasformazione delle facoltà in dipartimenti ovvero tramite la costituzione di nuove strutture organizzative intermedie di dimensione e numero simili alle preesistenti facoltà.

Nell'ambito della collaborazione tra università e settore produttivo privato, appare positivo il ruolo svolto dalle strutture dedicate al trasferimento tecnologico (uffici per il trasferimento tecnologico e imprese *spin-off*) che hanno visto un notevole incremento della spesa per la protezione della proprietà intellettuale più che raddoppiata nel quadriennio 2016-2019, come è quasi raddoppiato il numero dei brevetti concessi riconducibile alle attività di ricerca delle università italiane, rendendo evidente il ruolo che le strutture di trasferimento tecnologico possono svolgere nell'ammodernamento e nello sviluppo economico del Paese.

Alla luce di tali considerazioni, le prospettive che possono aprirsi sul sistema universitario presuppongono, in primo luogo, un'opera di aggiornamento e completamento dell'attuale normativa, considerato l'elevato livello raggiunto dalle tasse universitarie; un'accelerazione richiede, in particolare, l'attuazione della disciplina del diritto allo studio, prevista dal d.lgs. n. 68/2012 atteso che, in applicazione del citato atto normativo, è stata soltanto avviata la definizione dei requisiti di eleggibilità, mentre non sono stati ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Invero, proprio gli aspetti ancora inattuati in materia di definizione dei LEP, del Fondo per il merito, del prestito d'onore e del prestito d'onore aggiuntivo alla borsa di studio, nonché la mancata entrata a regime dell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario, inducono ad avviare una riflessione sugli strumenti per l'incentivazione del diritto allo studio e la valorizzazione del merito studentesco che possa portare non solo a un ampliamento della platea degli studenti beneficiari (come si è finora verificato per le borse di studio), ma anche a una valorizzazione qualitativa degli studenti ammessi ai benefici (in grado di riconoscere il merito studentesco e favorire il più ampio inserimento dei laureati nel mondo del lavoro).

In questo quadro, accanto alle verifiche svolte dal MUR sulle politiche di reclutamento e alle valutazioni in materia di didattica e ricerca affidate agli organi a ciò deputati, un ruolo non secondario, sotto il profilo del controllo più squisitamente finanziario-contabile, risulta quello affidato dalla legge alla Corte dei conti anche attraverso le sue articolazioni regionali.

In tale ambito, la Corte, giovandosi della propria struttura a rete diffusa su tutto il territorio nazionale, continuerà a monitorare sistematicamente la gestione

finanziaria e contabile degli atenei, a raccogliere in un quadro di insieme le differenti modalità di attuazione della legge di riforma e a evidenziare le eventuali criticità e le *best practices* in modo da offrire al Parlamento, in una visione unitaria, lo stato di attuazione e l'evoluzione del sistema universitario ed eventualmente a formulare possibili proposte di riforma.

8. La certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro

In materia di certificazione dell'attività negoziale, nel 2021 sono state gettate le basi per l'avvio della contrattazione nazionale relativa al triennio 2019-2021, mediante sottoscrizione dell'ipotesi di CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione, sottoposta all'esame delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione 5 agosto 2021, n. 13). Inoltre, in corso d'anno sono state oggetto di certificazione alcune ipotesi di modifica o di interpretazione autentica di contratti o accordi collettivi nazionali già in essere, per lo più non comportanti oneri finanziari aggiuntivi.

9. Le pronunce delle Sezioni riunite in sede consultiva e in sede deliberante

Le Sezioni riunite in sede consultiva si pronunciano a seguito di richiesta del Governo (in quanto il Consiglio di Stato ha escluso che per i disegni di legge parlamentari si possa applicare l'art. 1 del r.d.l. n. 273 del 1939), su:

- proposte di modifica delle norme vigenti per la amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (art. 88 r.d. n. 2440 del 1923);
- "provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni (...) alla Corte dei conti, nonché la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino l'ordinamento e le funzioni dei predetti Consessi in sede consultiva o di controllo, ovvero giurisdizionale" (cfr. art. 1 r.d.l. n. 273 del 1939).

In linea più generale, si è ritenuto che comunque la funzione consultiva possa essere attivata dal Presidente quando ne ravvisi l'opportunità.

Nel 2021 sono stati richiesti ed espressi cinque pareri. Il primo (delib. n. 1/2021/CONS) ha a oggetto lo schema di d.lgs. recante modificazioni al d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305, "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale a esse addetto". Nel parere reso, in linea generale, è stato dato atto che il testo proposto effettivamente contribuisce a realizzare le esigenze poste alla base dell'adozione del provvedimento normativo medesimo. Sono stati, peraltro, posti in rilievo, nel merito dell'articolato, alcuni aspetti che si appalesano meritevoli di alcune ulteriori riflessioni da parte dell'organo proponente.

Il secondo parere - richiesto dall'ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze - ha riguardato lo schema di d.p.r. recante "Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 4, c. 3, lettera b) del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91" (delib. n. 2/2021/CONS).

Il terzo parere è stato richiesto dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - sulla Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2020, ai sensi dell'art. 25-bis della l. 31 dicembre 2009, n. 196. In tale

ambito, il parere reso (delib. n. 3/2021/CONS) si colloca all'interno di un processo di riforma dell'assetto dell'ordinamento contabile, processo oggetto di precedenti pronunce delle Sezioni riunite (n. 1 del 2016, nn. 3 e 4 del 2017; nn. 3 e 5 del 2018, n. 2 del 2019, n. 3 del 2020).

Il quarto parere - richiesto dall'ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili - ha riguardato lo schema di regolamento di amministrazione del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera, in attuazione dell'art. 34, c. 45, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221 (delib. n. 4/2021/CONS).

Il quinto parere ha riguardato il d.d.l. S. 2185 recante "Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese". Al riguardo, alla pronuncia delle Sezioni riunite (delib. n. 5/2021/CONS) ha fatto seguito, in data 2 dicembre 2021, l'audizione del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione I del Senato.

La funzione deliberante è disciplinata dall'art. 3 del r.d. n. 1214 del 1934, a mente della quale "La Corte a sezioni riunite delibera nei casi determinati da leggi o da regolamenti e quando il Presidente lo reputa opportuno". Tale funzione si esplica in particolare, nell'ambito dell'esercizio della potestà regolamentare intestata alla Corte dei conti (art. 98 del r.d. n. 1214 del 1934; art. 4 della l. n. 20 del 1994; art. 3, c. 2, del d.lgs. n. 289 del 1999; art. 3, c. 62, della l. n. 244 del 2007; art. 22 del d.l. n. 76 del 2020).

Nel corso del 2021, la funzione deliberante è stata attivata due volte: in occasione dell'esame e approvazione dello schema di modifiche al vigente "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" (delib. 1/2021) e in ordine alla proposta, approvata dal Consiglio di Presidenza con deliberazione n. 213 del 3 agosto 2021, avente a oggetto sia l'individuazione dell'ufficio competente per l'espletamento del controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, sia l'adozione delle misure organizzative, ai sensi dell'art. 22, c. 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

CAPITOLO VII

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Profili generali

Nel corso del 2021, nonostante le limitazioni legate alla crisi sanitaria, la Corte dei conti ha continuato a dedicare particolare attenzione ai profili di attività aventi rilievo internazionale, svolgendo specifiche funzioni di *audit* e favorendo la cooperazione in seno ai tradizionali settori nei quali si articola l'azione delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC), con un *focus* specifico sui contesti innovativi o sui settori che si sono imposti all'attenzione internazionale per motivi contingenti come, a esempio, quelli legati alla crisi pandemica. In tale ambito 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

La Corte dei conti prende attivamente parte alle attività delle organizzazioni internazionali delle ISC (Istituzioni Superiori di Controllo), sia in ambito INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*), sia in ambito EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*), di cui figura tra le istituzioni fondatrici.

Nel primo ambito, la Corte dei conti partecipa ai gruppi di lavoro in materia di obiettivi di sviluppo sostenibile, di valutazione di politiche e programmi pubblici, di modernizzazione e regolazione in materia finanziaria e bancaria, di controlli in materia ambientale, di valore e benefici delle ISC.

In ambito EUROSAI, la Corte dei conti partecipa alle attività di molteplici gruppi di lavoro sull'*audit* in materia ambientale e sui cambiamenti climatici, sull'*Information Technology*, sull'*etica nell'audit*, sui fondi destinati ai disastri e alle catastrofi, sul controllo sugli enti locali, nonché in tema di principi di etica nel controllo. Anche nel 2021, atteso il perdurare della crisi sanitaria, hanno assunto

particolare rilevanza le attività del gruppo di lavoro sulla verifica delle risposte alla pandemia da Covid-19, il cui stato di avanzamento è stato presentato all'XI Congresso EUROSAI nel 2021.

Inoltre, nell'ambito del Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo dell'Unione europea, la Corte dei conti presiede alcuni Gruppi di lavoro (quali, l'"*Expert Network* sulla valutazione indipendente delle politiche pubbliche nazionali", il "Gruppo di lavoro sulla prevenzione e la lotta alle frodi e alle irregolarità" in collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF, il "*Core Group 1* del Gruppo di lavoro sull'IVA" che si occupa del *Reverse Charge Mechanism* e dello *Split Payment*), nonché fornisce il proprio contributo ad altre iniziative (a esempio, partecipando al "Gruppo di lavoro congiunto sulle attività di audit"; al *Network* "Audit in materia di politica fiscale", al *Network* "Audit sulla strategia di Lisbona/Europa 2020"; alla *Task Force* sull'Unione Bancaria Europea).

L'attività di cooperazione internazionale si sostanzia anche nello svolgimento di *audit* congiunti (c.d. *parallel audit*) con altre ISC. Sul punto, nel 2021, è proseguita la partecipazione attiva di magistrati della Corte dei conti ai due *parallel audit* in corso: il *parallel audit Workforce 2030*, in tema di politiche relative al mercato del lavoro, e il *parallel audit* sui *Medium-term Budgetary Frameworks* che affronta 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.

Meritano altresì di essere menzionate, sul piano internazionale, le iniziative sviluppate dalla Corte dei conti a livello bilaterale, proseguite e consolidate nel 2021, in particolare con l'Organizzazione delle Istituzioni superiori di controllo dell'America Latina e dei Caraibi (OLACEFS), articolazione regionale dell'INTOSAI.

Infine, la Corte dei conti continua a partecipare alla Rete delle Corti Superiori (SCN) istituita nel 2015 dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) con l'obiettivo di rafforzare il dialogo e la condivisione dell'attuazione della Convenzione a livello nazionale.

Di seguito si fornisce una descrizione delle principali aree tematiche che hanno costituito oggetto dell'attività internazionale della Corte dei conti nel corso del 2020.

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile

L'attenzione dedicata all'attuazione delle scelte assunte nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e dei suoi 17 obiettivi (SDGs) ha determinato un particolare impegno da parte della Corte dei conti a livello internazionale.

In quest'ottica, l'Ufficio affari internazionali ha operato in sinergia con le competenti Sezioni di controllo e sono state presentate in numerose sedi le attività di controllo programmate e svolte dalla Corte dei conti nel perimetro dell'Agenda 2030 (a es., la programmazione delle Sezioni riunite, i referti sul reddito di cittadinanza e in materia sanitaria). La Corte dei conti ha partecipato altresì alle attività dei gruppi di lavoro sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile a livello INTOSAI, EUROSAI e OLACEFS, di cui recentemente è divenuta membro associato ed è stata invitata dalla *Contraloria General* del Perù a prendere attivamente parte all'*Audit* Coordinato tra i

membri dell'Organizzazione, sul terzo Obiettivo di Sviluppo Sostenibile dal tema "Sostenere la salute e il benessere".

La Corte dei conti come "modello" istituzionale giurisdizionale

In coerenza con il precedente punto, e atteso che "la giustizia e istituzioni responsabili ed efficaci a tutti i livelli" rientrano tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (ob. n. 16), la Corte dei conti ha scelto di presentarsi a livello internazionale, in occasione di numerosi convegni internazionali, come "modello" di istituzione con natura complessa, coniugando e contemperando al suo interno le funzioni giurisdizionali e quelle di controllo.

Peraltro, 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. Tale *forum*, attualmente presieduto dalla *Cour de Comptes* francese, ha portato all'adozione dell'Intosai P-50, contenente i principi delle attività giurisdizionali delle Istituzioni Superiori di Controllo. La Corte dei conti detiene un ruolo di primo piano nell'ambito del *Forum*: ha aderito e sta collaborando al piano di lavoro per il periodo 2020-2022, volto a diffondere l'importanza e i benefici di avere Istituzioni Superiori di Controllo che svolgano anche funzioni giurisdizionali. In tale ambito, la Corte ha partecipato all'approvazione della bozza definitiva del Progetto di "*Guidance Pronouncement*" (GUID) applicabile alle attività giurisdizionali o contenziose delle Istituzioni Superiori di Controllo.

La lotta e la prevenzione della corruzione

La Corte svolge una decisa azione di contrasto ai fenomeni corruttivi a tutela della legalità, valorizzando una funzione fondamentale di prevenzione, che mira a guidare le amministrazioni pubbliche al corretto e responsabile utilizzo delle risorse in linea con gli obiettivi di interesse pubblico e, dunque, al miglioramento della propria funzionalità.

Per la vasta esperienza nel settore, l'OLACEFS ha designato la Corte dei conti quale unico referente ed esperto esterno del Gruppo di lavoro sulla lotta alla corruzione transnazionale. In tale ambito, la Corte dei conti ha curato la *peer review* del codice di buone pratiche anticorruzione e attività formative per il personale delle ISC aderenti all'OLACEFS, pubblicato nel maggio del 2021.

Nel corso del 2021, anno della Presidenza italiana del G20, ha assunto rilievo l'attività legata alla *Task Force G20 Anticorruption Working Group* del Governo italiano, di cui la Corte dei conti è entrata a far parte e che ha come capofila il Ministero degli affari esteri. In tale ambito, è stato riconosciuto un ruolo di primo piano alle attività di controllo e al rapporto tra Istituzioni Superiori di Controllo e autorità anticorruzione per assicurare l'integrità del settore pubblico.

Il ruolo della Corte dei conti nella crisi da Covid-19

La Corte dei conti si è inserita, in tutte le attività istituite sulla crisi derivante dalla pandemia da Covid-19, svolgendo un ruolo di primo piano nelle Istituzioni Superiori di Controllo, condividendo *best practice* e strategie per assicurare *accountability* e trasparenza nella fase emergenziale e *post-emergenziale*.

Conseguentemente, la Corte dei conti:

- è componente del *Project Group* su “L’attività di controllo sulla risposta alla pandemia da Covid-19”, istituito nell’ambito del *Portfolio Emerging Issues and Forward Thinking* previsto dal Piano Strategico EUROSAI 2017-2023 per valutare le azioni di contrasto alla pandemia – suddivise in quattro fasi: “preparazione, reazione, strategia di uscita e gestione degli effetti a lungo termine” – e, in particolare, in ambito di servizi sanitari, piani di risposta alle emergenze e politiche per la salvaguardia dell’economia;
- si è fatta parte attiva del progetto sul “Ruolo strategico delle Istituzioni Superiori di Controllo nel far fronte alle problematiche poste dalla pandemia da Covid-19” istituito nell’ambito del Comitato INTOSAI sulle Questioni Emergenti (SCEI) nonché all’interno del Comitato INTOSAI *Policy, Finance, and Administration*. In tale contesto, è stata avviata una cooperazione a lungo termine in materia di controllo in ambito sanitario, discutendo le sfide e le soluzioni tecnologiche per lo svolgimento delle attività di controllo da remoto, nonché la garanzia dell’inclusività in condizioni di emergenza da parte delle Istituzioni Superiori di Controllo;
- ha preso parte alle iniziative promosse dalla Corte europea dei diritti dell’uomo sull’organizzazione dell’attività giurisdizionale e il diritto a un giusto processo durante la pandemia, nonché a quella della Rappresentanza in Italia della Commissione europea sul tema del *Recovery Fund*.

3. Le attività di analisi dei rapporti finanziari con l’Unione europea

Uno dei principali settori nei quali trova esplicitazione l’attività della Corte dei conti sul piano internazionale è rappresentato dalle verifiche sul *trend* di utilizzo dei fondi europei, effettuato dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali. In questo ambito, in attuazione anche di quanto previsto dall’art. 287 dell’attuale Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, la Sezione svolge anche il ruolo di coordinamento nazionale e di raccordo con la Corte dei conti europea (ECA) nell’ambito del controllo sull’utilizzo dei Fondi europei.

Le attività della Sezione, peraltro, attengono, da un lato, ai controlli sull’utilizzazione dei fondi europei e, dall’altro all’area dei controlli internazionali.

In relazione ai controlli sull’utilizzazione dei fondi europei, rilevano il referto annuale e le relazioni speciali, che mirano a evidenziare il *trend* dell’utilizzo dei fondi europei, in un contesto che, nella vigente programmazione, tende a una valutazione non più solo quantitativa, ma orientata anche al raggiungimento dei risultati.

Si tratta di un’area che riveste sempre maggiore importanza e che richiede un costante aggiornamento e affinamento delle metodologie alla base dei rapporti generali e speciali in materia; non ci si può limitare, in tale contesto, ad asettiche rappresentazioni sui dati quantitativi, ma è necessario mettere in evidenza le problematiche che si sono presentate sia in termini di Programmazione finanziaria europea e di costruzione dei Programmi operativi nazionali e regionali, sia nell’esecuzione degli stessi.

L’impatto del NGEU: sue interconnessioni con i fondi SIE e loro riprogrammazione

Le gravi conseguenze della pandemia da Covid-19 hanno indotto le Istituzioni dell’Unione a ripensare le regole di spesa della politica di coesione, allo scopo

primario di fornire strumenti più flessibili e agili per l'utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Una delle misure adottate è stata la riprogrammazione delle risorse disponibili, veicolate sugli ambiti con maggiore necessità di sostegno finanziario, come la sanità e il sistema delle imprese, in particolare le PMI. Tali importanti modifiche sono cristallizzate nei Regolamenti (UE) n. 2020/460 del 30 marzo 2020 e n. 2020/558 del 23 aprile 2020, che modificano i Regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013, in attuazione delle due iniziative denominate *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) e *Coronavirus Response Investment Initiative plus* (CRII+), a integrazione del primo pacchetto di misure.

A completamento e integrazione della disciplina accennata, è intervenuto il regolamento 2020/558, allo scopo dichiarato di garantire un "supplemento eccezionale di flessibilità aumentando la possibilità di mobilitare tutto il sostegno inutilizzato dei fondi".

A prescindere, quindi, dalla regola "N+3", che consente di continuare a procedere nei pagamenti nel triennio successivo all'impegno, l'andamento della spesa ha avuto un rinnovato impulso con significative modifiche al quadro regolamentare 2014-2020.

L'impostazione del *Next Generation EU* presenta un collegamento con le politiche supportate dai Fondi SIE. Il primo pilastro del NGEU riguarda infatti le politiche di coesione con l'iniziativa REACT-UE, che incide sui Fondi SIE, che vengono riprogrammati con il recupero delle risorse (2014-2020) "non utilizzate".

Ai Fondi SIE è stata affidata la prima linea di difesa dell'Unione per contrastare gli effetti della pandemia. In quanto uno dei maggiori strumenti di investimento a titolo del bilancio dell'UE, i Fondi SIE hanno sostenuto la coesione territoriale, economica e sociale delle regioni europee, nonché la loro resilienza e la ripresa dalla crisi.

Sul fronte degli Stati membri, con riguardo alla *Recovery and Resilience Facility* (RRF) dell'Unione europea si modificano le prospettive dei rapporti finanziari tra Stato membro e Unione, in particolare per la ricaduta che avranno i seguenti elementi: la natura della fonte di finanziamento delle risorse (essendo prevista la contrazione di c.d. "debito comunitario"); le modalità di funzionamento dei Piani Nazionali; gli esborsi della Commissione.

L'ammontare complessivo di risorse del PNRR dell'Italia costituisce una parte del complessivo aggregato dei fondi europei intesi in senso ampio, afferendo all'innovativo strumento europeo della RRF, alle politiche di coesione di cui al REACT-EU e a risorse nazionali, riferite al FSC (Fondo Sviluppo e Coesione).

Si evidenzia il portato innovativo della strategia di finanziamento diversificata, che affiancando nuovi strumenti al tradizionale apporto degli Stati membri, porta tuttavia in dote quei rischi tipici dell'accesso al mercato dei capitali, che occorrerà prontamente prevenire e fronteggiare.

Le regole del NGEU, del resto, indicano un nuovo contesto, in cui si pone in evidenza la realizzazione effettiva dei progetti, in coerenza con le finalità perseguite, con un'attenzione da parte dell'Unione europea particolarmente marcata, non essendovi addizionalità ovvero con una significativa attenuazione della stessa. Tale strumento necessita di un approccio nuovo sia nella gestione che nell'esercizio di

funzioni di controllo, come immediatamente evidente è apparso già nel “*Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*”, nel quale sono state fornite le prime indicazioni agli Stati membri per la stesura dei piani nazionali, al fine di assicurare che le risorse europee riconosciute ai singoli Stati membri assegnate non subiscano variazioni negative. Circostanza quest’ultima potenzialmente derivante da una rilevazione di mancati adempimenti, sia in ordine ai requisiti richiesti, sia in relazione a incongruenze nelle fasi di attuazione dei progetti.

In tale contesto, un rilevante peso specifico assumono i controlli nazionali per assicurare la stabilizzazione delle risorse europee. Si parte dal presupposto che l’intero sistema del NGEU è caratterizzato da un regime di condizionalità (definita anche aggravata) riferita non più alla dimostrazione delle spese effettuate (come per i Fondi SIE), ma ai risultati raggiunti. Ciò comporta una particolare attenzione sia alla fase di progettazione sia all’effettiva realizzazione degli *steps* degli interventi e alla loro tempistica.

La complessiva disponibilità offerta dagli strumenti finanziari integrati dell’Unione europea se da una parte rappresenta l’abbrivio alla crescita e quindi a un virtuoso percorso dell’economia dell’Unione, dall’altra costituisce una sfida per l’Italia. La resilienza di ciascun paese membro dipenderà anche dalla capacità di assorbimento dei fondi NGEU, in tempi relativamente brevi. Le dotazioni disponibili sono infatti rappresentate oltre che dai Fondi NGEU, anche dalle rimanenti dotazioni del QFP 2014-2020 e del nuovo QFP 2021-2027.

Si rimarca il fondamentale cambiamento di prospettiva reso necessario dal fatto che il finanziamento del bilancio europeo, a partire dal QFP 2021-2027, e specificamente per quel che riguarda il RRF, prevede una robusta quota di ricorso al mercato. In altre parole, il bilancio dell’UE si appropria, da oggi, di leve di *fiscal policy* che vanno nella direzione di una integrazione sempre più stretta a livello sovranazionale e che richiedono un orientamento strategico, in parte, diverso rispetto al passato per i Paesi chiamati a realizzare gli obiettivi di politica economica invernati negli strumenti e nelle leve che originano a livello UE. Proprio come avviene quando si discute di spesa pubblica a livello nazionale, diventa fondamentale l’attenzione a una dimensione di *performance* finanziaria avveduta del fatto che una spesa “disutile” non implica soltanto uno spreco di risorse e una distruzione di ricchezza evidentemente prelevata, a monte, in un modo comunque coattivo, ma pone anche il problema di dover ripagare debiti per cui non si sia realizzato, in resi, il ritorno atteso dell’investimento.

Il fatto che il peso del ricorso al mercato, nel quadro (specificamente) del NGEU, e in particolare del RRF, qui in esame, sia mutualizzato all’interno dell’Unione, non deve far dimenticare che si tratta pur sempre di debito pubblico, sia pur in una accezione “nuova”, ossia collocato in uno spazio comune (come, peraltro, lungamente auspicato dal nostro Paese); il che importa sicuramente maggiori garanzie e prospettive più ampie e confortanti, ma anche peculiari profili di responsabilità.

Va evitato a tutti i costi, in particolare, il rischio di innescare ulteriori spirali di crescita del debito pubblico, dove quello nazionale di necessità debba aumentare per ripagare quello sovranazionale che non abbia dato i risultati sperati; viceversa,

l'iniezione di liquidità nel sistema deve servire per innescare processi virtuosi, dove il ricorso al mercato da parte dell'Unione, realizzando il proprio scopo in termini di risultato atteso dell'investimento, apre prospettive di crescita dell'economia interna, andando in ultima analisi (anche) a incidere positivamente sulla complessiva situazione finanziaria dello Stato.

Per l'Italia, un rischio di inadeguato assorbimento potrebbe potenzialmente derivare anche da alcune delle modalità di costruzione del Piano di Ripresa e Resilienza, caratterizzato da un processo dall'alto verso il basso, tendenzialmente privo di coinvolgimento sub-nazionale nelle fasi di attuazione e valutazione e con la centralizzazione dei più importanti investimenti pubblici. Se ciò appare senz'altro adeguato ad affrontare, in tempi rapidi e in chiave di massimizzazione dell'efficienza decisionale, una (ben nota) complessità dei livelli di allocazione delle potestà pubblicistiche – o complessità che la situazione presente richiede, in qualche modo, venga governata – non deve sottovalutarsi il possibile rischio di trascurare le differenze territoriali, riducendo di fatto l'impatto a livello locale.

Indispensabile diviene l'esigenza di mettere in campo la verifica dell'effettiva realizzazione delle riforme e delle opere pubbliche, al di là del raggiungimento di *target* e *milestone* delineati in termini di adempimenti nel PNRR. Nel contesto delineato diviene, quindi, fondamentale la costruzione di un rapporto virtuoso tra capacità di assorbimento dei fondi UE disponibili e l'ammontare delle risorse di cui si beneficia a titolo di RRF, perseguendo un'ottica di sviluppo e la stabilità nel mettere a sistema la gestione strategica delle disponibilità finanziarie, tenendo conto delle sinergie operative e potenziali di spazio e di tempo di tutte le risorse unionali ed evitando i principali rischi correlati al mancato utilizzo e all'appropriazione indebita di fondi nell'ambito del complessivo piano di ripresa dell'Unione europea.

Rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea

Secondo i dati della Commissione europea, nel 2020 l'Italia ha partecipato al bilancio dell'Unione con versamenti a titolo di risorse proprie per complessivi 18,2 miliardi (+1,4 miliardi rispetto al 2019). Il livello totale dei flussi verso l'UE nel 2020 è uno dei più alti degli ultimi sette anni. Ciò può apparire sorprendente, ove si pensi al contesto di crisi pandemica che ha dominato quasi interamente l'anno in analisi, condizionando fortemente ogni aspetto dell'attività economica (e non solo). Tuttavia, il dato va inserito in una logica di respiro più ampio, e trsguardato alla luce dell'introduzione dei ben noti strumenti di sostegno che sono stati disegnati proprio nello stesso 2020, per essere implementati a partire dal 2021.

Va notato, peraltro, che non solo gli accrediti "in uscita", ma anche risorse assegnate all'Italia dal bilancio UE nel 2020 sono aumentate rispetto al 2019, risultando pari a 11,66 miliardi di euro, in aumento di circa 486 milioni rispetto all'anno precedente (+4,4%). L'Italia rappresenta il quarto Paese per ammontare di risorse accreditate dall'UE, dopo Polonia, Francia e Germania (nel 2018 era il quinto Paese).

Considerato il saldo netto tra versamenti e accrediti (negativo per 6,5 miliardi nel 2020), l'Italia mantiene la sua posizione al quarto posto tra i maggiori contributori netti, dopo Germania, Regno Unito e Francia, sia nel 2020 che nel medio periodo.

Va tuttavia tenuto presente che il 2020 è da considerare – dal punto di vista dei rapporti finanziari tra il nostro Paese e l'Unione europea – un anno di transizione,

con dinamiche destinate a subire profondi mutamenti, proprio alla luce della nuova strategia impostata dall'Unione per favorire e sostenere la ripresa economica. In questa prospettiva, la tradizionale posizione di contributore netto dell'Italia, con ogni probabilità, andrà incontro a una inversione, già visibile, peraltro, nelle stime effettuate sui flussi del 2021 (i cui dati completi non sono, a oggi, si ricordi, disponibili; l'accredito netto per l'Italia sarebbe di poco superiore a 3 miliardi di euro). In futuro, quindi, sarà necessario cogliere questo dato anche e soprattutto alla luce del completamento del programma di investimento legato ai Piani nazionali di ripresa e resilienza e, più in generale, alla realizzazione degli strumenti espansivi disegnati nel Quadro finanziario pluriennale vigente fino al 2027.

In tal senso, la stessa espressione "contributore netto" andrà rivista. Non è di secondaria importanza, in proposito, sottolineare che un approccio diverso alle tematiche dei saldi finanziari fra Italia e UE è reso necessario anche dalla cennata innovazione nei meccanismi di finanziamento del bilancio dell'Unione. Da un sistema "chiuso", di saldi, nel quale gli accrediti e i trasferimenti possono essere agevolmente interpretati in termini di differenziali positivi e negativi poiché l'Unione riceve solo risorse che provengono dai bilanci nazionali, si passa a un sistema "aperto" dove allo stesso livello unionale si generano politiche espansive. Si tratta di un cambio di prospettiva e di passo che ha risvolti non solo finanziari e contabili, ma anche, in ultima analisi, costituzionali.

Si consideri, peraltro, anche lo spazio riservato a nuove fonti nel quadro di una riforma del sistema delle risorse proprie ormai varata dopo anni di gestazione. La riforma, ad attuazione progressiva e con un calendario già vincolante, prevede nuovi strumenti di finanziamento collegati al perseguimento di prioritari "beni pubblici europei" (lotta al cambiamento climatico, *Green economy*, mercato unico), ed è destinata anche a correggere l'attuale sbilanciamento dei mezzi di copertura incentrato sulle contribuzioni nazionali, riorientandoli verso entrate più autenticamente "europee". E anche in questo è visibile un cambio di passo e di approccio, del quale deve tenersi conto nell'osservazione del mero dato numerico e nell'attribuzione allo stesso di un significato finanziario.

Sul piano dell'impatto a carico del bilancio nazionale, continuano a destare preoccupazione i dati relativi alle procedure di infrazione aperte contro l'Italia per violazione della normativa europea, in particolare per quanto concerne il recepimento non corretto di direttive e il recupero degli aiuti di Stato illegittimi. Le "seconde condanne" per mancata ottemperanza alle statuizioni di una prima sentenza della Corte di giustizia trascinano con sé un seguito di penali anche ingenti (pari a 752 milioni circa alla data di chiusura della presente relazione), che sono destinate a protrarsi nel tempo finché non sarà posto rimedio all'infrazione accertata con la prima condanna.

Migliora, invece, il dato relativo al ritardo di recepimento delle direttive europee nell'ordinamento nazionale: il numero di procedure di infrazione pendenti per mancata trasposizione nei termini (12 infrazioni) risulta ormai da tre anni tra i meno elevati dei Paesi europei.

In base alle informazioni ricavabili dalla banca dati OWNRES, l'Italia si colloca in nona posizione per numero totale di irregolarità segnalate (87 casi), e in decima posizione per quanto attiene agli importi comunicati, con circa 7,5 milioni di euro di

irregolarità totali registrate a sistema, pari allo 0,38% del totale delle risorse proprie tradizionali versate al bilancio UE. Si tratta di dati in ribasso rispetto a quelli del 2019, anno in cui il tasso di irregolarità era stato dello 0,62% del totale delle RPT. La media europea, al confronto, risulta quest'anno pari all'1,97%. Naturalmente, ciò dipende in primo luogo dalla capacità del sistema di intercettare e segnalare i casi di sospetta frode o irregolarità, e non è necessariamente indicativo di una maggiore o minore virtuosità del sistema.

Peggiora, al contempo, la *performance* relativa ai recuperi: se nel 2019 il tasso di recupero dei volumi finanziari accertati era stato del 47%, comunque inferiore alla media europea (50%), nel 2020 si è scesi al 33% (in linea con il dato del 2018: 35%). Stridente è il contrasto con la dinamica di miglioramento della media europea (in cui va conteggiato il Regno Unito), che segnala una forte crescita della capacità di recupero, giunta al 71%.

Secondo uno studio periodico commissionato dalla Commissione europea, il *gap* dell'IVA (che indica la differenza tra il gettito riscosso e quello teoricamente ottenibile in un contesto di adempimento perfetto) è in Italia sempre molto elevato. Gli ultimi dati disponibili fanno riferimento al 2019, ma sono stati pubblicati solo il 2 dicembre 2021: l'attività di raccolta ed elaborazione ha, probabilmente, risentito del generale *shock* da Covid-19, che non ha risparmiato l'azione amministrativa, portando al rallentamento o al differimento di numerose attività non urgenti e programmate, quali quelle di ricerca e studio. A ogni modo, in valore assoluto, il nostro Paese ha ancora il primato dell'IVA perduta a causa di frodi, evasione ed elusione, con la ragguardevole cifra di 30,1 miliardi. Si noti però la dinamica positiva rispetto al 2018, in cui il *gap* si era attestato sulla cifra di ben 35,4 miliardi. In termini relativi, la percentuale, la quota del *gap* sul gettito teorico restituisce, in un'analisi di medio periodo, risultati più confortanti: per il 2019, essa raggiunge il 21,3%, proseguendo un *trend* discendente che, fra il 2014 e il 2019, ha visto un calo di 5,6 punti percentuali. Secondo le prime stime, questo calo avrebbe poi trovato un fermo nella crisi economica determinata dalla pandemia nel 2020.

Il *trend* rilevato dalla Commissione è confermato dalle analisi elaborate dall'amministrazione finanziaria italiana, con metodologie autonome, che rilevavano un *gap* medio di 35,5 miliardi annui nell'intervallo 2013-2018 e una variazione del rapporto tra *gap* e imposta potenziale di oltre 3 punti percentuali nel medesimo periodo (da 27,2% a 24,0%).

La dinamica del *gap* IVA è stata positivamente influenzata, negli anni passati, da una strategia di contrasto alla frode e all'evasione che si avvale anche di strumenti legislativi in deroga (*split payment*, *reverse charge*, fatturazione elettronica), riconosciuti come maggiormente in grado di arginare i fenomeni di evasione sul nascere o di intercettarli tempestivamente. L'introduzione di tali strumenti ha senz'altro prodotto una modifica dei comportamenti degli operatori e la conseguente emersione di base imponibile, con effetti sul gettito che manifestano una stabilità nel tempo. Trattandosi tuttavia di misure in deroga, soggette ad autorizzazione da parte della Commissione, la loro possibile abrogazione per ristabilire condizioni di uniformità ai principi generali darebbe adito al ripristino dei precedenti comportamenti da parte degli operatori e dunque al peggioramento della *compliance*.

Si ribadisce che occorre, pertanto, provvedere con nuove strategie di contrasto, volte a promuovere in via preventiva l'adempimento spontaneo, e con modifiche di ordine normativo atte a rendere il sistema meno vulnerabile ai comportamenti abusivi: tra queste figura la proposta di regime definitivo dell'IVA sugli scambi interni all'UE, attualmente in corso di negoziato.

La politica di coesione socio-economica

Anche il 2021, come l'anno precedente, ha inevitabilmente risentito degli effetti derivanti dalla pandemia da Covid-19, anche in relazione alle attività connesse alla politica di coesione, che nel 2020 aveva comunque fatto registrare un discreto incremento dei livelli di attuazione finanziaria dei Programmi operativi.

In effetti, alla fine del 2020, su un totale programmato di 50,53 miliardi, si registravano impegni per circa 38,14 miliardi e pagamenti per 23,10 miliardi, con percentuali sul programmato pari, rispettivamente, al 75,50% e al 45,73%. Al 31 ottobre 2021 l'importo degli impegni ammontava a 44,86 miliardi e quello dei pagamenti a 29,48 miliardi; le percentuali sul programmato erano pari, rispettivamente, al 72,52% e al 47,65%.

Le percentuali sul programmato al 31 ottobre 2021 (apparentemente incoerenti rispetto a quelle riscontrate alla fine del 2020) si spiegano con l'incremento a tale data del totale programmato, fino alla somma 61,87 miliardi, a seguito dell'iniziativa europea denominata "REACT-EU", destinata a rafforzare le misure di risposta alla crisi generata dal Covid-19, la quale ha assegnato ulteriori risorse alla politica di coesione 2014-2020 per gli anni 2021-2022.

Con riferimento, invece, alle procedure attivate nell'ambito dei Programmi FESR e FSE 2014-2020 (con esclusione dei programmi di Cooperazione Territoriale Europea), l'ammontare complessivo al 31 ottobre 2021 è di 66,15 miliardi, con un incremento, rispetto al 31 dicembre 2020, di circa 6,24 miliardi. Quello appena descritto, peraltro, rappresenta un indicatore della quantità di risorse attivate sui singoli programmi, a cui dovrà necessariamente seguire la fase dell'impegno e poi del pagamento per acquisire un significato maggiormente connesso alla realizzazione dei programmi medesimi.

Nell'ambito delle modifiche al quadro regolamentare relativo ai Fondi SIE, già esaminate (regolamenti UE 2020/460 e 558, CRII e CRII+), sia sufficiente citare la possibilità della riprogrammazione delle risorse afferenti ai Programmi nazionali e regionali (il cui importo complessivo ammonta a 12 miliardi di euro), orientabili su ambiti cruciali in questa fase, su tutti quello sanitario e quello del sostegno alle attività produttive, oltre all'innalzamento della quota di cofinanziamento derivante dal bilancio UE al 100% per tutte le spese certificate nell'anno contabile 2020-2021.

Il Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 ha, inoltre, previsto l'istituzione di uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) per la tutela dei livelli di occupazione, dotato di 100 miliardi di euro complessivi raccolti dalla Commissione europea sui mercati finanziari e destinati essere erogati agli Stati membri richiedenti sotto forma di prestiti a condizioni vantaggiose. L'Italia è stato il Paese che più di altri ha utilizzato lo strumento in parola, con l'autorizzazione, e la conseguente avvenuta erogazione in successive *tranches*, di complessivi 27,4 miliardi

di euro di prestiti, impiegati principalmente in misure di finanziamento di regimi di riduzione dell'orario di lavoro e misure per i lavoratori autonomi.

In chiusura dell'anno finanziario 2021, l'Agenzia per la coesione territoriale ha registrato il raggiungimento del *target* di spesa da parte di tutti i 51 Programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo di programmazione 2014-2020, che hanno presentato entro il 31 dicembre 2021 la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso alla Commissione europea, evitando in tal modo anche per il 2021 il disimpegno automatico delle risorse inutilizzate conseguente all'applicazione della regola N+3.

È importante tenere a mente, infine, che il 2021 è coinciso con l'avvio della nuova Programmazione settennale dei Fondi SIE (2021-2027) che, allo stato attuale, vede in atto la fase conclusiva del varo del relativo Accordo di partenariato, vale a dire il documento frutto del negoziato tra l'Italia e la Commissione europea e da questa approvato, contenente le priorità e gli obiettivi tematici per la nuova Programmazione, nonché l'indicazione dell'architettura finanziaria complessiva e delle risorse allocate sui diversi Programmi operativi, nazionali e regionali. In ultima analisi, la conclusione del citato passaggio ha notevole importanza, dal momento che il documento in parola dovrà contenere, tra le altre cose, gli elementi sinergici e di raccordo tra la politica di coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Cooperazione territoriale europea

I 19 Programmi di cooperazione europea (c.d. INTERREG) ai quali l'Italia partecipa dispongono di una dotazione finanziaria totale pari a quasi 3 miliardi di euro, il cui 85% è costituito dall'allocazione comunitaria.

La Programmazione è suddivisa in:

- cooperazione transfrontaliera, a sua volta ripartita in c.d. "frontiere interne" (vale a dire fra Stati membri dell'Unione) e cooperazione transfrontaliera esterna, che interessano Stati membri e Paesi esterni, tra i quali anche i cosiddetti Paesi in preadesione;
- cooperazione transnazionale;
- cooperazione interregionale.

Per quanto riguarda le risorse europee, l'Obiettivo è finanziato prevalentemente dal FESR, con l'integrazione dello strumento IPA II (*Instrument for Pre-Accession*) per i programmi di cooperazione transfrontaliera esterna con i Paesi in preadesione e lo Strumento europeo di vicinato (ENI) (*European Neighbourhood Instrument*) per i programmi CBC.

Per il periodo in esame, si evidenzia il significativo incremento degli impegni rispetto all'anno precedente (+21%), raggiungendo una quota pari al 96,2% del programmato. In particolare, si è registrato un sensibile recupero sul piano degli impegni anche per la cooperazione transfrontaliera esterna (notoriamente in ritardo), quantomeno per due programmi (Bacino del Mediterraneo 79%, Italia - Albania-Montenegro 99,4%); tuttavia, il terzo (Italia-Tunisia), presenta ancora dati di impegno piuttosto ridotti (55,2% sul programmato), con un modesto incremento dell'1% rispetto all'anno precedente.

Sul fronte dei pagamenti, si registra un ragguardevole incremento rispetto alla chiusura del precedente anno (+64,2%), passando dai circa 576 milioni del 2019 agli oltre 946 milioni di pagamenti su spesa certificata.

La Politica Marittima e per la Pesca

Giunti quasi al termine del periodo 2014-2020, l'utilizzo del FEAMP evidenzia persistenti ritardi di attuazione. La possibile dispersione di parte delle non ingenti risorse allocate per la pesca e l'acquacoltura deve indurre una riflessione sulle modalità con cui le stesse possano essere più efficacemente impiegate in vista dell'avvio del nuovo ciclo finanziario 2021-2027.

Appare, in primo luogo, necessario un aggiornamento dei sistemi di governo e controllo dei fondi. Anche nell'attuale sistema di *governance* multilivello, l'importanza di un coordinamento centralizzato da parte dell'AdG non deve essere trascurata, sia in vista di una più efficace rappresentanza nelle sedi comunitarie, sia al fine di migliorare l'utilizzo dei fondi.

Appaiono, al riguardo, evidenti le incertezze sottese al monitoraggio del ministero, posto che la misurazione dello stesso fenomeno di spesa presenta significative difformità a seconda che venga condotta dall'AdG o dagli Organismi Intermedi e anche i dati forniti a diversi enti alla stessa data risultano talvolta differenti. I dati relativi ai pagamenti appaiono maggiormente coerenti tra di loro, tuttavia, un'ordinata pianificazione e un efficace monitoraggio non possono prescindere da una banca dati pronta e attendibile. Tale fattore potrebbe essere ancor più importante per la programmazione 2021-2027 e per la futura erogazione di altre risorse, considerando l'accentuata importanza delle condizionalità nell'utilizzo dei fondi europei, in sintonia con le metodologie adottate nell'ambito del PNRR.

È necessario, inoltre, potenziare la struttura dell'AdG, al fine di migliorare sia la sua capacità di *guidance*, sia quella di orientare i controlli; tale potenziamento non può prescindere da un'adeguata dotazione di risorse umane. La carenza di personale di cui soffre la struttura risulta, infatti, soltanto in parte compensata dai consulenti preposti all'assistenza tecnica, che non può sopperire a un fabbisogno strutturale di risorse specializzate di ruolo. Il potenziamento dell'organico consentirebbe anche di assicurare la continuità dell'azione di governo e controllo e l'ordinata trasmissione nel tempo della conoscenza, dell'esperienza e del *know-how* da un addetto all'altro.

Va anche rilevata l'esigenza di rimeditare la spendita delle risorse dedicate all'ambiente. Nel periodo programmatorio 2014-2020, infatti, sebbene siano stati allocati 94 milioni di euro, la maggior parte delle misure finalizzate alla salvaguardia dell'ambiente non ha riscontrato l'interesse sperato, vuoi per una possibile mancanza di sensibilità verso la materia, vuoi per la farraginosità delle procedure per mettere in moto le azioni necessarie all'assorbimento delle stesse.

La Politica Agricola Comune

Nel 2020, la PAC si è confermata un capitolo di spesa centrale nel bilancio dell'Unione europea. La rubrica 2 "Crescita sostenibile: risorse naturali", in maggior parte costituita dalla PAC, infatti, è stata la seconda, tra le nove Rubriche di spesa del bilancio UE-28 del 2020, con 58,8 miliardi di euro (57,6 miliardi nel 2019) preceduta dalla rubrica 1 "Crescita intelligente e inclusiva" con 74 miliardi di euro (64,7 miliardi nel 2019) e seguita dalla Rubrica 5 "Spese di Amministrazione" con 8,4 miliardi di euro e dalla Rubrica 3 "Sicurezza e Cittadinanza con 4,9 miliardi di euro. All'interno della Rubrica 2 del 2020, la spesa a valere sul FEAGA è stata di 43,6 miliardi di euro

(43 miliardi nel 2019), la spesa a valere sul FEASR è stata pari a 13,9 miliardi di euro (13,5 miliardi nel 2019).

Per quanto riguarda l'Italia, il totale delle spese 2020, per tutte e nove le Rubriche del bilancio UE-28, è stato pari a 11,9 miliardi (11,4 nel 2019) che corrisponde all'8% circa del totale spese del bilancio UE di 147,3.

Con particolare riguardo all'agricoltura, l'Italia, con una produzione agricola pari a ca. euro 47 miliardi, contribuisce in modo significativo alla produzione totale dell'UE (pari a ca. euro 335,9 miliardi), con una quota di poco inferiore al 14%.

Con riferimento all'utilizzo delle risorse della PAC, l'Italia, nel 2020, per la Rubrica 2, ha effettuato spese per 5,5 miliardi (9,3% del totale di spesa di tutta la Rubrica UE) (nel 2019 erano state pari a 5,4 miliardi). La suddivisione per Fondi evidenzia spese dell'Italia di 3,8 miliardi di euro per il FEAGA e di 1,5 miliardi per il FEASR; entrambi i valori sono in linea con il 2019.

L'Italia risulta il quinto Stato membro nel settore dei pagamenti diretti con una spesa di 3,2 miliardi di euro, preceduta al quarto posto dalla Polonia 3,4, al terzo dalla Germania 4,8, al secondo dalla Spagna 4,9 e al primo posto dalla Francia con 7,1 miliardi.

Le risorse erogate dall'Unione europea all'Italia per le politiche di Sviluppo rurale tramite il FEASR sono pari a 10,4 miliardi per il settennio 2014-2020 (pari a ca. 10,4% del totale degli stanziamenti UE), con un incremento, rispetto alla precedente programmazione 2007-2013, di 1,4 miliardi. Sommando alla quota FEASR la quota di cofinanziamento nazionale, pari anch'essa a circa 10,4 miliardi, il totale di spesa pubblica programmata, pari a ca. 20,8 miliardi, è superiore del 6% rispetto alla precedente programmazione.

In relazione all'attuazione finanziaria del FEASR al 31 agosto 2021, risultano spese complessive dichiarate, da inizio programmazione, pari a 13,3 miliardi (di cui il 50% di quota comunitaria). L'avanzamento della spesa ha raggiunto il 63,44% della dotazione finanziaria complessiva.

Nello specifico, i Programmi di sviluppo rurale delle regioni più sviluppate hanno riportato spese per 6,1 miliardi, pari al 65,53% della dotazione, mentre le spese rendicontate dalle regioni meno sviluppate sono state pari a 4,3 miliardi, corrispondenti a un'attuazione finanziaria complessiva del 58,66%. Le regioni in transizione hanno dichiarato spese complessive per 1,3 miliardi, con una percentuale di avanzamento del 67,20%. Con riferimento ai Programmi nazionali (PSRN e RRN), essi hanno riportato spese complessive, rispettivamente, per 1,5 miliardi e 63 milioni, con un avanzamento della spesa sulla dotazione del 67,86% per il PSRN e del 54,65% della RRN.

Entrando nel merito dell'utilizzo delle risorse, nel corso dell'ultimo biennio la gestione dei fondi destinati all'agricoltura è stata condizionata dall'emergenza epidemiologica sotto diversi aspetti, con particolare riguardo alla destinazione dei sussidi, al tasso di avanzamento della spesa e all'esecuzione dei controlli. Per quanto concerne l'uso dei fondi, le autorità comunitarie, nazionali e regionali si sono attivate con prontezza, modificando il quadro normativo e amministrativo al fine di consentire erogazioni, anche in deroga, a beneficio dei settori merceologici maggiormente colpiti. Gli enti coinvolti hanno individuato diverse modalità per supportare gli agricoltori, p.e. supportando la distillazione del vino, la c.d.

“vendemmia verde” e l’invecchiamento dei prodotti. Sebbene la calibrazione delle misure abbia intercettato solo in parte le aree colpite, tali interventi hanno comunque contribuito ad alleviare le difficoltà causate dalla pandemia.

Le restrizioni hanno, inoltre, rallentato l’allocazione delle risorse e l’avanzamento dei programmi. Tuttavia, se è vero che la pandemia è una non trascurabile chiave di lettura della spendita del denaro pubblico, la contingenza non può nascondere alcune perduranti debolezze della gestione dei fondi agricoli, nella misura in cui, come anticipato, alla data del 31 agosto 2021, lo stato di attuazione del FEASR si attestava ancora poco sopra al 65% per gli impegni e al 49% per i pagamenti. Nel corso del 2021, l’accelerazione impressa rispetto al 2020, caratterizzato dalla pandemia, appare limitata, nella misura in cui, nei primi otto mesi, si è attestata a 618 punti base. Permane, pertanto, con particolare riguardo al FEASR, l’esigenza di migliorare le procedure sottese alla spesa, approvando e perseguendo con tempestività programmi appetibili.

Sul versante della spesa, inoltre, si conferma una significativa attenzione all’ambiente, anche per quanto riguarda la politica agricola. A livello europeo, l’Unione, che ha destinato 20,1% del bilancio 2014-2020 (216 miliardi di euro) al contrasto al cambiamento climatico, ha speso l’8% del bilancio 2014-2020 (85 miliardi di euro) per iniziative a sostegno o protezione della biodiversità. Inoltre, la quota totale della superficie agricola dell’UE coperta da pratiche benefiche per l’ambiente è aumentata dal 75% nel 2015 al 79% nel 2019 e la superficie coltivata con agricoltura biologica è aumentata dall’8,0% nel 2018 all’8,5% nel 2019. A livello nazionale, l’Ecorendiconto per il 2020 evidenzia come lo Stato italiano abbia destinato alla spesa primaria per la protezione dell’ambiente e l’uso e gestione delle risorse naturali ca. 9 miliardi di euro, pari all’1% della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato, con incremento del 58% rispetto all’anno precedente.

Con riferimento ai controlli sulla spesa, le restrizioni alla circolazione hanno portato allo sviluppo di nuove metodologie. A fronte di un inevitabile rallentamento dei controlli in loco, sono state sviluppate nuove metodologie basate anche sulla fotorilevazione e sono stati allungati i tempi per l’esecuzione delle verifiche. L’affiancamento di tali metodologie a quelle tradizionali appare auspicabile anche a seguito del ripristino delle condizioni di lavoro pre-pandemiche.

In disparte le verifiche sull’uso delle risorse, i controlli sugli enti coinvolti nella gestione dei fondi hanno evidenziato numerose criticità. La molteplicità dei rilievi, anche da parte della Commissione europea, suggerisce l’esistenza di diversi aspetti suscettibili di miglioramento con riguardo al sistema di governo e controllo dei fondi agricoli. Traspare, infatti, una debolezza solo in parte giustificata dalla fisiologica complessità della *governance* multilivello.

I margini di miglioramento che residuano nella gestione e attuazione del FEASR potranno essere colmati attraverso molteplici interventi, quali il rafforzamento degli apparati organizzativi, a livello centrale e regionale, la semplificazione amministrativa, l’interoperabilità dei sistemi informativi. Tutto questo ponendo attenzione non soltanto alla capacità di spesa, ma anche alla qualità della stessa: nella prospettiva del nuovo ciclo di programmazione - che vedrà una riduzione dei finanziamenti assegnati al FEASR - l’ottimizzazione nell’uso delle risorse richiederà sempre di più di rivolgere gli investimenti ai progetti con il maggiore impatto in

termini di valore aggiunto e innovazione delle aziende agricole e agroindustriali, nonché con interesse specifico verso la produzione di energia rinnovabile, l'attenta gestione delle risorse idriche e la conservazione della biodiversità.

Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell'Unione europea

La funzione di contrasto alla cattiva gestione di risorse provenienti dal bilancio dell'Unione europea si è andata costantemente potenziando, negli ultimi decenni, in parallelo con la crescita qualitativa e quantitativa dell'intervento dell'Unione nell'economia degli Stati membri.

Nell'ultimo anno è proseguito lo sforzo di recepimento della nuova direttiva PIF (n. 1371/2017), avviato in Italia con la legge di delegazione europea n. 117/2019, che si è andato completando fra il 2020 e i primissimi mesi del 2021 (ove si consideri, come pare corretto, "parte" del "recepimento" lato *sensu* del nuovo "Quadro PIF" anche la normativa primaria funzionale a consentire l'operatività concreta della Procura europea in Italia).

Con l'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale e del *Next Generation EU* le dimensioni dello stimolo fiscale da parte dell'Unione europea sono destinate a un notevole incremento; questo determinerà un cambio di prospettiva e di passo, esigendo un rafforzamento anche nell'azione integrata di contrasto alle irregolarità e alle frodi.

Il ruolo della Corte dei conti rimane centrale e sarà indispensabile potenziarne gli strumenti, al fine di partecipare con sempre maggiore efficacia alla tutela dell'integrità del bilancio europeo.

In proposito, appare essenziale disporre di un *set* di contenuti informativi completo, interconnesso e affidabile, esigenza cui è teso il progetto PIAF, che dovrà garantire una piena circolarità delle informazioni riguardanti l'azione di contrasto posta in essere dalla Corte dei conti a tutti i livelli.

Per quanto concerne l'analisi dei dati disponibili a tutto il 2020, si registra un incremento delle segnalazioni e degli importi irregolari, soprattutto nel settore dei Fondi strutturali, passando dai 22 casi del primo semestre ai 155 casi dell'intero anno di comunicazione. Tale fenomeno è da attribuire quasi esclusivamente al riversamento di dati provenienti dalla Regione Calabria, che ha aumentato il numero delle segnalazioni da 1 a 91, prevalentemente per irregolarità nella Programmazione 2014-2020. Anche la spesa irregolare risulta aumentata, passando dai 30,9 milioni di euro ai 73,9 milioni di euro. Quasi tutte le segnalazioni risultano decertificate, per cui non incidono sul bilancio dell'Unione, restando a carico del solo bilancio nazionale e/o regionale.

Per quel che riguarda l'attività svolta dalle Autorità di gestione, si evidenzia che le segnalazioni del primo semestre di comunicazione 2021 risultano pari a 314 casi; la spesa irregolare si ripartisce tra i Fondi strutturali e la Politica agricola rispettivamente per il 40,4% e il 59,6%. Permangono ancora criticità nell'efficacia delle azioni di recupero, anche se il monitoraggio, dopo un anno, rileva un incremento percentuale nei recuperi del FSE, che dal 10,3% passa al 16,7%; per il FESR dal 29% al 33,4% e il FEP dal 6,4% al 6,8%.

Con riguardo al numero delle frodi accertate, i dati segnalati alla Corte restituiscono la seguente situazione: per il FESR, 1 frode accertata e 50 sospette frodi (soprattutto nella Regione Calabria); per il FSE, 1 frode accertata e 7 sospette frodi;

per il FEP, 2 frodi accertate e 22 sospette frodi e per la Politica agricola, 24 frode accertate e 562 sospette frodi.

Le analisi delle Sezioni di controllo per le Regioni e Province autonome in materia di utilizzazione e gestione dei Fondi comunitari

Le analisi condotte dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti confermano una buona capacità di gestione dei Fondi europei, in termini sia di programmazione sia di attuazione, da parte delle Regioni più sviluppate, mentre permangono ritardi nell'attuazione dei programmi da parte delle Regioni meno sviluppate; al contempo, sono state riscontrate criticità, su quasi tutto il territorio nazionale, nella gestione dei programmi legati al FSE e al FEAMP.

Nella fase di verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi previsti dal *performance framework*, i *target* sia finanziari sia fisici sono stati raggiunti quasi sempre, anche se, per alcuni programmi, il rischio di disimpegno è stato evitato solo attraverso una riallocazione delle risorse a beneficio delle misure più performanti.

A tale riguardo, sono condivisibili le preoccupazioni espresse dalle Sezioni regionali, in particolare delle regioni meno sviluppate, sugli effetti negativi delle riprogrammazioni e delle rimodulazioni delle dotazioni finanziarie, così come sul ricorso alla programmazione parallela e a progetti coerenti.

I costi amministrativi di tali operazioni, difficilmente quantificabili, finiscono con il gravare sistematicamente su apparati organizzativi già deboli, e inevitabilmente si determinano disomogeneità nella distribuzione temporale della spesa all'interno del ciclo di programmazione, con ripercussioni negative sull'impatto sperato degli investimenti.

Si aggiunge la considerazione che, nella misurazione dell'impatto sul territorio degli investimenti finanziati, si trascura di verificare nel tempo che i risultati sperati siano duraturi, in grado di contribuire al raggiungimento della coesione economica e sociale.

L'attenzione, dunque, deve essere posta non soltanto sulla quantità della spesa, ma anche sulla qualità dei progetti finanziati e sulla tempistica della loro realizzazione, al fine di un effettivo perseguimento degli obiettivi legati allo sviluppo sostenibile e al miglioramento in concreto delle condizioni di vita delle persone.

4. Partecipazione alle visite di *audit* della Corte dei conti europea

Come già ricordato, la Corte ha assunto un importante ruolo collaborativo e proattivo nei confronti della Corte dei conti europea nell'applicazione dinamica dell'art. 287 del Trattato di funzionamento dell'UE, che prevede la cooperazione delle Istituzioni Superiori di Controllo con la Corte dei conti europea nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale.

Grazie all'esperienza della Corte, è oggi possibile compiere talune considerazioni in ordine al controllo che viene affidato alla stessa in riferimento all'utilizzazione dei fondi derivanti dal *Next Generation EU* - il cui primo pilastro riguarda le politiche di coesione con l'iniziativa REACT-UE - e, quindi impatta sui Fondi SIE che vengono riprogrammati con il recupero delle risorse 2014-2020 non utilizzate fino al 2021.

Tale inquadramento deve necessariamente tener conto dei collegamenti con “Sure”, volto al sostegno al reddito, così come con i progetti in atto per le iniziative gestite dalla DG EU Reform.

Le visite di *audit sur place* hanno fornito, infatti, un ambiente analogo a quello nel quale si svolgeranno tali controlli, tenendo anche conto delle caratteristiche del controllo che viene realizzato già dalla stessa Commissione Europea nel percorso di attuazione dei progetti.

L’attribuzione alla Corte dei conti italiana di un controllo specifico consente di utilizzare l’art. 287 TFUE, nel contesto di coordinamento con l’ECA, così da realizzare il “controllo esterno” ed evitare sovrapposizioni con l’ECA stessa. Allo stesso tempo, responsabilizza questa Corte in termini assai incisivi, anche nel quadro della certificazione dei rendiconti che verranno presentati.

Tra le attività di partecipazione *ex art. 287 TFUE*, al controllo dell’*European Court of Auditors* (di seguito ECA) hanno rappresentato di particolare interesse l’*Audit* ai fini della dichiarazione di affidabilità concernente l’esercizio finanziario 2021 sui pagamenti effettuati nell’esercizio finanziario 2020 sul Fondo AMIF (*Asylum, Migration and Integration Fund*), oltre all’*Audit* di affidabilità per l’esercizio finanziario 2021 relativo alle entrate doganali (audit finanziario sulle risorse proprie tradizionali).

Nel 2021, sono stati gestiti dalla Corte dei conti europea nel nostro Paese 35 *audit*, di cui 14 hanno visto l’azione di coordinamento *sur place* della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali.

Si riportano, quindi, gli *audit* che hanno visto impegnati i magistrati e i funzionari della Sezione in una funzione di coordinamento e valutazione ma anche di “cerniera” tra le amministrazioni *auditees* e la Corte dei conti europea, contribuendo a realizzare un tessuto dialogico comune, determinante per l’efficacia dell’*audit* e del conseguente rapporto:

- Richiesta di informazioni sul sostegno dei fondi di coesione dell’UE all’efficienza energetica nelle imprese;
- Controllo di gestione sulla durabilità degli investimenti in materia di diversificazione e infrastrutture nelle zone rurali che beneficiano del sostegno del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale;
- *Audit* ai fini della dichiarazione di affidabilità concernente l’esercizio finanziario 2020, periodo di programmazione 2014-2020, Programma operativo “Per la Scuola competenze e ambienti per l’apprendimento”.
- Notifica di un *audit* di gestione su cambiamenti climatici e agricoltura;
- Controllo di gestione sul contributo del Fondo sociale europeo (FSE) alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata, offrendo all’ECA le sue valutazioni sulle “Considerazioni preliminari”;
- Controllo di gestione sull’efficacia del sostegno del FESR alle PMI;
- Controllo di gestione sulle frodi riguardanti la spesa della PAC;
- *Audit* concernente le statistiche europee;
- 2021 *Statement of Assurance audit – Italy – Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) – Declaration of payments made in the financial year 2020, amounting to 49.025.684,16 euro*;
- Controllo di gestione sulla cooperazione territoriale alle frontiere esterne dell’UE;
- Dichiarazione di affidabilità per l’esercizio finanziario 2021 relativa alle entrate: audit finanziario sulle risorse proprie tradizionali;

- Controllo di gestione riguardante il sostegno dell'UE al trasporto intermodale delle merci;
- Analisi relativa a "I meccanismi di attuazione per il periodo 2021-2027 dei fondi della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: analogie e differenze, rischi e opportunità insiti nel coordinamento degli strumenti";
- *Performance Audit* sul contributo della Commissione Europea a sostegno degli Stati Membri nella digitalizzazione delle scuole.

5. L'attività di *External Auditor* presso organismi internazionali e la cooperazione tra le Istituzioni Superiori di Controllo dell'UE

L'attività di *External Auditor* di organismi internazionali, nel 2021, ha visto la Corte dei conti impegnata nell'espletamento dei mandati presso l'ITU (*International Telecommunication Union*), la WMO (*World Meteorological Organization*), l'ICGEB (*International Center for Genetic Engineering and Biotechnology*) e l'ICRANET (*International Center for Relativistic Astrophysics Network*). Si tratta, a eccezione di ICRANET, di Agenzie specializzate dell'Organizzazioni delle Nazioni Unite o, comunque, operanti nel sistema delle Nazioni Unite.

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.

Lo svolgimento di tale funzione è di rilievo per un Paese come l'Italia, che, com'è noto, è uno dei maggiori contributori mondiali delle Nazioni Unite. La presenza della Corte dei conti nel contesto internazionale di certificazione dei bilanci permette di accertare, insieme con la correttezza dei conti, anche che i contributi che il nostro Paese versa alle varie agenzie specializzate siano correttamente utilizzati.

Si tratta di un'attività qualificante, che presuppone la necessaria conoscenza degli *standards* 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 al livello delle più importanti ISC, nella realizzazione dei *financial, transparency, performance audits*, sia sull'esecuzione del bilancio, sia su settori organizzativi e su aree particolarmente sensibili.

Lo svolgimento dei mandati internazionali consente alla Corte dei conti (e, per essa, alla Sezione) di essere membro a pieno titolo, fin dal 2012, del *Technical Group* e del *Panel* degli *External Auditor* delle Nazioni Unite, i cui lavori si tengono con cadenza annuale. Nel corso della sua partecipazione, la Sezione ha agito come *facilitator* del dibattito su temi importanti, quali la valutazione delle passività attuariali legate ai benefici assistenziali per i dipendenti (ASHI), la valutazione degli uffici di controllo interno, il funzionamento degli organismi di sorveglianza (*Audit Committees*) e il loro posizionamento nell'architettura generale dei controlli, l'*accountability* degli uffici locali, i conflitti di interesse.

Com'è facilmente immaginabile, tale attività ha risentito, anche nel 2021, dell'impatto della pandemia. L'impossibilità di recarsi sul posto per effettuare l'*audit* (ovvero le limitazioni agli spostamenti per gran parte dell'anno) ha obbligato i *team* di magistrati e funzionari della Sezione a svolgere la maggior parte del lavoro da

remoto, confrontandosi con le correlate difficoltà sia nell'effettuazione delle verifiche previste dagli *standard*, sia nell'interlocuzione diretta con le organizzazioni. Nella seconda parte dell'anno, peraltro, le restrizioni sugli spostamenti si sono allentate, e ciò ha consentito di ricominciare l'attività in loco.

La pandemia ha avuto un impatto anche sulle riunioni del *Technical Group* e del *Panel degli External Auditor* delle Nazioni Unite: ad aprile 2021 si è svolta una riunione preliminare del solo *Technical Group* in videoconferenza, mentre le riunioni di dicembre si sono svolte in modalità ibrida, parte in presenza, presso il Palazzo delle Nazioni Unite di New York, parte in videoconferenza. La Sezione ha partecipato sia alla riunione in videoconferenza di aprile che – in presenza con una sua delegazione – a quella di dicembre, presentando propri lavori; in particolare, il lavoro di dicembre ha trattato le problematiche connesse alla esternalizzazione dei servizi; gli esiti di tale lavoro sono stati ritenuti di grande rilievo e, infatti, hanno costituito un paragrafo della lettera inviata al Segretario Generale delle Nazioni Unite.

Il riconoscimento della professionalità espressa in tale attività fa realisticamente indicare nuovi traguardi per la Corte in questo ambito, come quello della partecipazione diretta al *Board of Audit* delle Nazioni Unite (BoA). A tale proposito, va evidenziato che, in esito all'Accordo di collaborazione tra Corte dei conti italiana e *Cour des comptes* francese, a fine 2021 è iniziata la programmazione delle attività presso il BoA e nel contesto complessivo delle organizzazioni delle Nazioni Unite.

Con riguardo alle attività di *external audit* svolte nel 2021, quelle di tipo "ordinario", di certificazione dei bilanci delle organizzazioni controllate, sono formalizzate dalla Sezione mediante l'assunzione di delibera collegiale che approva l'*audit opinion* firmata dal Presidente della Corte dei conti, allegata a un *long-form report*, nel quale sono evidenziate le criticità, riscontrate all'esito dell'attività di *audit*, attraverso la formulazione di "Raccomandazioni", all'esito di un contraddittorio con il *management*.

Va, peraltro, evidenziato, con riguardo all'ITU, che l'attività di controllo ha attivamente partecipato al disvelamento di una frode relativa alla gestione dei contratti di consulenza presso un ufficio regionale, con una fase investigativa da parte dell'organizzazione tutt'ora in corso, che ha causato, a causa del suo possibile impatto sul bilancio, il differimento del *report* sull'esercizio finanziario 2020, approvato dalla Sezione nel dicembre 2021 e inviato al Segretario Generale dell'ITU per i suoi commenti.

Per quanto riguarda l'ICGEB, Organizzazione internazionale che opera nel campo della ricerca scientifica con sedi a Trieste, New Delhi e Cape Town, l'attività di *audit* è stata condotta quasi esclusivamente da remoto. L'Organizzazione, oltre ad avviare specifiche ricerche anche nel settore della pandemia da Covid-19, conseguendo significativi risultati, ha elaborato un Piano Strategico decennale, che definisce i suoi macro-obiettivi, allineandoli a quelli dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite.

Il *Board of Governors*, il Direttore Generale e tutto il Management dell'ICGEB hanno espresso particolare apprezzamento per il lavoro svolto dalla Sezione in maniera tempestiva e accurata, nonostante le limitazioni imposte dalla pandemia.

Tra le raccomandazioni formulate dalla Sezione, figurava anche quella relativa alla opportunità per l'ICGEB di chiarire, con riguardo alla sede di Trieste, il suo *status* con il Paese ospitante, valutando anche l'eventuale conclusione di un accordo di sede. Tale raccomandazione ha avuto seguito positivo nella seconda metà dell'anno, con la firma tra ICGEB e Governo italiano di un accordo di sede, che risulta attualmente sottoposto al Parlamento per la ratifica.

6. Attività nel quadro della cooperazione internazionale

Nell'ambito dell'attività internazionale, uno spazio di rilievo è riservato alla cooperazione internazionale.

Al riguardo, giova sottolineare, partendo dai principi ispiratori della Dichiarazione di Lima (ISSAI 1) e di quella del Messico (ISSAI 10), come la cooperazione internazionale sia, nell'ambito delle *audit functions*, essa stessa controllo.

Lo scambio delle *best practices*, la realizzazione di *framework* comuni costituisce un ulteriore piano di confronto internazionale, come sta accadendo per la *Task Force* di EUROSAI sui *Municipalities Audits*, in relazione alla quale va citato l'incontro annuale che si è svolto sia in presenza che in videoconferenza il 3-4 novembre in Montenegro, con un seminario su "*Municipal Real Estate Management*".

Sempre nell'ambito della cooperazione internazionale, i *Joint- Parallel e Coordinated Audits*, costituiscono attività di particolare rilievo.

Al riguardo, va segnalata la conclusione del *Parallel audit* sulla "*Sudden pollution in Adriatic Sea*", che è stato recentemente presentato a Trieste in un *meeting* internazionale al quale hanno partecipato, oltre alla Corte dei conti, le ISC di Croazia, Slovenia Bosnia-Herzegovina, Montenegro e Albania, con l'intervento delle massime autorità nazionali (MAECI, Protezione civile, Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibile, Capitaneria di porto, Autorità portuale, nonché l'Iniziativa Centro Europea), e con un impatto rilevante sulle iniziative di cooperazione tra Stati.

Va altresì rammentata l'attività svolta dalla Corte con riferimento a importanti progetti di co-produzione multilaterale nel settore della difesa. Ci si riferisce alla partecipazione alle Conferenze internazionali delle ISC che controllano il programma *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.

Il 9 e il 10 novembre 2021 la Sezione ha partecipato, a Monaco di Baviera, nella sede della NATO *Eurofighter and Tornado Management Agency* (NETMA), alla riunione annuale tra la stessa NETMA e i rappresentanti delle Istituzioni Superiori di Controllo dei Paesi associati al Programma *Eurofighter*.

L'incontro ha consentito alle ISC partecipanti di ottenere direttamente dalla NETMA dettagliate informazioni sull'andamento del programma, soprattutto sotto il profilo della *performance*. Le ISC hanno potuto accertare che la consegna degli aerei originariamente acquistati dai rispettivi Paesi associati è stata completata nel corso del 2020.

Circa il futuro del programma, la percezione delle ISC è stata che le crescenti richieste dei Paesi associati di dotare gli aerei *standard* di requisiti nazionali addizionali, i loro diversi orientamenti in ordine alla sostituzione degli aerei via via obsoleti (con Germania e Spagna che propendono per l'acquisto di nuovi *Eurofighter* mentre Regno Unito e Italia ricorrono al velivolo F-35 di produzione statunitense) e alcune richieste specifiche formulate da Paesi terzi acquirenti, tendono a rendere sempre più complesso il compito di mantenere un adeguato grado di "*commonality*" del programma, con riflessi anche sulla sua sostenibilità e sul mantenimento dell'attuale architettura e *mission* della NETMA.

È in fase di organizzazione la visita presso la base dell'Aeronautica Militare di Amendola nel quadro del secondo *audit* sul citato Programma JSF, che riguarda il *Sustainment* e la *Maintenance*.

7. 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 a 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, due magistrati della Corte dei conti sono membri 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).

Infine, nel 2021 un magistrato contabile ha fatto parte del *College of Auditors (CoA)* 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). Il meccanismo si è chiuso il 31 marzo del 2021, ed è stato rimpiazzato dal nuovo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility - EPF*), che sostituisce e amplia i precedenti strumenti finanziari in questo settore, vale a dire il meccanismo

Athena e il Fondo per la pace in Africa. Il *College of Auditor* del nuovo strumento eredita i componenti dal CoA del meccanismo Athena, oltre ad aumentarne il numero di ulteriori due unità. Un secondo magistrato della Corte è entrato come membro del CoA.

8. Monitoraggio delle irregolarità e delle frodi

Nel corso del 2021 la Corte ha proseguito la propria attività nell'ambito del monitoraggio delle irregolarità e delle frodi comunitarie, attribuendo importanza crescente alla stessa. In tale ambito, la Sezione di controllo degli affari comunitari ed internazionali compie, attraverso un proprio sistema operativo denominato SIDIF CONOSCO, da circa 11 anni, un processo di riclassificazione ed elaborazione di dati noti. L'attività che consegue si appunta sull'analisi del rischio nelle irregolarità e frodi, sul monitoraggio dei sistemi di recupero e sull'aspetto finanziario conseguente alla de-certificazione degli importi. Fenomeno, quest'ultimo, che costituisce un elemento informativo di preminente importanza in termini di contabilità pubblica, in quanto riguarda gli importi che, non gravitando più sul bilancio della UE, incidono sui bilanci regionali e/o nazionali.

Il SIDIF-CONOSCO viene alimentato con la popolazione dei dati presenti nel sistema europeo IMS-OLAF (*Irregular Management System*), il quale è prevalentemente un sistema statistico e di monitoraggio delle irregolarità e frodi che incidono sul bilancio dell'Unione europea, forniti direttamente dalle Autorità di gestione su richiesta della Sezione di controllo, con un *focus* soprattutto sulle azioni di recupero intraprese e in particolare sulle irregolarità/frodi c.d. "de-certificate".

I dati raccolti sono sottoposti a un'attività di controllo qualitativo di alcuni elementi-base contenuti nelle schede e di controllo quantitativo sui dati contabili in tal modo si perviene a una "pulizia" delle informazioni.

L'attività sopra descritta è risultata necessaria al fine di "dinamizzare" le informazioni celate, in quanto a esempio il fenomeno della de-certificazione porta, a livello di sistema UE (IMS), alla chiusura della scheda di irregolarità e alla compilazione dei campi economici, secondo le linee guida IMS, con conseguente perdita di patrimonio informativo utile ai fini della tutela delle ragioni dell'erario nazionale.

Al sistema SIDIF partecipa anche una procedura di raccolta e monitoraggio delle informazioni sulle modalità con le quali sono avvenuti i recuperi e di raffronto con i dati richiesti alle Autorità di gestione, attraverso apposite istruttorie, con conseguente adeguamento delle schede per avvenuti recuperi o per l'aggiornamento sullo stato dei procedimenti giudiziari pendenti.

I procedimenti descritti sono finalizzati al costante miglioramento della qualità dei dati, al fine di rendere elevata l'attendibilità di essi per lo svolgimento delle elaborazioni e analisi della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali e quindi per ottimizzare gli *asset* informativi da offrire, principalmente in sede di Relazione annuale o di Relazioni speciali. Si evidenzia, inoltre, che SIDIF rappresenta attualmente uno strumento unico nel suo genere e in grado di consentire un'analisi degli importi de-certificati su ciascuno dei Fondi comunitari dei quali l'Italia è beneficiaria.

Nel corso del tempo, inoltre l'utilizzo dei prodotti informativi SIDIF e la proficua collaborazione attivata con tutte le Autorità nazionali e regionali di gestione dei Fondi ha condotto al miglioramento del complessivo patrimonio conoscitivo sulle irregolarità/frodi, in termini di efficienza informativa, anche attraverso la risoluzione di incongruenze e anomalie, le quali sono potenzialmente in grado di alterare la piena cognizione finanziaria del fenomeno in osservazione.

Con riguardo al progetto Piattaforma integrata antifrode-PIAF, sono proseguite le attività finalizzate al trasferimento dei dati sulla piattaforma, secondo le risultanze degli incontri svolti negli anni precedenti con i soggetti coinvolti nel PIAF.

9. Le audizioni parlamentari della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali

Nel corso del 2021, le attività in campo internazionale della Corte dei conti sono state oggetto anche di due audizioni parlamentari.

La prima si è svolta l'11 maggio, presso la Commissione 14^a permanente (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica, in videoconferenza, ed ha avuto a oggetto il d.d.l. n. 2169 (recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" - "Legge europea 2019-2020"), prevalentemente l'art. 35, concernente la modifica dell'art. 43 della l. n. 234 del 2012, dedicato al "Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea". Tale modifica introduce la previsione di definire con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i ministri competenti per materia, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri e le procedure riguardanti i procedimenti istruttori propedeutici all'esercizio dell'azione di rivalsa. È stato, in proposito, espresso avviso favorevole all'impianto della norma, inteso a irrobustire l'impianto della rivalsa alla luce del dettato della Consulta (sent. n. 219 del 2016) la quale pur ritenendo il citato articolo suscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata, rilevava l'esigenza di una valorizzazione del termine "responsabilità" adottato dal legislatore, nel senso di escludere l'esistenza di un automatismo nella condanna dell'amministrazione locale in sede di rivalsa e, conseguentemente, di una deroga al principio dell'imputabilità. Nella circostanza, si è fatto cenno al tema delle "seconde condanne" da parte della Corte di giustizia europea, comportanti sanzioni particolarmente onerose, che determinano l'azione di rivalsa. Si è rilevato che questo è un tema di quotidiano oggetto di scrutinio nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile. È stato quindi prospettato che, valendosi dello strumentario processuale fornito dal codice della giustizia contabile, il procedimento giudiziario che si verrebbe a instaurare in caso di contestazioni sul diritto di rivalsa potrebbe essere configurato quale giudizio a istanza di parte; allo stesso modo, potrebbe essere previsto un impulso del p.m. contabile nei casi di inerzia. Il tutto, ovviamente, lasciando intatta la natura di titolo esecutivo del provvedimento che dispone la rivalsa, ma garantendo che tutte le controversie afferenti ai presupposti di tale titolo possano essere concentrate e affrontate in una sede che dovrebbe già, in base all'applicazione di fondamentali coordinate ordinamentali, considerarsi quella naturale.

La Sezione ha presentato una memoria in relazione all'audizione richiesta, per il 15 novembre 2021, dalle Commissioni congiunte 3^a e 14^a Camera e Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Conferenza sul futuro dell'Europa. Premessa la connotazione della Conferenza in una dimensione di tipo "consultivo", e quindi con l'assenza di un carattere decisionale, o anche solo di una diretta capacità di iniziativa, la memoria della Corte si è concentrata su alcuni aspetti, fra quelli in corso di trattazione da parte della Conferenza, che sollecitano l'attenzione della Corte dei conti, sia per i loro immediati riflessi in punto di finanza pubblica, sia per il loro esprimere progettualità di cambiamento istituzionale legate alla *governance* finanziaria. Ci si è espressi, in particolare, sulla *fiscal union*: è un fatto che gli importanti cambiamenti in materia di *fiscal policy* maturati a partire dalla crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona (2011) siano scaturiti da iniziative sorte a livello intergovernativo come reazione a eventi del tutto esogeni, e non certo come frutto di un consapevole dibattito sul futuro del progetto di integrazione europea. Si è rilevato, in sintesi, che un'area trascurata, al riguardo, è proprio quella delle entrate, nel cui ambito è ormai il tempo di pensare seriamente a una riforma dell'IVA, non a caso, ripetutamente oggetto di richieste di deroghe in ordine alla fase finale del pagamento con istituti nazionali come *reverse charge* e *split payment*, materia alla quale la Corte dedica continua attenzione, anche nel contesto della presidenza del VAT Working Group del Comitato di contatto delle ISC dell'UE. Non mancano, peraltro, gli interventi volti a richiedere una revisione del Patto di Stabilità e crescita, ovvero anche una "strutturalizzazione" delle forme di finanziamento degli interventi legate al NGEU (creazione stabile di *eurobond*).

Un'ulteriore memoria della Corte, avente come relatori i presidenti della Sezione di controllo sulla gestione e della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, era stata presentata per una richiesta di un'audizione, il 22 giugno, davanti alle Commissioni Riunite I (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e VIII (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici), sul d.l. n. 77/2021, recante "*Governance* del piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

CAPITOLO VIII

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 l. 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni, è volto ad accertare la conformità a legge dei provvedimenti sottoposti a controllo.

L'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, c. 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 l. 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 tali esigenze l'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti di natura regolatoria e organizzativa, a esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione del sisma 2016, introdotto dall'art. 33 del d.l. n. 189 del 2016, conv. con mod. dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229, e poi confermato dai successivi interventi legislativi (d.l. 9 febbraio 2017, n. 8, recante "Nuovi interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017", conv., con mod., dalla l. 7 aprile 2017, n. 45, e dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, conv., con mod., dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172).

Sul modello di controllo sperimentato con l'art. 33, c. 1, del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, cit., si muove anche il controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di natura regolatoria, a esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dai commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4, c. 1, del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, conv., con mod., dalla l. 14 giugno 2019, n. 55 per la realizzazione o il completamento degli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale (art. 9, c. 1, lett. c), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, che ha novellato l'art. 4 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, conv., con mod., dalla l. 14 giugno 2019, n. 55): sono esclusi, infatti, dal controllo preventivo i provvedimenti di natura gestionale; è previsto per l'esercizio del controllo preventivo il dimezzamento dei termini di cui all'art. 27, c. 1, della l. 24 novembre 2000, n. 340; è individuata quale sezione competente al controllo la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti (art. 3, c. 1-bis, della l. 14 gennaio 1994, n. 20); è ammessa la possibilità, durante lo svolgimento della fase del controllo, da parte dei commissari, con motivazione espressa, di dichiarare i provvedimenti provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli artt. 21-bis, 21-ter e 21-quater, della l. 7 agosto 1990, n. 241.

Il dimezzamento dei termini di cui all'art. 27, c. 1, della l. 24 novembre 2000, n. 340 e, durante lo svolgimento della fase del controllo, la provvisoria efficacia, esecutorietà ed esecutività dei provvedimenti, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater, della l. 7 agosto 1990, n. 241, sono stati previsti, con l'art. 2, c. 4, del d.l. n. 19 del 2020, anche per i provvedimenti concernenti le disposizioni attuative delle misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19. Nel 2021, sono stati tempestivamente esaminati dai competenti Uffici di controllo due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e 114 ordinanze emesse dal Ministro della salute, recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

L'art. 3, c. 1, lett. l), della l. 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.

L'ambito di operatività del controllo preventivo si estende, ai sensi dell'art. 162, c. 5, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, alla legittimità e alla regolarità dei contratti secretati o che esigono speciali misure di sicurezza. Entro il 30 giugno di ciascun anno la competente Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati dà conto al Parlamento dell'attività svolta, inviando specifica relazione al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (art. 5, c. 1-bis, del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, conv., con mod., dalla l. 25 giugno 2020, n. 70).

In tema di controllo successivo di legittimità, l'art. 10, c. 1, del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 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 - Ucb o Ragioneria territoriale), 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 in sede di controllo hanno chiarito che il controllo della Corte risponde alla finalità preminente di sottoporre a un particolare e 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, ovverosia 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 nell'esercizio, da parte del dirigente, 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. Infatti, ad avviso della Corte, tale controllo, da "attuare con le consuete modalità procedurali, si potrà 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".

Si tratta, 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 2021 sono proseguite le azioni volte alla piena digitalizzazione 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). In particolare, il sistema SILEA, già entrato a regime dal 2019 in tutti gli Uffici centrali di controllo, nel 2021 ha visto l'ingresso di ulteriori 2 Sezioni regionali di controllo²⁵.

²⁵ Alla data del 31 dicembre 2021 le Sezioni regionali di controllo che operano mediante la piattaforma SILEA sono 12: Lazio (dal 13/12/2018), Sicilia - Ufficio I - atti Regione (dal 6/5/2019), Puglia (dal

A seguito dell'entrata a regime delle disposizioni di cui all'art. 33 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv. dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, 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, a tutt'oggi, 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. Ciò 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, la possibilità 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 2021, la Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha adottato, in adunanza, quindici deliberazioni (di queste, una è stata adottata in adunanza generale e undici sono state adottate dal collegio nella composizione ridotta prevista dall'art. 85, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv., con mod., dalla l. 24 aprile 2020, n. 27), nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva. Sono state dieci le deliberazioni di riconsultazione del visto, quattro quelle di ammissione al visto e una di non luogo a deliberare.

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, di norma, 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" (1.207). In diversi casi l'amministrazione ha ritenuto di adeguare i contenuti dei provvedimenti alle osservazioni dell'Ufficio. Non rara è stata, peraltro, la richiesta di ritiro da parte delle amministrazioni dei provvedimenti assoggettati al controllo di legittimità per un riesame degli stessi: nel 2021, gli atti ritirati dall'amministrazione

23/1/2020), Lombardia (dal 8/1/2020), Abruzzo (dal 8/5/2020), Trentino Alto-Adige - sede di Trento (dal 22/5/2020), Veneto (dal 16/04/2020), Campania (dal 7/4/2020), Sicilia - Ufficio I - atti Stato (dal 3/6/2020), Friuli Venezia-Giulia (dal 4/5/2021), Liguria (dal 1/7/2021), Umbria (dal 5/6/2020). La Sezione regionale di controllo per il Piemonte è entrata in SILEA dal 1/1/2022. A tutt'oggi non sono ancora entrate in SILEA le seguenti Sezioni regionali di controllo: Emilia-Romagna, Sardegna, Basilicata, Trentino Alto-Adige - sede di Bolzano, Calabria, Toscana, Valle d'Aosta, Marche, Molise.

in autotutela sono stati 431 e tra questi rilevano soprattutto quelli rientranti nella tipologia di cui all'art. 3, c. 1, lett. g, della l. n. 20 del 1994, cioè i provvedimenti di approvazione di contratti, e quelli rientranti nella tipologia di cui all'art. 3, c. 1, lett. c, della l. n. 20 del 1994, cioè gli atti normativi a rilevanza esterna e gli atti di programmazione comportanti spese nonché quelli generali attuativi di norme comunitarie (rispettivamente 107 e 102 gli atti ritirati).

Non mancano casi in cui la richiesta di ritiro avviene in conseguenza del deferimento dell'atto all'esame collegiale. È il caso, a titolo esemplificativo, nel periodo considerato, del provvedimento di approvazione di un atto aggiuntivo a una convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la società Studiare Sviluppo S.r.l., ritirato in autotutela dall'amministrazione prima dell'adunanza collegiale.

Il procedimento del controllo preventivo, d'altronde, si pone sempre più spesso per la pubblica amministrazione come 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.

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 *inutiliter data* ogni eventuale pronuncia dell'ufficio, fermi restando i profili di responsabilità in capo a chi abbia omesso tale adempimento, in virtù di 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.

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, a 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. A tale proposito, va 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 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, c. 1, della l. n. 20 del 1994. Nel 2021 sono state deferite alla sede collegiale anche questioni peculiari, relative al rapporto, in tema di esecuzione delle sentenze di condanna per responsabilità per danno erariale, tra la funzione di vigilanza intestata dal codice di giustizia contabile alle procure della Corte dei conti e la funzione di controllo preventivo di legittimità in ipotesi di accordi solutori

conseguenti all'esecuzione di sentenze di condanna della Corte dei conti passate in giudicato in materia di responsabilità per danno erariale.

Come già il 2020, anche il 2021 è stato un anno particolarmente intenso per il settore del controllo sulle delibere CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) di approvazione di opere, contratti e programmi infrastrutturali, in considerazione anche della quantità di provvedimenti approvati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica di Covid-19. Tra queste ultime, rilevano le delibere nn. 47, 49, 66 e 80, riguardanti l'assegnazione di risorse per i finanziamenti dei contratti istituzionali di sviluppo e le delibere riguardanti l'assegnazione di risorse per il sisma Abruzzo, ai fini della ricostruzione del patrimonio pubblico. Di rilievo, nell'ambito del finanziamento delle opere infrastrutturali, è la delibera n. 45/2021, con la quale il Comitato ha espresso parere favorevole sull'aggiornamento per gli anni 2020 e 2021 del Contratto di Programma 2017-2021 tra il MIMS (Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili) e RFI (Rete Ferroviaria) S.p.a. L'aggiornamento permette di contrattualizzare nuovi finanziamenti per 31,69 miliardi di euro, di cui: 12,7 miliardi di euro provenienti dal PNRR; 10,5 miliardi dal d.l. n. 59/2021 (Fondo complementare al PNRR); 3,8 miliardi dalla legge di bilancio 2020; 3,7 miliardi dalla legge di bilancio 2021; circa un miliardo da altre fonti. I nuovi interventi consentiranno la riduzione del divario infrastrutturale Nord-Sud (tra cui 9,4 miliardi per l'AV/AC Salerno Reggio Calabria), si concentreranno sull'alta velocità e sull'accelerazione della rete, andranno a completare i corridoi ferroviari TEN-T e le tratte di valico e a potenziare i nodi e le direttrici ferroviarie. Altrettanto rilevante è la delibera n. 44/2021, di approvazione dello schema di aggiornamento 2020 del Contratto di programma 2016-2020 tra il MIT e ANAS.

Sotto il profilo ordinamentale, va segnalata la delibera n. 79/2020 che ha approvato le modifiche al Regolamento del CIPESS in conseguenza delle innovazioni connesse con il ruolo assunto dal Comitato a seguito della trasformazione del CIPE in CIPESS.

Di rilevante impatto ordinamentale è poi la delibera CIPE n. 63/2020, con la quale è stata approvata la disciplina di attuazione dell'art. 11, c. 2-bis, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, come integrato dall'art. 41, c. 1, del d.l. n. 76/2020 in forza del quale è stata prevista la sanzione della nullità per tutti gli atti amministrativi, anche di natura regolamentare, adottati dalle amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l'esecuzione di progetti di investimento pubblico in assenza del corrispondente codice unico di progetto (CUP), in quanto elemento essenziale dell'atto stesso. In sede istruttoria, sono state peraltro esaminate problematiche relative all'applicazione di quanto disposto dall'art. 41 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76.

Pure nel 2021, anche in relazione ai numerosi interventi normativi concernenti lo stanziamento di risorse per far fronte alle conseguenze economiche derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, numerosi sono stati i d.p.c.m. concernenti il riparto di fondi e la determinazione dei relativi criteri. In diverse occasioni, l'amministrazione, in sede istruttoria, è stata richiamata al corretto esercizio della discrezionalità soprattutto per il rispetto delle finalità delle erogazioni.

Non sono mancati, al riguardo, casi nei quali l'amministrazione ha ritenuto di esercitare i poteri di autotutela a seguito di osservazioni dell'ufficio competente.

Notevole, al riguardo, nel 2021, anche l'impatto derivante dall'esame di provvedimenti del Ministero dello sviluppo economico con specifico riferimento alle numerose misure di sostegno a favore di tutti i settori e gli operatori del mondo produttivo che hanno risentito degli effetti della pandemia da Covid-19.

Nel corso dell'anno 2021 sono stati adottati provvedimenti di variazioni di bilancio finanziariamente molto significativi, emanati a seguito delle disposizioni legislative connesse all'emergenza epidemiologica di Covid-19: si menzionano, a tale proposito: d.l. 22 marzo 2021, n. 41, conv. con mod. dalla l. 21 maggio 2021, n. 69; d.l. 25 maggio 2021, n. 73, conv. con mod. dalla l. 23 luglio 2021, n.106; d.l. 31 maggio 2021, n. 77 "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", conv. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108; d.l. 6 maggio 2021, n. 59 "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti", conv. con mod. dalla l. 1° luglio 2021, n. 101; d.l. 9 giugno 2021, n. 80 "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", conv. con mod. dalla l.6 agosto 2021, n. 113. Per la copertura di tali provvedimenti, il Governo ha chiesto al Parlamento l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento, con la relazione prevista dall'art. 6, l. n. 243 del 2012.

Nel medesimo anno, numerosi sono stati i provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 1 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, conv. dalla l. 5 giugno 2020, n. 40, modificato dalla l. n. 178 del 2020 e in ultimo modificato dall'art. 13, c. 1, lett. a), del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, conv., con mod., dalla l. 23 luglio 2021, n. 106, allo scopo di assicurare la necessaria liquidità alle imprese, con sede in Italia, colpite economicamente dagli effetti dell'epidemia Covid-19. A tal fine, Sace S.p.a. è stata autorizzata a concedere, fino alla data del 31 dicembre 2021 e per un importo complessivo massimo di 200 miliardi, garanzie in favore di banche, istituzioni finanziarie, nazionali e internazionali e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia a supporto di finanziamenti da essi concessi alle imprese.

Va peraltro segnalato al riguardo che con il d.d. del Ministero dell'economia e delle finanze 7 gennaio 2021, n. 2, è stato approvato l'atto esecutivo, stipulato il 5 gennaio 2021, alla convenzione-quadro tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la SOSE S.p.a. per la realizzazione del progetto di ricerca "*Imprese e Covid-19: modello non comportamentale e comportamentale 2020-2021*", nonché per il supporto allo svolgimento di alcune attività istituzionali del dipartimento delle finanze. In sede istruttoria, è stato evidenziato che l'anticipata esecuzione dell'accordo, che costituisce una misura *extra ordinem* valida in casi eccezionali, trova giustificazione esclusivamente nell'ambito del perimetro temporale di validità del periodo emergenziale legato al Covid-19, in conformità a quanto sancito dall'art. 8 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

Più in generale, sul piano organizzativo della p.a., notevole impatto hanno avuto le misure adottate sul lavoro agile in conseguenza dell'emergenza da Covid-19.

Particolare attenzione è stata data all'impatto della disciplina attuativa emergenziale con riferimento alla disciplina recata dal GDPR (Regolamento generale sulla protezione dei dati). In occasione dell'esame del d.p.c.m. 17 giugno 2021 e del d.p.c.m. del 17 dicembre 2021 in ordine alle disposizioni attuative del d.l. 26 novembre 2021, n. 172, sull'adozione del *green pass*, l'ufficio competente ha avuto modo di richiamare l'amministrazione all'adozione di ogni misura idonea a monitorare la puntuale attuazione dei provvedimenti in linea con le osservazioni formulate dal Garante nei pareri resi ai sensi dell'art. 58, par. 3, lett. b), del GDPR volte a rafforzare le garanzie nei confronti dei soggetti i cui dati saranno trattati nell'ambito della Piattaforma nazionale-DGC.

Sempre con riferimento alla specifica disciplina recata dal GDPR - da considerarsi di particolare importanza anche in relazione alla implementazione delle azioni di transizione della p.a. al digitale nell'attuale quadro emergenziale e nei futuri scenari di sviluppo delle tecnologie digitali nella p.a. - l'ufficio competente, in occasione dell'esame dell'accordo esecutivo del Piano di transizione al digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha avuto modo di richiamare l'amministrazione alla necessità di monitorare che i servizi acquisiti sul mercato (in particolare i servizi *cloud*) assicurino idonee garanzie ai fini del rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali recata dal GDPR, tenuto conto anche degli effetti derivanti dalla sentenza della Corte di Giustizia UE del 16 luglio 2020 nella causa C-311/18, con la quale è stata pronunciata l'invalidità della decisione di esecuzione (UE) 2016/1250 della Commissione, del 12 luglio 2016, a norma della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'adeguatezza della protezione offerta dal regime dello scudo UE-USA per la *privacy*.

L'Unione europea ha risposto alla crisi pandemica con il *Next Generation EU* (NGEU). È un programma che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi.

In attuazione dell'RRF, l'Italia ha predisposto il Piano di Ripresa e Resilienza PNRR, che si articola in 6 Missioni e 16 Componenti. Lo schema di *governance* del Piano che il Governo ha predisposto prevede tra l'altro una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell'economia e delle finanze che supervisiona l'attuazione del Piano.

A seguito dell'approvazione del PNRR da parte del Consiglio ECOFIN, sono state, infatti, assegnate le risorse finanziarie in favore di ciascuna amministrazione titolare degli interventi, con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021, per l'attuazione degli interventi e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione. In particolare, la tabella A (PNRR-Italia Quadro finanziario per amministrazioni titolari) allegata al decreto, espone le risorse

del PNRR assegnate alle singole amministrazioni mentre la tabella B (PNRR Italia - Contributi finanziari e ripartizione rate semestrali) individua traguardi e obiettivi che concorrono alla presentazione delle richieste di rimborso semestrali alla Commissione europea.

Il d.m. 23 novembre 2021 reca modifiche alla tabella A allegata al citato d.m. 6 agosto 2021. Tre delle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR (ai sensi del d.p.c.m. 9 luglio 2021 e del d.l. n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, art. 8, c. 1) hanno richiesto modifiche all'assegnazione delle risorse a esse relative stabilite con detta tabella A, come di seguito riportato:

- richiesta del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale finalizzata ad apportare la modifica all'assegnazione delle risorse relativa all'investimento Tecnologie satellitari ed economia spaziale del PNRR in conseguenza dell'attribuzione allo stesso delle funzioni delegate in materia di coordinamento delle politiche relative ai programmi spaziali e aerospaziali di cui alla l. 11 gennaio 2018, n. 7 ;

- richiesta emersa in sede tecnica del Ministero dell'università e della ricerca di apportare talune modifiche agli interventi di propria competenza relativi alla Missione 4 del PNRR;

- richieste emerse in sede tecnica del Ministero della salute di apportare talune modifiche agli interventi di propria competenza relativi alla missione 6 del PNRR.

Di rilievo, sotto il profilo delle procedure di spesa, è il decreto del Ministero dell'economia 11 ottobre 2021, che disciplina le procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR, di cui all'art. 1, c. 1042, l. 30 dicembre 2020, n. 178. Strettamente connesso al cit. comma è il c. 1037 del medesimo articolo, il quale ha istituito un apposito fondo (Fondo di rotazione) per l'attuazione dell'iniziativa della Commissione europea "Next generation EU" e, in particolare, del PNRR. Le risorse del Fondo *Next Generation EU-Italia*, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia, e le risorse del Fondo sviluppo e coesione da destinare agli interventi del PNRR sono versate su due appositi conti correnti infruttiferi (contributi a fondo perduto e contributi a titolo di prestito) aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato. Le risorse medesime sono assegnate al Servizio centrale per il PNRR istituito presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Il Servizio centrale per il PNRR rende disponibili le risorse del Fondo di rotazione *Next Generation EU-Italia* assegnate ai vari interventi del PNRR sulla base delle richieste delle varie amministrazioni centrali titolari, che dispongono i pagamenti in favore dei destinatari finali delle risorse. Le risorse relative ai progetti del PNRR alla cui attuazione provvedono le regioni, le province autonome e/o altri enti sono trasferite sui conti di tesoreria unica o, se non intestatari di conti di tesoreria unica, sui conti correnti bancari o postali. Le risorse relative a interventi aventi natura di crediti d'imposta o che comportano minori entrate per il bilancio dello Stato sono assegnate al Servizio centrale per il PNRR e versate in favore della contabilità speciale intestata "Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio".

Di notevole impatto per tutti gli uffici, nel secondo semestre del 2021, sono stati, quindi, i numerosi provvedimenti sinora pervenuti in materia di attuazione del PNRR, che hanno riguardato soprattutto il riparto delle risorse finanziarie, la

costituzione delle nuove strutture di *governance* e l'attribuzione di incarichi dirigenziali e di consulenza.

Tra questi vanno segnalati: il provvedimento di individuazione delle amministrazioni centrali titolari di interventi nel PNRR; quello di ripartizione delle risorse tra le amministrazioni centrali titolari di interventi; quello di riparto del contingente del personale tra le amministrazioni centrali titolari di interventi; i provvedimenti di istituzione di nuove strutture (cabina di regia, di unità di missione e organizzative dedicate); diversi provvedimenti aventi a oggetto approvazione di atti contrattuali (convenzioni, accordi quadro e relativi contratti esecutivi) per la realizzazione di interventi PNRR; numerosi provvedimenti di attribuzione di incarichi all'interno delle nuove strutture create.

Questioni peculiari sono state rappresentate in occasione del conferimento dell'incarico dirigenziale dell'unità di missione denominata "Segreteria tecnica del PNRR", in particolare in relazione alla durata massima dell'incarico. Nella prospettazione dell'amministrazione, condivisa dall'ufficio competente, è stato ritenuto che il termine di durata dell'incarico dirigenziale non potesse non coincidere, in via eccezionale, con quello di durata della unità di missione, stante la norma speciale di cui all'art. 4, c. 1, del d.l. n. 77 del 2021, secondo cui tale struttura ha durata temporanea superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae sino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Di qui il carattere speciale della norma da intendersi derogatoria anche della disciplina recata dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 sui limiti di durata degli incarichi dirigenziali.

Più in generale, in continuità, poi, 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 ovvero al rispetto della normativa in materia di contratti pubblici e la necessità che eventuali scostamenti da pareri di organi consultivi siano adeguatamente ed esaurientemente motivati.

Anche nel 2021, 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*, rispetto ai quali sono stati richiamati anche i principi da ultimo affermati dalla Sezione con la deliberazione n. 9 del 2020 in ordine alle verifiche di congruità condotte dall'amministrazione ai sensi dell'art. 192, c. 2, del d.lgs. n. 50 del 2016. In ogni caso, si è posta l'attenzione sulla necessità che, al fine della positiva valutazione di congruità degli importi dell'affidamento *in house*, sia data estrema attenzione alla concreta prova della sua maggiore convenienza rispetto alle altre opzioni, in particolar modo rispetto all'acquisizione di beni e servizi direttamente dal mercato, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Si è avuto modo anche di evidenziare la necessità che le società *in house*, nel fare ricorso all'utilizzo di consulenti esterni, si attengano a procedure che garantiscano la trasparenza, la parità di trattamento e la concorrenza e comunque le condizioni di cui all'art. 7, cc. 6 e 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, mettendo in evidenza i motivi che

impediscono all'amministrazione di procedere alle assunzioni del personale necessario per lo svolgimento delle mansioni affidate solitamente alle società stesse.

Sempre in materia contrattuale, gli uffici hanno avuto modo di richiamare i presupposti per il corretto ricorso ad affidamenti diretti. Tra le problematiche più delicate si segnala, infatti, quella relativa alla stipula di contratti a procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara. È stato al riguardo affermato che il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, nell'ipotesi di cui all'art. 63, c. 2, lett. c), del d.lgs. n. 50 del 2016, richiede un'urgenza derivante da "eventi imprevedibili" e "non imputabili all'amministrazione aggiudicatrice". In generale, non sono mancate le occasioni nelle quali si è avuto modo di richiamare l'attenzione dell'amministrazione sul rispetto della normativa vigente in materia di contratti pubblici e sulla conseguente necessità che, in caso di eventuali scostamenti dai principi fondamentali della gara pubblica, le ipotesi derogatorie siano applicate come *extrema ratio*. Si tratta di profili che spesso richiedono una particolare attenzione al fine di verificare la legittimità di istituti come rinnovo, opzioni e proroga tecnica. A fronte del principio generale del divieto di proroga dei contratti pubblici, sussiste, invero, una residuale facoltà, da parte della stazione appaltante, di ricorrere all'opzione di proroga tecnica, ovvero quella diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara (art. 106, c. 11, del d.lgs. 50/2016). La proroga e il rinnovo possono tradursi, tuttavia, in una fattispecie di affidamento senza gara, con violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento se non ricondotti alla loro natura eccezionale, essendo in particolare la proroga tecnica 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.

Di rilievo sono le questioni poste nei contratti per la fornitura di piattaforme informatiche. È stata, al riguardo, evidenziata la necessità di attuare le iniziative necessarie per evitare il rischio della dipendenza dal fornitore (c.d. *lock-in*).

È stata evidenziata la necessità che la revisione prezzi vada riconosciuta, per i lavori, solo per l'eccedenza rispetto al 10% del prezzo originario, mentre, per i servizi e le forniture, solo laddove si sia verificata una variazione nel valore dei beni, in aumento o in diminuzione, in misura non inferiore al 10% del prezzo complessivo.

Vanno poi ricordate le particolari problematiche relative ai contratti di locazione e/o acquisto delle sedi di uffici pubblici.

Degne di nota sono anche alcune ipotesi di riconoscimento di debito fuori bilancio portate all'esame degli uffici, con particolare riguardo alla sussistenza dei relativi presupposti. È stato evidenziato che, secondo costante giurisprudenza della Corte in tema di ammontare del debito riconoscibile, l'indennità prevista dall'art. 2014 c.c. va liquidata nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dall'esecutore della prestazione resa, a causa dell'assenza di un contratto, con esclusione, conseguentemente, di quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace.

In materia di assegnazione di contributi pubblici, è stata affermata la necessità che i criteri per l'individuazione dei beneficiari e per la fissazione della misura del contributo siano stabiliti preventivamente.

In materia di conferimento di incarichi dirigenziali, è stata ribadita la necessità di far precedere in ogni caso l'affidamento di detti incarichi da una procedura concorsuale, nel rispetto dei principi di correttezza e trasparenza, rendendo ostensivo il percorso valutativo, in modo da consentire il controllo *ab extra* dell'iter logico seguito.

Ai fini di evitare situazioni soprannumerarie, è stata anche rappresentata l'esigenza del costante monitoraggio della dotazione organica dei dirigenti, tenendo conto anche delle unità dirigenziali collocate fuori ruolo, in aspettativa e in comando presso altre amministrazioni.

In tema di conferimento di incarichi dirigenziali *ad interim*, è stata sottolineata l'eccezionalità del ricorso all'istituto, ammissibile nel solo caso in cui sia stato aperto il procedimento di copertura del posto vacante e nei limiti di tempo previsti per la copertura.

Sotto il mero profilo quantitativo, nel 2021 complessivamente sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità 16.833 provvedimenti, ai quali va aggiunta la giacenza di 954, trasmessi negli ultimi mesi del 2020, per un totale di 17.787 atti. Gli atti definiti, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, sono stati 16.952. Sono stati formulati 654 rilievi istruttori. Gli atti di Governo pervenuti agli uffici di controllo della Sezione sono stati 58.

Nel 2021 il competente ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri ha esaminato, in sede di controllo preventivo di legittimità e nell'ambito delle specifiche competenze attribuite dall'art. 33, c. 1, del d.l. n. 189 del 2016, 53 ordinanze adottate dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 (erano 14 nel 2020), molte delle quali di notevole impatto finanziario e di vasta complessità. Sono state quattro le ordinanze oggetto di rilievo che hanno dato luogo all'esercizio dei poteri di autotutela da parte della Gestione commissariale.

Sono, infine, pervenuti 48 provvedimenti al controllo successivo di legittimità, che, aggiunti alla giacenza iniziale di 24, danno un totale di 72 provvedimenti; al termine dell'anno ne sono stati definiti 60.

3. Le principali pronunce adottate nel controllo di legittimità

La Sezione, anche nel 2021, ha esaminato questioni attinenti a provvedimenti con impatto sull'economia nazionale, in particolare in tema di disciplina, tramite protocollo d'intesa, delle modalità di utilizzo del "Fondo preordinato alla promozione di misure di sviluppo economico e all'attivazione di una *social card* per i residenti nelle regioni interessate dalle estrazioni di idrocarburi liquidi e gassosi". In relazione allo svolgimento di dette attività estrattive, la Sezione, con la deliberazione n. 9 del 2021, ha affermato che la possibilità di adottare misure compensative per residenti, a carico di apposito fondo gestito dal Ministero dello sviluppo economico tramite protocollo d'intesa con la regione interessata, resta assoggettata alla disciplina della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, la quale prevede che, con riferimento alle somme dovute dallo Stato in

relazione all'adempimento di obbligazioni giuridiche perfezionate, siano assunti gli impegni di spesa, nel rispetto delle leggi vigenti e, nei limiti dei pertinenti stanziamenti iscritti in bilancio, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili; pertanto, non è conforme a legge il protocollo d'intesa che non è preceduto da impegno di spesa anche solo per una delle annualità interessate dall'accordo.

Nella specifica materia degli Accordi di sviluppo volti a sostenere programmi di sviluppo industriali, la Sezione, con la deliberazione n. 10 del 2021, ha affermato che il progetto di investimento produttivo, ai sensi dell'art. 14, c. 2, del decreto del Ministero dello sviluppo economico 9 dicembre 2014 non può riguardare l'intero complesso aziendale ma solo "unità produttive" determinate.

Ancora con riferimento alla specifica materia degli Accordi di sviluppo, la Sezione, con la deliberazione n. 14 del 2021, ha affrontato una specifica questione in tema di conflitto di interessi del soggetto gestore della misura a valere sul "Fondo per la crescita sostenibile" di cui all'art. 23 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv., con mod., dalla l. 7 agosto 2012, n. 134. È stato con l'occasione affermato che, nell'ipotesi in cui uno stesso soggetto sia chiamato a valutare, in qualità di "gestore" della misura in argomento, la proposta progettuale da realizzare mediante l'Accordo e sia altresì affidatario di incarico di consulenza finalizzato a dare attuazione al progetto stesso, risultano violati i principi di imparzialità e buon andamento, nonché di trasparenza dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 della Cost. e all'art. 6-bis della l. 7 agosto 1990, n. 241, anche nel caso in cui la valutazione sia espressa da un'articolazione dello stesso ente diversa da quella destinata a fornire la consulenza.

In materia di contratti pubblici, sono state affrontate alcune questioni in tema di presupposti per il ricorso a una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara. È stato affermato dalla Sezione, con la deliberazione n. 3 del 2021, che l'ipotesi di cui all'art. 63, c. 3, lett. a) del d. lgs. n. 50/2016 (l'infungibilità derivante dal carattere di ricerca, sperimentazione, studio e sviluppo) presuppone il carattere prototipale del bene oggetto del contratto e l'assenza di un prezzo commerciale di vendita, caratteristiche queste che lo rendono estraneo alla logica di mercato. Sullo stesso tema, la Sezione si è pronunciata anche con la deliberazione n. 4 del 2021, affermando che il ricorso alla procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando di gara, è consentito solo in presenza dei presupposti giustificativi individuati tassativamente dal legislatore, di cui occorre necessariamente dar conto in sede di motivazione del provvedimento. Il ricorso alla deroga alle procedure di gara prevista dall'art. 18, c. 4, lett. a), del d.lgs. n. 208/2011, nell'ipotesi di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, presuppone che il cambio del fornitore comporti un cambio del prodotto e conseguenti difficoltà tecniche "sproporzionate" in sede di impiego o manutenzione. La circostanza che il contraente individuato non sia né produttore né fornitore esclusivo degli apparati oggetto del contratto deve comunque indurre l'amministrazione a innescare un confronto concorrenziale quantomeno tra distributori, in applicazione del disposto dell'art. 16, c. 2, del d. lgs. n. 208 del 2011. Con l'occasione, la Sezione ha, altresì, affermato che, in ipotesi di pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione di un apposito invito a esprimere una manifestazione d'interesse, occorre ivi riportare gli elementi minimi

necessari per poter configurare l'atto come tale (il formale invito, il relativo termine, i requisiti dell'operatore economico, i criteri le specifiche tecniche del bene, i criteri di selezione degli operatori e delle offerte). Sempre con riferimento ai presupposti per il ricorso a una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, la Sezione, con la deliberazione n. 5 del 2021, ha affermato che il presupposto dell'unicità dell'operatore economico di cui all'art. 18, c. 2, lett. d), del d.lgs. n. 208/2011 non risulta ricorrere nel caso di oligopolio e/o in presenza di manifestazioni d'interesse avanzate, a seguito d'indagine di mercato, da più di un operatore economico, seppur non nei tempi e nei modi previsti nell'avviso. Il richiamo operato dall'amministrazione ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa non può giustificare la deroga al principio della gara, deroga ammessa nei soli casi in cui il confronto concorrenziale non sarebbe utile, non potendo produrre un risultato diverso. Nelle altre ipotesi, invece, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità vengono assicurati proprio mediante il confronto concorrenziale, attraverso il quale viene favorita l'iniziativa economica, vengono incentivate le imprese a essere più efficienti e, in tal modo, garantita, nel medio-lungo periodo, l'efficienza e la riduzione dei prezzi. Ancora in tema di consegne complementari, con la deliberazione n. 15 del 2021, la Sezione ha poi affermato che non sussistono i presupposti per il ricorso a una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'art. 63, c. 3, lett. b), del d.lgs. n. 50/2016 (consegne complementari) nell'ipotesi in cui la deroga alla gara trovi la sua giustificazione nell'asserita necessità di garantire l'uniformità del tipo di apparecchiatura utilizzata e in generiche difficoltà che sarebbero scaturite dal cambio dell'apparecchiatura (allungamento dei tempi, necessità di prevedere la configurazione di radio diverse, aumento dei costi di formazione), difficoltà che, a giudizio del collegio, non integrano il carattere della "sproporzione" espressamente richiesto dalla normativa richiamata.

In tema di obbligazioni contrattuali, e in particolare in materia di riconoscimento di debito derivante dall'assenza di disponibilità finanziarie, la Sezione, con la deliberazione n. 11 del 2021, ha affermato che l'istituto del riconoscimento del debito consente alla pubblica amministrazione di far salvi, nel proprio interesse, gli impegni di spesa in precedenza assunti tramite specifica obbligazione, ancorché sprovvista di copertura contabile, ma non ha la funzione di introdurre una sanatoria per i contratti nulli o, comunque, invalidi; sicché è conforme a legge il riconoscimento del debito intervenuto per assicurare la remunerazione delle prestazioni relative al servizio di interesse generale di trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari, derivante dall'assenza di disponibilità nel bilancio di esercizio, per parziale carenza di stanziamenti legislativi.

Numerose le questioni nel 2021 affrontate dalla Sezione in materia di personale. In tema di conferimento di incarichi dirigenziali, con la deliberazione n. 1 del 2021, è stato affermato che il procedimento di conferimento di incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19 del d.lgs n. 165/2001 deve essere condotto nel rispetto dei principi di correttezza e trasparenza, e deve rendere ostensivo il percorso valutativo in modo da consentire il controllo *ab extra* dell'*iter* logico seguito, sicché l'amministrazione è comunque tenuta a trasmettere tutta la documentazione presa in considerazione ai fini della valutazione, nonché i verbali che danno conto delle operazioni effettuate.

A garanzia di una corretta valutazione è, infatti, imprescindibile che l'organo deputato alla selezione si doti di criteri di valutazione oggettivi prima dell'avvio della procedura e ne dia conto in apposito verbale. L'individuazione degli obiettivi da perseguire, cui vanno correlate le competenze richieste, può essere effettuata *per relationem* avuto riguardo alle funzioni istituzionalmente rimesse alla struttura la cui direzione è in attribuzione, come ulteriormente declinate dagli atti di indirizzo attraverso i quali il vertice politico delinea la propria missione in vigore all'atto della procedura, a meno di ulteriori specificazioni ritenute opportune nella contingenza specifica. La specificazione delle competenze professionali richieste per ricoprire l'incarico può risultare non necessaria ove agevolmente e inequivocabilmente identificabile *aliunde*, in primo luogo attraverso il riferimento alle competenze istituzionali dell'ufficio interessato. Sullo stesso tema, la Sezione è successivamente intervenuta con la deliberazione n. 12 del 2021, ribadendo il principio secondo cui il procedimento di conferimento di incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 deve essere condotto nel rispetto dei principi di correttezza e trasparenza, sicché, a garanzia di una corretta valutazione, è imprescindibile che l'organo deputato alla selezione si doti di criteri di valutazione oggettivi prima dell'avvio della procedura dandone conto in apposito verbale o, in alternativa, espliciti di volta in volta, con adeguata motivazione, le ragioni a sostegno dei punteggi alfanumerici attribuiti.

Una questione peculiare è stata affrontata dalla Sezione, con la deliberazione n. 13 del 2021, in tema di conferimento di incarico dirigenziale a dirigente destinato a transitare ad altra amministrazione. La Sezione ha ritenuto non conforme a legge il conferimento di un incarico dirigenziale, *ex art. 19, c. 5, del d.lgs. n. 165/2001*, nell'ambito del Ministero della cultura, a un dirigente in servizio, alla data del 13 febbraio 2021, presso la direzione generale del turismo e, quindi, destinato a transitare, ai sensi dell'art. 7, c. 5, del d.l. 1° marzo 2021, n. 22, conv. con mod. dalla l. 22 aprile 2021, n. 55, al Ministero del turismo.

Sempre in materia di personale, la Sezione ha affrontato, nel 2021, alcune questioni in tema di contratti di collaborazione professionale. Con la deliberazione n. 2 del 2021, è stato affermato - in tema di conferimento di incarico di esperto in informatica giuridica a candidato non in possesso di tutti i requisiti professionali previsti dal bando - che il conferimento di incarichi di collaborazione a esperti di particolare e comprovata specializzazione presuppone che l'amministrazione, in sede di bando di selezione, con determinazione di natura discrezionale, individui i parametri per compiere l'accertamento dei requisiti richiesti, con la conseguenza che, nella successiva applicazione della disciplina appositamente prefissata, la stessa amministrazione risulterà vincolata, nella valutazione dei singoli candidati, al rispetto degli stessi parametri in precedenza indicati. In ordine al riscontro del possesso dei requisiti professionali richiesti dalla legge per il conferimento di incarichi di collaborazione a personale esterno all'amministrazione, la Sezione, con la deliberazione n. 6 del 2021, ha affermato che occorre verificare in concreto il contenuto della prestazione richiesta, senza limitarsi alla denominazione della relativa figura professionale, sicché, nella specie, risultava conforme a legge il provvedimento di conferimento dell'incarico riferito alla specifica attività di "Staff di Segreteria-Junior", consistente "nella gestione di attività di segreteria, nella

predisposizione di documentazione amministrativa presso uffici pubblici e i soggetti attuatori, nella analisi dei dati del progetto comprensivo di eventuale sviluppo di modelli statistici interpretativi e all'utilizzo di strumenti di reportistica". In tema di proroga di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, la Sezione, con la deliberazione n. 7 del 2021, ha affermato che la legge consente, in via eccezionale, la proroga dell'incarico originario, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, sicché non è conforme a legge la proroga dell'incarico di collaborazione che, indistintamente, dispone il completamento del progetto originario e ne prevede la prosecuzione per un ulteriore periodo di tempo.

Una particolare questione è stata affrontata dalla Sezione, con la deliberazione n. 8 del 2021 assunta in sede di adunanza generale, in tema di esecuzione delle sentenze di condanna per responsabilità per danno erariale. In proposito, la Sezione ha affermato il non luogo a deliberare in ordine a un provvedimento di approvazione di un accordo solutorio, comportante rinuncia a una garanzia reale per un credito erariale derivante da sentenza di condanna in sede di giudizio di responsabilità amministrativa, ritenendo di non essere competente per materia tenuto conto del ruolo specifico che il codice di giustizia contabile ha assegnato al pubblico ministero contabile a presidio della corretta e sollecita riscossione del credito erariale.

CAPITOLO IX

CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali

La *mission* assegnata alla Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato si sostanzia nella verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni delle amministrazioni statali e 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.

Il controllo individua le criticità di gestione (ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi) in relazione ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità della gestione, anche valorizzando il rapporto con gli organismi di controllo interno e in particolare con gli OIV, ai quali l'art. 14, d.lgs. n. 150/2009, richiede di segnalare alla Corte le criticità gestionali rilevate. Ciò avviene attraverso il confronto diretto (contraddittorio) con le amministrazioni interessate dalle indagini.

Il programma di controllo della Sezione per il 2021 (delib. n. 5/2021/G), su base triennale e ancorato alla programmazione generale, conserva una struttura calibrata sulle politiche pubbliche di settore, proseguendo nelle innovazioni apportate in precedenza, inerenti sia alle procedure (prevedendo la redazione di appositi piani di indagine) che alle modalità di rappresentazione delle risultanze del controllo (prevedendo modalità di contraddittorio semplificato con memorie scritte). Tale programmazione, la prima successiva alla crisi conseguente alla pandemia, ha tratto spunto anche dalla normativa intervenuta nel periodo emergenziale la quale, oltre a prevedere misure nuove, rifinanzia politiche a sostegno e rilancio dell'economia nazionale, in parte già oggetto di indagini in corso o svolte dalla Sezione.

Il controllo sulla gestione, inoltre, risponde alle esigenze di "prossimità" rispetto all'azione amministrativa (dei soggetti controllati), 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 a una efficace utilizzazione delle risorse stanziare.

La Corte dei conti, in relazione alle attribuzioni di controllo successivo sulla gestione, è invitata a fornire, con tempestività, il suo apporto nella delicata fase di ripresa economica conseguente alla crisi pandemica nella quale risulta determinante la rapida erogazione dei fondi stanziati, riducendo al minimo quei passaggi amministrativi non indispensabili che possono determinare un rallentamento e, quindi, una riduzione nell'efficacia delle misure.

Va, altresì, sottolineato che, da tempo, la Sezione considera il perimetro delle amministrazioni esaminate esteso 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. Difatti, con sempre maggiore frequenza, le politiche pubbliche alimentate da risorse statali ed europee coinvolgono livelli di governo e amministrazione diversi con la conseguente necessità, attesa l'unitarietà dei fenomeni esaminati, di sviluppare adeguate forme di collegamento interno all'Istituto. Tali sinergie con altre sezioni (centrali e regionali) della Corte, già ampiamente valorizzate, saranno ancor più importanti in futuro per consentire all'Istituto, anche attraverso una flessibile articolazione del controllo, di rispondere unitariamente alle esigenze di corretta spendita delle risorse finanziarie pubbliche in una fase di crisi economica senza precedenti²⁶.

Anche in questa logica hanno trovato maggiore validità i nuovi "prodotti" e le nuove modalità di controllo approvate dalla Sezione quali quaderni, rapporti e monitoraggi (vedi infra par. 4).

2. Gli esiti del controllo

Il controllo sulla gestione accerta ritardi e anomalie nell'azione amministrativa consentendo al controllato l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le disfunzioni accertate, nell'ambito del ruolo della Corte dei conti di "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive" (Corte cost. sent. n. 29/1995).

Il profilo degli effetti delle deliberazioni emesse dalla Sezione si collega all'obbligo, previsto dal legislatore in capo alle amministrazioni (art. 3, cc. 4 e 6, l. n. 20/1994), di comunicare le misure conseguenziali adottate. Trattasi di un effetto conformativo sul quale la Sezione riferisce al Parlamento attraverso apposito documento che offre "in linea con le migliori pratiche internazionali, un quadro chiaro e preciso, da un lato, degli esiti del controllo eseguito, dall'altro, delle misure adottate o delle posizioni eventualmente divergenti dell'amministrazione controllata" (delib. Sezioni riunite n. 21/2018).

La relazione periodica sugli esiti del controllo risponde a tale esigenza operando una ricognizione delle misure conseguenziali adottate dalle amministrazioni per rimuovere le irregolarità e le disfunzioni fatte emergere nell'esercizio del controllo

²⁶ Ne costituiscono esempio nel 2021, anche le indagini concernenti il sisma 2016 e i centri per l'impiego, che hanno visto il coinvolgimento, prima della stesura definitiva dell'indagine, della competente sezione regionale di controllo per gli eventuali aspetti di competenza.

dalla Sezione ai sensi dell'art. 3, cc. 4 e 6, l. n. 20/1994²⁷, costituendo un *follow-up* sulle gestioni esaminate attraverso il seguito dei rilievi e delle autocorrezioni.

Nel corso del 2021, sono state approvate due relazioni riferite alle misure conseguenziali adottate a seguito delle delibeazioni approvate dalla Sezione nel 2019 (delib. n. 14/2021/G) e nel 2020 (delib. n. 22/2021/G); va sottolineato che anche da parte degli interlocutori istituzionali è stata accolta positivamente la tempestività della nuova relazione.

Le raccomandazioni della Sezione hanno consentito di realizzare avanzamenti nell'attuazione di alcuni interventi; di sviluppare, o potenziare, sistemi di monitoraggio, vigilanza e controllo o, più genericamente, di predisporre gli strumenti operativi che dovrebbero consentire di ovviare alle disfunzioni evidenziate dal controllo. La Sezione, proseguendo nel coinvolgimento in adunanza pubblica in presenza dei vertici della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze, 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.

In tal senso, grazie all'azione sinergica tra esiti del controllo e misure autocorrettive poste in essere dalle amministrazioni (anche con il coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei ministri), viene perseguito il duplice obiettivo di eliminare i fattori di scarsa efficacia della gestione e raggiungere i risultati prefissati.

3. Le deliberazioni approvate nel 2021: quadro d'insieme

Nel corso del 2021 sono state approvate n. 24 deliberazioni (20 oggetto di deposito nel 2021), di cui 21 relative a indagini e rapporti in settori rilevanti dell'attività amministrativa che hanno consentito una conoscenza approfondita degli andamenti operativi e del relativo stato di attuazione.

Si offre, a seguire, una sintetica rassegna degli aspetti di maggior interesse dei "prodotti" della Sezione, aggregati distintamente per ambiti di intervento delle politiche pubbliche, tra i quali sono segnalati, altresì, alcuni rapporti su autorità, agenzie od organismi, oggetto del controllo della Sezione per effetto della specifica competenza attribuitale ai sensi dell'art. 7, c. 6, del "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" (delib. n. 14/DEL/2000).

Indagini "orizzontali"

Tra le indagini che interessano argomenti trasversali a più amministrazioni o livelli di governo, si annovera l'indagine (delib. n. 6/2021/G) riguardante il "Sistema italiano di prevenzione e contrasto dell'inquinamento marino derivante da sversamenti di idrocarburi e altre sostanze tossiche", la quale si inserisce nell'ambito di un'iniziativa congiunta delle Istituzioni Supreme di controllo di Italia, Albania,

²⁷ Le amministrazioni che, eventualmente, ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati sono tenute ad adottare, entro trenta giorni dalla ricezione degli stessi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Presidenza della Corte dei conti (art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244).

Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Slovenia, volta ad accertare l'efficienza dei sistemi nazionali di risposta alle emergenze conseguenti allo sversamento improvviso in mare di idrocarburi e di altre sostanze tossico-nocive.

L'analisi ha verificato l'efficienza del sistema italiano di risposta agli inquinamenti marini, con particolare riguardo al Mare Adriatico, analizzando le attività di prevenzione e di pianificazione degli interventi, la gestione del dispositivo antinquinamento, le coperture finanziarie previste dal bilancio dello Stato e le possibili forme di collaborazione attivabili sul piano internazionale. Sulla scorta delle analisi effettuate, e in conformità agli indirizzi espressi dall'Unione europea a livello di Strategia EUSAIR, la Corte ha ritenuto opportuna la definizione di un Piano di intervento comune tra gli Stati che si affacciano sul Mare Adriatico, idoneo ad assicurare un'efficace azione di contrasto agli inquinamenti improvvisi da idrocarburi o altre sostanze tossico-nocive.

L'apertura di un dialogo costruttivo, a livello di Regione Adriatico - Ionica, sui temi della prevenzione dei rischi e della lotta all'inquinamento, in tutte le sue forme, potrebbe offrire l'opportunità di realizzare strategie condivise di più ampio respiro sui temi della tutela e della conservazione dell'ambiente marino.

Altra indagine ha riguardato gli "Interventi per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016" (delib. n. 21/2021/G) nelle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria. La gestione della ricostruzione post sisma coinvolge un Commissario straordinario di Governo e 4 vicecommissari (presidenti delle Regioni interessate). La stima dei danni, avvenuta nel 2017 e in corso di aggiornamento, ha previsto 16,5 miliardi per la ricostruzione. L'indagine, coinvolgendo anche le 4 sezioni regionali di controllo della Corte dei conti territorialmente competenti, ha sviluppato un'analisi dell'avanzamento fisico e finanziario degli interventi previsti per la ricostruzione su edifici pubblici e privati, nonché sulle chiese, con un *focus* sulle opere finanziate con le erogazioni liberali.

L'indagine ha anche analizzato la gestione delle strutture commissariali, evidenziando l'evoluzione del personale e la relativa spesa, nonché gli ulteriori oneri per incarichi esterni e per il funzionamento delle strutture.

La verifica dell'andamento finanziario e fisico mostra una ricostruzione ancora nella fase iniziale sebbene in crescita nell'ultimo anno, anche per effetto di modifiche procedurali conseguenti allo strumento delle ordinanze speciali approvate dal Commissario. La provvista finanziaria dal bilancio dello Stato, al 30 giugno 2021, ammonta a circa 4,388 miliardi, di cui impegnati 2,723 miliardi (al 31 dicembre 2021) mentre al 30 giugno 2021 i pagamenti ammontano a complessivi 1,321 miliardi). Nella contabilità speciale intestata al Commissario le uscite ammontano, al 31 dicembre 2020, a complessivi 1,769 miliardi. Le entrate totali delle quattro contabilità regionali ammontano, al 31 dicembre 2020, a 431,06 milioni; dette risorse sono state utilizzate dai vicecommissari complessivamente, nel periodo 2016-2020, per 262,67 milioni.

Con la relazione sul "Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro" (delib. n. 16/2021/G), la Sezione ha verificato il finanziamento della rete dei Centri per l'impiego (Cpi), le risorse assegnate alle Regioni, la definizione del modello di *governance* regionale, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni tra le istituzioni del sistema Regione-autonomie locali, la

definizione delle prestazioni, degli *standard* e degli indicatori dei servizi, gli obiettivi programmati e i risultati raggiunti. È stato previsto che l'analisi fosse sviluppata anche in raccordo con le Sezioni regionali di controllo della Corte.

L'indagine si è soffermata sulla composizione dell'utenza dei Cpi, costituita prevalentemente da lavoratori disponibili, cioè disoccupati che dichiarano la loro immediata disponibilità al lavoro, con l'individuazione di alcune caratteristiche socio-anagrafiche delle persone in cerca di lavoro che sono state registrate (genere, età, titolo di studio) per proseguire con l'osservazione dei risultati dell'attività svolta dai Centri per l'impiego, in termini di inserimenti occupazionali. I valori rilevati hanno confermato la quasi totale assenza di condizioni di occupabilità, mostrando la situazione in cui si trovano soggetti che presentano bassissime probabilità di accesso all'occupazione. Il supporto reso dai *Navigator* agli operatori dei Cpi durante la fase di accoglienza dei beneficiari del reddito di cittadinanza si è concretizzato a favore di 1.041.771 soggetti e, nell'attività di presa in carico finalizzata alla stipula del patto per il lavoro, a beneficio di 489.054 utenti; nel periodo ottobre 2020-marzo 2021 i *Navigator* hanno individuato 29.610 opportunità occupazionali. Circa le caratteristiche socioeconomiche dei beneficiari, non sono state rilevate differenze di genere; con riferimento all'età, le Regioni meridionali hanno presentato una popolazione con età media più bassa del resto d'Italia, mentre per quel che concerne il livello di istruzione la percentuale particolarmente elevata è stata relativa ai possessori di licenza media.

L'indagine su "Gli interventi delle amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico" (delib. n. 17/2021/G) ha esaminato: lo stato di attuazione del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale; l'efficienza e l'efficacia della gestione delle risorse; la governance, le procedure, il controllo e il monitoraggio degli interventi; le misure adottate per risolvere eventuali criticità; gli indicatori di valutazione. Sono stati raccolti i dati delle Amministrazioni che concorrono all'attuazione del Piano, verificando le diverse misure e modalità realizzative degli interventi anche al fine di valutarne gli auspicabili effetti in termini di efficacia ed efficienza. La novità principale è stata l'approvazione, nel 2019, di un Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (c.d. Piano ProteggItalia, contenuto nel d.p.c.m. 20 febbraio 2019). Nel 2020 è intervenuto il d.l. n. 76 che, con l'art. 9, c. 2, ha consentito ai Presidenti delle Regioni di estendere la facoltà di avvalimento anche alle attività di progettazione ed esecuzione relative a interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, finanziati a valere su risorse finanziarie europee nazionali e regionali.

Nonostante i numerosi interventi normativi, organizzativi, procedurali, il contrasto e la prevenzione del dissesto idrogeologico rappresentano in misura crescente un'emergenza nazionale e una vera priorità per il Paese, come dimostra anche l'attenzione a ciò accordata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che destina a tale emergenza dal 2020 al 2026, un totale di 2,487 miliardi di euro.

Una criticità rilevante che si aggiunge alla scarsa capacità di spesa e che testimonia quanto la lentezza nell'attuazione degli interventi rappresenti, insieme alle vischiosità dei processi decisionali, alla mancanza di una vera pianificazione del

territorio, alla carenza di profili tecnici adeguati all'interno degli enti territoriali, uno dei punti dolenti del problema dissesto in Italia.

Profili gestionali dei ministeri istituzionali

Con la deliberazione n. 3/2021/G, riguardante "L'attuazione della legislazione di riforma dell'organizzazione della polizia penitenziaria nell'ambito del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria", è stata approvata un'indagine che ha verificato i profili di efficienza, efficacia ed economicità realizzati nell'ambito del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia, a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, con particolare riferimento alla legislazione di riforma della Polizia penitenziaria.

L'esame gestionale si è focalizzato sugli effetti e sull'implementazione della normativa di riorganizzazione del Corpo della Polizia penitenziaria, esaminando anche la situazione della Dirigenza penitenziaria, ancorché non ricompresa nell'organico del predetto Corpo. Nella materia, l'intervento del legislatore è stato caratterizzato dalla necessità di conciliare gli obiettivi generali di risparmio di spesa con quelli di assicurazione del rispetto delle previsioni costituzionali sulla natura della pena (art. 27, c. 2, Cost.). Si è potuto evidenziare che la dotazione organica complessiva della Polizia penitenziaria è stata ridotta da 45.121 unità, appartenenti a tutti i ruoli del Corpo, di cui al d.m. 22 marzo 2013, in applicazione del d.lgs. n. 146/2000, a 41.402 unità complessive, a seguito del d.lgs. n. 95/2017.

All'interno dell'organico complessivo, è stata incrementata la dotazione degli Ispettori e dei Sovrintendenti, mentre è stata ridotta quella del ruolo Agenti/Assistenti di polizia penitenziaria, sia pure tenendo conto dell'incremento successivo di cui al d.lgs. n. 172/2019.

Quest'ultimo, a completamento dei principi di delega sulla riorganizzazione dei corpi di polizia, ha determinato la revisione dei ruoli con l'obiettivo di migliorare la funzionalità dell'organizzazione per rendere più efficace tutto il sistema, ai fini dell'espletamento dei compiti istituzionali. La Corte ha rilevato una significativa carenza di organico e un progressivo innalzamento dell'età media dei dipendenti.

La relazione concernente "L'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri" (delib. n. 12/2021/G) ha accertato lo stato d'attuazione del d.lgs. n. 177/2016.

Dall'indagine è emerso, dopo oltre quattro anni e mezzo di vigenza effettiva, che la riforma esaminata ha manifestato alcuni aspetti apprezzabili tali da indurre e incoraggiare comportamenti amministrativi virtuosi da parte di diverse istituzioni, e altri, meno positivi, che hanno richiesto e richiederanno ulteriore tempo e interventi di diverso genere.

A ogni modo, agli interlocutori istituzionali sono state segnalate la grande complessità della normativa esaminata, le numerose iniziative, attuative e organizzative realizzate, e quelle che ancora dovranno accompagnarla, per migliorarne gli effetti.

Va infatti sottolineato che, come segnalato nel documento di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) a corredo dell'intervento legislativo all'esame, il Governo ha scelto, fra quelle possibili, la soluzione più incisiva e più complessa e, dunque, quella necessitante di maggior tempo per raggiungere un sufficiente livello di implementazione. Molto dipenderà - a ogni modo, e a prescindere da aspetti

apparentemente più tecnici – da come verrà gestito, sostenuto e sviluppato l'insostituibile patrimonio di risorse umane e professionali acquisito dall'Arma e dalle altre amministrazioni con l'ingresso, al proprio interno, del qualificato personale della Forestale.

Con la deliberazione n. 15/2021/G sull' "Equa riparazione per ingiusta detenzione nei casi di errori giudiziari" la Sezione ha evidenziato l'opportunità di un rafforzamento delle attività di monitoraggio delle diverse tipologie di riparazione per ingiuste detenzioni ed errori giudiziari. Da un esame a campione di ordinanze irrevocabili, depositate nel 2018, è emersa, in particolare, una disomogenea applicazione dei criteri di liquidazione di tali ristori da parte delle Corti d'Appello. In tal senso, si rende necessario un maggiore coordinamento e un attento monitoraggio del Ministero della giustizia per l'acquisizione di ogni provvedimento giudiziario foriero degli indennizzi *de quibus*.

Al fine di poter tempestivamente realizzare l'attività propedeutica conoscitiva di tutti i procedimenti, conclusi con condanna al pagamento di indennizzi per ingiusta detenzione ed errore giudiziario, la Corte ha ritenuto auspicabile la costituzione di un apposito ufficio di vertice. Adeguato coinvolgimento al riguardo andrebbe anche richiesto al competente Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV) del Ministero, che monitora il funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni relazionando annualmente sullo stato dello stesso anche attraverso proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi. Si è, inoltre, proceduto a una comparazione in ambito europeo, con la quale è stata altresì rilevata la sussistenza di sensibili differenze riguardo all'entità degli indennizzi riconosciuti dai vari Paesi.

La deliberazione n. 19/2021/G sugli "Interventi per la tutela delle collettività italiane all'estero attraverso la rete diplomatica e consolare", ha verificato la gestione attraverso il finanziamento della suddetta rete italiana nel mondo, le risorse assegnate e i risultati conseguiti in termini di assistenza dei connazionali e di promozione e rafforzamento dei rapporti politico commerciali con gli Stati presso i quali l'Italia è ufficialmente presente.

L'istruttoria ha portato all'esame della ripartizione delle risorse assegnate anche con riferimento alle diverse metodologie di rendicontazione delle spese (costo effettivo, costo medio forfettario e a gestione diretta).

Ulteriori funzioni finalizzate alla promozione dell'Italia nel mondo sono quelle relative al coordinamento delle iniziative di promozione economica all'estero e in Italia. L'Amministrazione in tale ambito fornisce servizi per la diffusione alle imprese di informazioni sulle opportunità di *business* all'estero nonché dati e informazioni sui flussi degli investimenti diretti esteri e beni e servizi correlati all'organizzazione di iniziative e progetti di diplomazia economica che hanno l'obiettivo di sostenere le Pmi italiane nello sviluppo delle competenze necessarie.

La relazione concernente "La gestione delle risorse assegnate all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo"²⁸, ha esaminato alcuni aspetti gestionali dell'attività dell'Agenzia italiana della cooperazione allo sviluppo (AICS), Ente con personalità di diritto pubblico deputato all'attuazione delle politiche di

²⁸ Deliberata nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2021.

cooperazione allo sviluppo, sottoposto al potere di indirizzo e di vigilanza del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (di seguito anche MAECI).

Il controllo sulla gestione, in ragione delle forti interrelazioni esistenti tra AICS, MAECI e Cassa depositi e prestiti (CDP), è stato esteso a temi di particolare rilevanza nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, quali l'attività di programmazione, il coordinamento degli attori pubblici impegnati nelle politiche di aiuto pubblico allo sviluppo e le tendenze evolutive della cooperazione.

All'esito dell'indagine, la Sezione ha espresso un giudizio complessivamente positivo sull'operato di AICS, nonostante la presenza di alcune criticità che si inseriscono nel quadro, complesso, articolato e non privo di incoerenze, del Sistema italiano della cooperazione allo sviluppo. È stata sottolineata la necessità di un coordinamento degli attori pubblici del sistema della cooperazione allo sviluppo, considerando che risposte efficaci a problemi globali quali il *climate change*, la povertà, le disuguaglianze, le migrazioni e le pandemie, richiedono una strategia congiunta e interventi orientati al raggiungimento di obiettivi misurabili secondo standard condivisi.

Politiche della salute

La deliberazione n. 2/2021/G, concernente gli "Interventi di riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani", ha analizzato lo stato di attuazione del Piano straordinario di interventi da realizzare su proposta del Ministero della salute, con riguardo ai profili finanziari, alla realizzazione delle opere finanziate e al conseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legge (l. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 71, c. 1), tra i quali rientra il perseguimento di *standard* di salute, di qualità e di efficienza dei servizi da erogare, soprattutto nei centri urbani situati nelle aree centro-meridionali, per i quali la Corte ha registrato sensibili ritardi rispetto alle grandi metropoli del settentrione.

Degli originari 302 interventi che, a seguito di rimodulazioni, sono diventati complessivamente 258 effettivi, quelli conclusi sono stati 206, quelli in esecuzione 23, quelli in sospeso 10 e quelli non ancora iniziati 19.

Dal punto di vista operativo, gli stati di avanzamento delle iniziative hanno mostrato alcune regioni, come le Marche e il Piemonte, ancora attestate su valori bassi; al momento in cui è stata approvata la relazione in Calabria non era stato ancora avviato alcun progetto nonostante lo stanziamento alla Regione di tutti i fondi previsti.

In molti casi le risorse statali sono state impegnate per le costruzioni di nuovi ospedali cofinanziati anche con stanziamenti regionali o con fondi comunitari. In particolare, la Sezione ha verificato lo stato dei lavori dei 2 più importanti ospedali della Capitale e, con il contributo di Agenas (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) e del Nucleo speciale della Guardia di finanza, ha esaminato l'avanzamento delle opere riguardanti specificamente: l'Ospedale del mare di Napoli, l'Ospedale San Salvatore dell'Aquila, l'Azienda ospedaliera Niguarda Ca' Granda di Milano e il Nuovo Ospedale di Mestre. Per l'Ospedale del mare di Napoli è stato necessario effettuare anche un supplemento di indagini, mentre, con riferimento alla realizzazione del c.d. "Piano per Roma", che prevedeva il completamento dell'Ospedale Sant'Andrea e importanti lavori di riqualificazione

del Policlinico Umberto I, è emerso che, seppur in entrambi i casi gli interventi non siano stati ultimati, per il Sant'Andrea le opere sono risultate vicine alla conclusione. Invece, per i lavori programmati al Policlinico Umberto I, dopo innumerevoli modifiche progettuali, motivate dall'evolversi di particolari esigenze tecniche (il primo progetto del 2004 è stato modificato per vincoli paesistico-ambientali che hanno impedito il completo abbattimento di determinati edifici), non si era ancora provveduto alla concreta realizzazione delle opere.

Inoltre, a seguito dell'istruttoria si è potuto constatare che, per migliorare l'assistenza sanitaria dei grandi centri urbani, le regioni hanno prevalentemente utilizzato le risorse disponibili per la formazione del personale sanitario, per la costruzione e l'ammodernamento di strutture sanitarie, per il miglioramento della viabilità interna ed esterna agli ospedali e per l'acquisto di attrezzature mediche ad alta tecnologia. Con riguardo alle predette attrezzature, l'indagine ha preso in esame anche specifici aspetti legati all'acquisizione e all'impiego delle nuove tecnologie da parte della città di Palermo e, segnatamente, le piattaforme per la chirurgia robotica "Da Vinci", per le quali vi era stato il parere contrario del Nucleo regionale siciliano di HTA (organismo che analizza e studia gli impatti sui servizi offerti ai cittadini dei nuovi farmaci e delle nuove tecnologie sanitarie) il quale, al contrario, indicava l'opportunità di acquistare degli angiografi. Inoltre, sono stati esaminati i dati relativi alla distribuzione dei ventilatori polmonari, a motivo dell'importanza assunta da tali strumenti nei reparti di terapia intensiva impegnati a fronteggiare le gravi conseguenze, sull'apparato respiratorio, dell'infezione in atto da Covid 19.

La deliberazione n. 23/2021/G, concernente "Il fondo per il gioco d'azzardo patologico", ha analizzato profili finanziari e gestionali, investendo questioni di legalità, di tenuta ordinamentale e di bilanciamento di plurime posizioni soggettive, che vanno a comporre un articolato scenario. Hanno rappresentato oggetto di approfondimento gli aspetti fiscali riguardanti la dimensione finanziaria relativamente alle entrate derivanti dal settore del *gaming*. L'indagine, analizzando gli aspetti gestionali del fenomeno, ha verificato l'attuazione della norma istitutiva del Fondo statale (legge di stabilità del 2016) posto a contrasto degli effetti negativi, sociali ed economici, oltre che sanitari.

Con più specifico riferimento alle amministrazioni centrali, tra le osservazioni della Corte vi è stata la necessità di proseguire tempestivamente nella definizione della piattaforma informatica funzionale a una migliore programmazione degli interventi e a individuare gli indicatori di contesto per la valutazione uniforme delle azioni previste nella programmazione regionale, valorizzando, in tal senso, i momenti della concertazione tra Stato e regioni.

Nell'ambito delle misure idonee ad arginare il fenomeno, funzionali a tale scopo sono apparse anche le norme che disciplinano le misure regolative previste in relazione alle distanze minime dei luoghi e delle aree dove sono attesi gli insediamenti degli esercizi commerciali nei quali si svolgono le attività di gioco, rispetto ai luoghi definiti "sensibili" (quali scuole, luoghi di culto, impianti sportivi).

Istruzione, ricerca e tutela del patrimonio culturale

La relazione su "Il grande progetto Pompei", approvata dalla Sezione con deliberazione n. 8/2021/G, ha approfondito lo stato del sito e degli edifici, per il quale vi è stata una vasta opera di rilievi, indagini e diagnosi (per un importo di circa

8 milioni), con il coinvolgimento di varie professionalità tecniche. Gli interventi hanno riguardato la messa in sicurezza delle *domus* e degli edifici, il loro recupero, i restauri degli apparati decorativi, il rafforzamento della vigilanza e le azioni dirette a rendere maggiormente fruibile il sito archeologico per il pubblico. L'indagine si è soffermata anche sui modi e tempi in cui si sono affrontati gli obiettivi prefigurati dal d.l. n. 91/2013, circa il recupero ambientale e la valorizzazione della c.d. *buffer zone*, raccomandata dall'Unesco sin dal 2011, comprendente e circostante le aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata, anche mediante adeguate opere infrastrutturali volte a migliorare l'attrattività di tutta la zona.

La Sezione ha raccomandato che il Ministero e gli altri soggetti competenti realizzino le azioni opportune per porre rimedio al ritardo nell'attuazione del Piano, valutandone le cause, specialmente sotto il profilo dell'adeguatezza organizzativa rispetto alle esigenze delle attività di progettazione, oltre che giuridico-amministrativa, necessaria per la concreta realizzazione dell'impiego dei finanziamenti europei e nazionali.

La relazione sulla "Gestione delle risorse destinate al finanziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca pubbliche e private", approvata dalla Sezione con deliberazione n. 9/2021/G, ha esaminato, in particolare, i finanziamenti erogati dal Ministero dell'università e della ricerca con le risorse previste: dal Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (Foe); dal Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese istituito dall'art. 1, c. 140, l. 11 dicembre 2016, n. 232; dai fondi *ex l.* 28 marzo 1991, n. 113, modificata dalla l. 10 gennaio 2000, n. 6, "Iniziativa per la diffusione della cultura scientifica"; dai fondi *ex d.m.* 8 febbraio 2008, n. 44, "Regolamento concernente criteri e modalità per la concessione di contributi per il funzionamento degli enti privati che svolgono attività di ricerca".

La relazione ha messo in luce l'eterogeneità delle fonti di finanziamento esaminate nonché la complessità delle procedure di gestione delle risorse e degli interventi, che comportano, spesso, ritardi nella definizione delle attività, nonché la formazione di rilevanti residui. La Sezione ha raccomandato all'amministrazione di adottare tutte le necessarie iniziative in termini di accelerazione e razionalizzazione procedurale, per assicurare tempestivamente e pienamente le risorse disponibili per il finanziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca pubbliche e private e per erogare con sollecitudine le sovvenzioni per i progetti di ricerca, in particolare per quelli orientati in campo sanitario per far fronte alla epidemia Covid-19, in un contesto volto alla tutela della salute e alla ripresa dell'economia del Paese.

La relazione approvata con deliberazione n. 18/2021/G, concernente l'Agenzia nazionale per i giovani profili programmatici e gestionali (es. 2014-2020), ha verificato le competenze dell'Agenzia affidatele anche dal vigente Statuto (in fase di aggiornamento), quale agenzia di diritto pubblico *ex art.* 8 d.lgs. n. 300/1999 deputata alla promozione della cittadinanza europea dei giovani, della tolleranza per rafforzare la coesione sociale e favorire la comprensione, la conoscenza e l'integrazione culturale fra giovani dei diversi Paesi aderenti, oltre che alla diffusione della cooperazione nel settore della gioventù a livello locale, nazionale ed europeo.

Di rilievo è stata l'attività di confronto con l'Amministrazione, che ha recepito, in gran parte, le osservazioni via via formulate, facendo proprie anche alcune delle

modalità operative suggerite nel corso dell'istruttoria per verificare le attività di monitoraggio svolte e la valutazione dei progetti finanziati. Un'attenzione particolare è stata dedicata all'analisi delle graduatorie dei progetti presentati dagli organismi candidati nelle procedure di selezione, indette dall'Agenzia per le singole azioni chiave del Programma *Erasmus+* settore Gioventù, nonché alle attività di monitoraggio da parte dell'Agenzia nella gestione delle risorse nazionali ed europee del Programma, ciò al fine di verificarne modalità ed efficacia, non solo in termini quantitativi e qualitativi, ma anche di ricadute sull'attività di progettazione e sull'effettiva capacità dei progetti proposti per il finanziamento di conseguire gli obiettivi indicati a livello europeo.

Sviluppo economico

Con la deliberazione n. 11/2021/G, è stata approvata la relazione avente a oggetto "Interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione centrale (2015-2020)", con analisi relativa al periodo 2015-2019 e dati finanziari relativi allo stato di realizzazione dei programmi aggiornati a tutto il 2020.

Alla costituzione del fondo destinato al finanziamento del Programma di riqualificazione energetica degli edifici dell'amministrazione pubblica centrale (Prepac) si è provveduto, in parte, attraverso le risorse versate nel bilancio dello Stato dalla Cassa per i servizi energetici e ambientali (Csea) - che traggono origine dal pagamento delle quote "*Emission Trading System (Eu- ETS)*" da parte delle grandi imprese che operano all'interno dell'Ue - e, in parte, tramite i proventi previsti dall'art. 22, c. 4, d.lgs. n. 28/2011 (*ex* Fondo teleriscaldamento).

Per la realizzazione del programma, nel periodo 2014-2020, le risorse poste a disposizione sono state pari a complessivi 355 milioni (255 a carico del Mise e 100 del Mattm), per 230 progetti ammessi a finanziamento con un importo di 315,8 milioni.

L'indagine ha consentito di rilevare alcune problematiche, partendo dallo strumento attuativo del programma, individuato nel "Sistema accentrato di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili di proprietà dello Stato", la cui gestione è affidata all'Agenzia del demanio, che si è rivelato inadeguato ai fini della realizzazione degli interventi, non garantendo, tra l'altro, né una sollecita individuazione del soggetto attuatore dei progetti, né, spesso, un'adeguata redditività per le stesse imprese interessate a realizzare le opere.

La Sezione ha segnalato l'urgenza di una revisione normativa del sistema che riduca l'elevato numero di amministrazioni coinvolte, e che, abbandonando il citato "Sistema accentrato" consenta di snellire le procedure di predisposizione e approvazione dei progetti stessi.

La deliberazione n. 13/2021/G riguardante "Gli interventi per le energie rinnovabili: le verifiche del Mise sul sistema gestito dal gestore dei servizi energetici (GSE) in tema di incentivi e contributi e la gestione dei contributi per l'efficientamento energetico in favore dei Comuni (c.d. decreto crescita, d.l. 34/2019, conv. dalla l. n. 58/2019)" ha preso in esame due distinti oggetti: da un lato, gli interventi per le energie rinnovabili, e in particolare le verifiche del Mise sul sistema affidato al Gestore dei Servizi Elettrici S.p.a (GSE) in tema di incentivi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, meccanismo dei certificati bianchi e conto termico; dall'altro, i contributi per l'efficientamento energetico in

favore dei comuni (c.d. Decreto crescita, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv. dalla l. 28 giugno 2019, n. 58).

Dall'indagine è emerso che i controlli istruttori svolti dalla Direzione generale per gli incentivi alle imprese del MISE si sono limitati all'analisi dei dati inseriti nel sistema di monitoraggio gestito dalla piattaforma *Simonweb* del MEF-IGRUE, in ordine al collaudo e alla regolare esecuzione dei lavori, in coerenza con quanto già indicato in fase di anticipazione attraverso l'invio dell'attestazione sull'avvio dei lavori. La medesima Direzione ha comunicato l'intenzione di procedere, anche avvalendosi di società *in house* e in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture, a controlli a campione sui progetti realizzati con i contributi, secondo modalità definite con apposito decreto ministeriale in fase di predisposizione.

Politiche abitative, infrastrutturali e ambientali

Con deliberazione n. 1/2021/G, è stata approvata la relazione su "Le ferrovie locali (il contributo pubblico agli investimenti e alla gestione)", confluita peraltro in apposito quaderno concernente la gestione delle infrastrutture ferroviarie, che ha riguardato l'utilizzo dei contributi finanziari dello Stato per la realizzazione di investimenti per impianti e infrastrutture delle *ex* ferrovie in concessione o in gestione commissariale, cioè quelle ferrovie regionali o locali ora gestite da esercenti diversi da Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. L'indagine ha affrontato, inoltre, il sostegno statale ai costi di gestione di queste ferrovie, nell'ambito più generale del contributo statale alle spese di gestione del trasporto pubblico locale.

Per l'ammmodernamento di tali ferrovie, a partire dagli anni '90, sono stati effettuati investimenti con fondi statali assegnati con la legge n. 910/1986 e successive integrazioni, per l'ammontare complessivo, a consuntivo, di poco meno di due miliardi, e, in epoca più recente, programmati interventi infrastrutturali a valere sul Fondo sviluppo e coesione, per 1.193 milioni, destinati al potenziamento del servizio di trasporto pubblico ferroviario, al miglioramento della sicurezza, con particolare riguardo al perfezionamento dei dispositivi tecnologici e dei sistemi automatici di distanziamento e della marcia dei treni oltre alla messa in sicurezza dei passaggi a livello.

Gli investimenti hanno comportato benefici ai servizi del trasporto ferroviario: aumento del numero e della frequenza delle corse, aumento dei viaggiatori, riduzione dei tempi di percorrenza, miglioramento della sicurezza. Gli interventi, svolti mediante l'istituto della concessione di opera pubblica, sono stati affidati tramite l'aggiudicazione di contratti quadro, destinati a essere seguiti da contratti integrativi-attuativi, man mano che venivano progettati i singoli lotti da realizzare. Si sono verificati spesso ritardi nella stipula di tali contratti integrativi o sospensioni dei lavori per necessità di varianti progettuali e per ostacoli di vario genere, quali, a es., mancati accordi con gli enti locali, interferenze, espropri, esigenza di rendere compatibili i progetti con gli strumenti urbanistici e così via.

Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle amministrazioni

Con la deliberazione n. 4/2021/G, concernente il rapporto su "La spesa fiscale" con particolare riferimento al credito di imposta per ricerca e sviluppo, si è proceduto all'analisi dell'evoluzione normativa e la valutazione dei profili gestionali (copertura ed efficacia della misura, rapporti tra spesa diretta e *tax expenditures* in R&S, controlli)

del credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo di cui all'art. 3 del d.l. n. 145 del 2013 negli anni dal 2015 al 2019.

Dall'esame dell'evoluzione normativa e dei dati gestionali emergono, in sintesi, alcuni elementi: l'eliminazione del limite legale della spesa erogabile, previsto originariamente dall'art.3, c. 1, del d.l. 145 del 2013; la mancanza di idonei strumenti di controllo dell'evoluzione della spesa, i cui effetti sono stati accentuati dalla progressiva estensione soggettiva e oggettiva dell'intervento; la privazione per l'amministrazione di uno dei parametri di verifica dell'efficacia della misura, espungendo dalle spese ammissibili quelle per i brevetti rappresentando la propensione alla brevettazione uno degli indicatori che si ritengono più importanti e rappresentativi per la valutazione della ricerca e lo sviluppo; l'assenza del monitoraggio sugli effetti della misura, attività certo complessa, ma non irrealizzabile, soprattutto attese le precise indicazioni normative in tal senso e il tempo trascorso dall'introduzione della misura stessa.

La Sezione ha segnalato alcune misure introdotte dall'art. 1, cc. da 198 a 209 della l. n. 160/2019 che, nel chiudere l'esperienza dell'istituto previsto dall'art. 3, d.l. n. 145/2013, hanno rinnovato la disciplina del credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e altre attività innovative per la competitività delle imprese, a partire dal 1° gennaio 2020.

L'attenzione, in particolare, va ai meccanismi di verifica e controllo dell'efficacia della misura, come la previsione della certificazione da parte di un revisore legale dei conti dell'effettivo sostenimento delle spese ammissibili e della loro corrispondenza alla documentazione contabile predisposta dall'impresa, così come l'obbligo delle imprese beneficiarie di redigere e conservare una relazione tecnica che illustri le finalità, i contenuti e i risultati delle attività ammissibili svolte in ciascun periodo d'imposta in relazione ai progetti o ai sottoprogetti in corso di realizzazione

L'indagine, approvata con deliberazione n. 7/2021/G, su "La gestione dei residui di riscossione nel bilancio dello Stato (Allegato 24 al conto consuntivo delle entrate)", ha avuto a oggetto la gestione dei resti da riscuotere - ossia le somme che sono state già accertate e iscritte in bilancio, quindi dovute allo Stato, ma che non sono state ancora riscosse alla chiusura dell'esercizio di riferimento - e, segnatamente, le risultanze dell'Allegato 24 al conto consuntivo delle entrate, con il quale vengono rendicontati i predetti resti, classificati in base al grado di esigibilità e ridotti secondo la probabilità della riscossione.

La problematica di maggior rilievo è indubbiamente costituita dalla sovrastima dei residui ritenuti di riscossione certa e che, quindi, sono considerati ai fini della determinazione del valore delle entrate complessive. Se, apparentemente, dopo la loro riduzione, operata in base alla probabilità della riscossione, le somme ritenute tali (anche se l'effettiva riscossione è ritardata) dovrebbero avere un elevato livello di affidabilità e attendibilità, in realtà sembra rimanere una divergenza tra queste somme iscritte a consuntivo e quelle effettivamente riscosse. Più precisamente, ogni anno, dei 160/170 miliardi circa (di cui 60/70 in conto competenza) che vengono mediamente considerati di riscossione certa, in concreto ne vengono effettivamente riscossi 7/8, non risultando quindi sufficientemente dimostrati i criteri di costruzione delle stime effettuate o comunque delle annotazioni contabili relative alle somme ritenute di riscossione certa (presumibilmente comprensive delle

dilazioni di pagamento e, soprattutto, delle somme giudiziariamente controverse, tutt'altro che "certe").

Al riguardo, la Sezione ha chiesto alla Ragioneria se sia possibile distinguere i resti da riscuotere evidenziati nell'Allegato 24 in base all'esercizio finanziario nel quale si sono formati, nonché il riscosso in base all'anno di accertamento delle relative somme, allo scopo di ricostruire la formazione dei resti da riscuotere nel corso degli anni ed effettuare valutazioni più realistiche in ordine alle effettive possibilità di riscossione.

La Ragioneria, nell'espone la difficoltà a fornire riscontro alla richiesta, ha comunque rappresentato che un concreto ausilio, a tal fine, potrebbe giungere dalla revisione, attualmente allo studio, dei sistemi informativi della contabilità finanziaria prevista nel progetto di adozione di un sistema integrato di scritture contabili (*Enterprise resource planning* - ERP), con l'implementazione di alcune modifiche al sistema. L'assenza di monitoraggio del fenomeno dei resti da riscuotere, nel loro formarsi e nella loro gestione, unitamente alla contabilizzazione unitaria tra le riscossioni operate nei vari anni e tra riscossioni e versamenti non favorisce la trasparenza delle registrazioni in contabilità residui. Un concreto ausilio in tal senso potrebbe, in ipotesi, venire collegando digitalmente tutte le fasi dell'entrata relative a una medesima operazione (eventualmente tramite una codifica informatica che consenta di ricondurre, a esempio, la somma riscossa a quella accertata, gli importi versati a quelli riscossi, il residuo - di riscossione o di versamento - al relativo accertamento), in modo da monitorare unitariamente l'intera operazione di acquisizione di entrata.

Il *report* su "Il contributo speciale alla Regione Calabria per l'attuazione di interventi straordinari in settori diversi (silvicoltura, tutela del patrimonio forestale, difesa del suolo, sistemazione idraulico-forestale e connesse infrastrutture civili" (deliberazione n. 10/2021/G) mira a verificare, relativamente al periodo 2007-2019, in qual modo siano stati impiegati i fondi assegnati con leggi statali alla Regione Calabria per l'attuazione di interventi straordinari in diversi settori idrogeologici e forestali ricostruendo analiticamente quelli realizzati e la loro aderenza alle finalità di legge.

L'istruttoria ha inteso evidenziare la distribuzione del finanziamento ai singoli Enti gestori e, conseguentemente, le destinazioni del finanziamento alle singole azioni come previsto dai relativi piani annuali per il periodo in esame.

L'erogazione delle somme stanziato dallo Stato riguarda, in massima parte, le spese del personale impegnato nell'attuazione degli interventi straordinari (operai forestali), assimilabili a spese di natura obbligatoria che si riferiscono:

- al costo della manodopera, al netto della quota di tredicesima e quattordicesima;
- alle spese generali in favore degli Enti attuatori ripartite per singolo progetto finanziato sia con fondi dello Stato che con risorse proprie della regione.

Secondo quanto dichiarato dalla Regione Calabria, il raggiungimento di un beneficio complessivo, che si assesta sui valori "Medio" e "Medio Alto", nonostante l'andamento di riduzione delle disponibilità finanziarie - che hanno determinato la necessità di concentrare l'attività prevalentemente su alcune macrocategorie di

interventi -, appare attribuibile all'efficiente attività realizzata dagli operatori forestali e agli effetti positivi delle misure di forestazione.

Resta impregiudicata l'opportunità di rendere sempre più adeguata la proporzione tra forze lavoro impiegate e l'area territoriale interessata, anche tenendo conto della valutazione di realtà possibilmente comparabili.

La deliberazione n. 20/2021/G ha avuto come oggetto "La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi". L'indagine ha preso in esame le informazioni relative alle concessioni dei beni demaniali marittimi a uso turistico, il cui numero pari a 12.166 (dato "SID - Sistema informativo del demanio marittimo", maggio 2021) risulta essere in aumento del 12,5% rispetto a quello rilevato nel corso del 2018, pari a 10.812 concessioni censite. L'analisi istruttoria, relativamente agli aspetti gestionali-amministrativi, ha consentito di rilevare la frammentarietà delle competenze dei soggetti pubblici coinvolti, la complessità del quadro normativo e gli aspetti legati al contenzioso generatosi anche a causa dell'incertezza giuridica sulla materia.

4. Le ulteriori attività svolte: quaderni, monitoraggi e audizioni

La programmazione dell'attività della Sezione per il triennio 2021-2023 (deliberazione n. 5/2021/G) ha proseguito nell'innovazione in merito alle risultanze dell'attività di controllo della Sezione attraverso la possibilità di elaborare "rapporti" che, in forma sintetica ed efficace, anche tramite un contraddittorio semplificato (con memorie scritte), rappresentano *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. Essi apportano una semplificazione procedurale in relazione al confronto con le amministrazioni sottoposte al controllo, con le quali viene sviluppato un contraddittorio scritto.

Inoltre, in linea con le innovazioni riguardanti i prodotti del controllo, come riportato, è stato predisposto un primo sperimentale "quaderno" (in tema di contrattualistica) seguito da un secondo quaderno (in tema di ferrovie). Tale tipologia di prodotto va inteso quale raccolta di più rapporti o indagini concernenti argomenti affini che permette di porre l'attenzione della Sezione sui grandi temi di maggiore rilevanza economica e sociale, approfondendo alcuni argomenti e/o aree delle politiche pubbliche, anche sulla scia dell'esperienza della Corte dei conti europea che, come noto, conosce una pluralità di strumenti espositivi dell'attività istituzionale anche sotto diverse denominazioni (quali analisi panoramiche, documenti di riflessione e analisi rapide di casi).

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. La Sezione, proseguendo secondo una modalità operativa adottata nel 2019 e nel 2020 (su dati rispettivamente dell'esercizio 2018 e 2019), anche nel 2021 (su dati dell'esercizio 2020), ha provveduto ad aggregare i monitoraggi (in numero di 29) per politiche pubbliche di settore in una raccolta, suddivisa per volumi e tomi, pubblicata e trasmessa alle Sezioni riunite in sede di controllo, a maggio 2021, quale esito dell'attività di controllo utile anche ai fini della

predisposizione della relazione allegata alla parifica del rendiconto generale dello Stato.

Un apposito monitoraggio è teso a verificare l'avvenuto adempimento da parte delle amministrazioni della trasmissione delle relazioni al Parlamento sull'impiego delle risorse e sull'attuazione degli obiettivi previsti dalle norme, come richiesto da specifiche disposizioni di legge. Per quanto riguarda i "Profili finanziari e contabili dell'entrata e delle spese", sono raccolte delle analisi sulle politiche di gettito e di impiego delle risorse, nonché sulle politiche connesse alla gestione del patrimonio pubblico. In tema di entrate, apposito monitoraggio, svolto da anni dalla Sezione, ha riguardato l'andamento trimestrale dei "versamenti", con specifici approfondimenti sul recupero crediti verso funzionari e agenti contabili a seguito di sentenze di condanna per danno erariale emesse dalla Corte dei conti e sulle cosiddette entrate riassegnabili. In parallelo, specifico contributo al giudizio e alla relazione sul Rendiconto generale dello Stato (approvata dalle Sezioni riunite della Corte) viene svolto da apposito collegio della Sezione (collegio Entrate) e concerne la verifica della conformità delle risultanze del Rendiconto ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri, procedendo alla redazione delle "Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata", nelle quali vengono esplicitate le anomalie rilevate.

In relazione al tema della spesa statale, l'attenzione della Sezione, anche al fine di programmare appositi approfondimenti, è stata indirizzata all'individuazione delle partite di spesa che presentano elementi di criticità²⁹, tenendo conto delle innovazioni introdotte nella struttura del bilancio dello Stato, riguardanti, in particolare, l'inserimento nell'ordinamento contabile delle "azioni", con particolare riferimento ai capitoli che allocano le risorse necessarie alla ricerca e innovazione (missione 017, condivisa fra sei ministeri). Nel medesimo tomo è stato trattato anche il tema delle gestioni fuori bilancio, la cui analisi è fondamentale ai fini di una piena valutazione della realizzazione delle politiche pubbliche di settore, in considerazione della mole di risorse impiegate attraverso modalità diverse dall'ordinaria gestione del bilancio.

A tale proposito, rientrano in gestioni fuori bilancio anche quelle concernenti il Commissario straordinario per il Covid e la gestione del fondo per la *Next Generation*, che hanno costituito specifici approfondimenti di particolare attualità.

Quanto alle "Politiche di riduzione della spesa e di razionalizzazione ed efficientamento degli apparati amministrativi", sono stati esaminati taluni aspetti concernenti i meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica. Per le amministrazioni centrali dello Stato, peraltro, la *spending review* è stata anche inserita nel processo di bilancio con la riforma della legge di contabilità pubblica (dd.lgs. n. 90 e 93 del 2016 e l. n. 163 del 2016 e nuovo art. 22-bis, c. 1, l. n. 196/2009) che proceduralizza la definizione degli obiettivi di contenimento per ciascun dicastero, con una fase di rendicontazione dei risultati da applicare con cadenza annuale (entro il 1° marzo), di cui la Sezione ha potuto constatare una prima e unica

²⁹ In tal senso, in tema di selezione dei capitoli su cui si è svolto il monitoraggio, si è affinata la metodologia mediante indicatori già collaudati, quali il rapporto percentuale tra gli impegni di competenza e gli stanziamenti definitivi (intesi come sommatoria tra stanziamento iniziale e variazioni) e il rapporto tra i pagamenti effettuati in termini di competenza e i correlativi stanziamenti.

applicazione in relazione agli obiettivi di riduzione della spesa relativi al triennio 2018-2020. Altri monitoraggi hanno riguardato gli acquisti di beni e servizi in deroga alle convenzioni Consip, le spese per incarichi di consulenza, le risorse destinate dai bilanci dei Ministeri a enti, istituzioni, associazioni, fondazioni e altri organismi, e il contenimento della spesa per la locazione passiva di immobili adibiti a uffici pubblici, settori nei quali insistono norme di razionalizzazione e/o contenimento della spesa.

In relazione alle “Misure per la prevenzione e la gestione delle emergenze”, la Sezione ha focalizzato l’attenzione sulla gestione, nel 2020, di due fondi strategici, intestati al Dipartimento della Protezione civile: il Fondo per le emergenze nazionali e il Fondo per la prevenzione del rischio sismico.

Con riguardo agli “Interventi nel settore della Difesa”, tra le attività è stato effettuato il controllo successivo sui contratti di compravendita immobiliare del Ministero della difesa, attribuito alla Corte dei conti da apposita norma (art. 306, c. 4-*bis* del Codice dell’ordinamento militare).

In relazione agli “Effetti finanziari delle controversie europee e spese in tema di giustizia”, sono stati affrontati, da un lato, gli effetti delle controversie, di origine interna o europea, che coinvolgono lo Stato, dall’altro le spese affrontate dal Ministero per l’esercizio della funzione di giustizia.

Sulle “Politiche a sostegno della cultura e dell’informazione”, è stata affrontata la tutela e valorizzazione dei siti archeologici nazionali e protetti dall’Unesco, considerando che l’Italia è il Paese che può vantare il maggior numero di siti iscritti (al 2020 risultano 55, distribuiti su 17 regioni). Il monitoraggio analizza l’andamento dei diversi capitoli di bilancio che finanziano gli interventi in questione rilevandone l’intero utilizzo, sia per interventi urgenti indifferibili che per spese a beneficio del personale impiegato.

In tema di “Investimenti nei settori produttivi e nelle infrastrutture”, settore che riveste un ruolo centrale in termini di crescita, innovazione, infrastrutturazione sociale e aumento di competitività del sistema produttivo, sono stati effettuati monitoraggi sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, sugli Sportelli unici per l’impresa, e sul sistema idroviario Padano-Veneto, per le quali sono state riportate informazioni reperite da fonti aperte.

CAPITOLO X

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Contesto normativo

Gli interventi normativi che si sono succeduti negli ultimi anni hanno prodotto effetti, anche nel corso del 2021, nell'esercizio delle funzioni di controllo sugli enti, cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, che la Corte dei conti svolge per il tramite della Sezione per il controllo sugli enti.

Sono stati oggetto di esame e monitoraggio gli effetti della pandemia da Covid-19 sui singoli enti e l'impatto, sia sotto il profilo della gestione amministrativa che sotto quello economico-finanziario, della relativa normativa emergenziale.

Nuove esigenze di verifica e valutazione dei programmi di spesa finanziati con le risorse europee hanno determinato l'individuazione di specifiche linee di attività di monitoraggio e controllo sull'impiego di dette risorse. In particolare, la Sezione ha previsto che i referti comprendano apposita disamina sui progetti, risorse e tempi di realizzazione dettati dal PNRR.

I risultati di tali attività costituiranno anche elementi specifici delle Relazioni sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che la Corte renderà al Parlamento ai sensi dell'art. 7, c. 7 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108. Molti sono gli enti assoggettati al controllo che assumeranno un ruolo di primaria importanza e che sono stati individuati, nell'ambito del citato d.l., al fine di impostare istruttorie e controlli mirati.

È il caso della Sogei S.p.a., la quale assicura il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economico finanziaria per l'attuazione del PNRR e che per tale attività può avvalersi di Studiare Sviluppo s.r.l., secondo le modalità che saranno definite in specifica Convenzione, per la selezione di esperti cui affidare le attività di supporto (art 7, c. 6, d.l. n. 77/2021); dell'Enit -Agenzia per il turismo- autorizzata, in aggiunta alla dotazione organica prevista dalla legislazione vigente e a valere sulle risorse finanziarie iscritte nel bilancio di previsione per l'anno 2021, ad assumere, entro l'anno 2021 (art 8, c. 6, d.l. 77/ 2021); della Consip, dell'Istat (artt. 11 e 11-bis), della Csea (art 33-ter) per citarne alcune, coinvolte allo scopo di semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e obiettivi del PNRR.

Accanto agli effetti dell'emergenza epidemiologica e alle necessità legate al PNRR si sono tenute in considerazione le consuete misure attinenti al contenimento della spesa pubblica e alla razionalizzazione degli assetti organizzativi, attraverso la riduzione o l'accorpamento delle strutture, nonché alla ricollocazione delle funzioni nell'ottica di un efficientamento della gestione.

Il riferimento è soprattutto ad alcune disposizioni recate dalla l. 27 dicembre 2019, n. 160 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e dalla l. 30 dicembre 2020, n. 178 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), la cui portata precettiva, peraltro, si estende anche agli anni a seguire. Nel prosieguo ne vengono indicati alcuni aspetti di rilievo.

In materia di Autorità di sistema portuale, l'art. 1, cc. 317 e 318, della cit. l. n. 160 del 2019 ha previsto finanziamenti per la ristrutturazione del porto di Barletta (3 milioni di euro per l'anno 2021) e per l'ammodernamento dell'area del retroporto di Gioia Tauro (2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022).

Per gli enti di ricerca, l'art. 1, c. 240, della cit. l. n. 160 del 2019, al fine di potenziare la ricerca svolta da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati, ha autorizzato la spesa di 200 milioni di euro per l'anno 2021 e di 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022. Con il c. 241 è stata anche istituita 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, con lo scopo di promuovere il coordinamento delle attività di ricerca di università, enti e istituti di ricerca pubblici verso obiettivi di eccellenza.

Con i cc. 103, 104 e 105 del cit. art. 1 della l. n. 160 del 2019 è stato assegnato all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) un contributo di 5 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2021 e 2022, per il completamento della carta geologica ufficiale d'Italia, la sua informatizzazione e le attività a essa strumentali.

Presentano interesse anche i cc. 297 e 298 del cit. art. 1, nei quali viene in evidenza il ruolo dell'ICE (Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane) per l'attrazione degli investimenti in Italia; sono stanziati, nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, 40.290.000 euro annui a decorrere dall'anno 2021.

Ulteriori interventi normativi nella legge di bilancio 2020 hanno riguardato il contenimento delle spese per l'acquisto di beni e servizi e per la gestione corrente dei servizi informatici. Si tratta delle disposizioni di cui all'art. 1, cc. 590 e ss., il cui ambito soggettivo di applicazione afferisce agli enti e organismi, costituiti anche in forma societaria, di cui all'art. 1, c. 2, della l. 31 dicembre 2009, n. 196 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili. Peraltro, le normative emergenziali hanno in alcuni casi attenuato il rigore delle predette disposizioni, prevedendo, tra l'altro, un incremento per il 2021 del valore medio (da non superare) delle spese sostenute per l'acquisto di beni e servizi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, come determinato ai sensi dell'art. 1, c. 591 (art. 77 del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, conv. con mod., dalla l. 23 luglio 2021, n. 106). Per effetto dell'art. 53, c. 6, lett. a), del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, il superamento del

limite di cui al c. 591 è sempre consentito per le spese per l'acquisto di beni e servizi del settore informatico finanziate con il PNRR.

Per i numerosi enti, tra quelli destinatari della già menzionata normativa, sottoposti al controllo della Sezione, sarà dato atto, nei referti al Parlamento, dell'avvenuta applicazione delle nuove disposizioni.

Vari gli interventi normativi contenuti nella l. 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) a cui sono interessati gli enti controllati dalla Sezione.

L'art. 1, c. 320, ha stabilito che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, è autorizzata la spesa di 10 milioni di euro annui in favore dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, quale contributo per il funzionamento della società ANPAL Servizi S.p.a..

Ai sensi dell'art. 1, cc. da 585 a 588, a decorrere dal 1° gennaio 2021 l'Istituto Luce Cinecittà S.r.l. è trasformato nella società per azioni Istituto Luce Cinecittà S.p.a., che succede in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo all'Istituto Luce Cinecittà S.r.l. alla medesima data. Le azioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze e i diritti dell'azionista sono esercitati dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

L'art. 1, cc. 895 e ss., ha disposto che, al fine di dare attuazione alle disposizioni della l. 11 gennaio 2018, n. 7, l'Agenzia Spaziale italiana può procedere annualmente all'assunzione di personale fino al conseguimento del valore soglia, con un incremento annuale della spesa di personale non superiore al 25%, ferma restando la capacità di sostenere la spesa a regime verificata dall'organo interno di controllo.

La cit. l. 30 dicembre 2020, n. 178 ha, inoltre, previsto la proroga al 30 giugno 2021 della norma (art. 35 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv., con mod., dalla l. 17 luglio 2020, n. 77) che autorizza SACE S.p.A. a concedere - in favore delle imprese di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine, autorizzate all'esercizio del ramo credito - una garanzia pari al 90% degli indennizzi generati dalle esposizioni relative a crediti commerciali maturati dal 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre 2020 (c. 232); la proroga dal 31 gennaio 2021 al 30 giugno 2021 delle misure di sostegno (art. 56 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv., con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27) alle micro, piccole e medie imprese relative all'apertura di credito e concessione di prestiti non rateali o prestiti e finanziamenti a rimborso rateale (cc. 248-255).

Con riferimento all'Ente nazionale per il microcredito, a decorrere dal 2021 è introdotta la previsione di spesa annua di 800.000 euro per le attività istituzionali finalizzate all'avvio o all'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa (art. 111, d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385) con particolare riguardo alla promozione e al rafforzamento della microimprenditoria femminile (c. 255).

Viene destinato un contributo di un milione di euro per l'anno 2021 all'Unione Italiana dei ciechi e degli ipovedenti Onlus (c. 369) e viene autorizzata la spesa di un milione di euro per l'anno 2021 al fine di sostenere l'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi (c. 370).

Per il settore della ricerca si prevedono, in particolare, risorse aggiuntive, attraverso l'incremento di un fondo esistente e l'istituzione di nuovi fondi. Nello specifico: si incrementa il fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca vigilati

dal MUR (FOE) di 65 milioni annui, nonché, per il solo 2021, di ulteriori 25 milioni, destinando quest'ultimo incremento all'assunzione di ricercatori (commi 540 e 541). Al contempo, si autorizza la specifica spesa di euro 500.000 per il 2021 a favore del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) - che rientra fra gli enti di ricerca vigilati dal MUR - per proseguire l'implementazione del progetto culturale connesso al Portale delle fonti per la storia della Repubblica italiana e le ulteriori attività di digitalizzazione della documentazione archivistica e bibliografica che lo alimentano (c. 545); si istituisce nello stato di previsione del MUR il Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR), con una dotazione di 200 milioni per gli anni 2021 e 2022 e 50 milioni per il 2023 (c. 548); si istituisce nello stato di previsione del MUR il Fondo per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca, con una dotazione di 100 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022, 250 milioni per il 2023, 200 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2035 (c. 549); si istituisce nello stato di previsione del MUR il Fondo per la valutazione e la valorizzazione dei progetti di ricerca, con una dotazione di 10 milioni a decorrere dal 2021, e si consente allo stesso MUR di avvalersi di Invitalia per il supporto nell'analisi, nella valutazione e nel monitoraggio degli interventi nel settore della ricerca (c. 550).

La cit. l. 30 dicembre 2020, n. 178, inoltre, prevede l'introduzione di una serie di misure per l'attuazione del Programma *Next Generation EU*. In particolare, si prevede (cc. 1037-1050) l'istituzione di un apposito fondo di rotazione nello stato di previsione del MEF, con una dotazione, di 32.766,6 milioni di euro per il 2021 e di 40.037,4 milioni di euro per il 2022.

Parte delle risorse del Fondo di rotazione istituito dai cc. 1037-1050 sopracitati, pari a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, è riservata a contributi per investimenti produttivi ad alto contenuto tecnologico, nella misura del 40% della spesa complessiva dell'investimento. Le risorse sono gestite da Invitalia S.p.a. (o da società da questa interamente controllata). Il Ministro dello sviluppo economico trasmetterà una relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta da Invitalia, con particolare riguardo alle commissioni trattenute dalla società, ai progetti di investimento finanziati e ai criteri posti alla base dell'erogazione dei contributi (cc. 1051-1067).

Tra le disposizioni di rilievo nell'ambito della normativa conseguente all'emergenza epidemiologica da Covid-19 va evidenziato il già citato d.l. 19 maggio 2020, n. 34, come modificato dall'art. 27, c. 4-bis, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv., con mod., dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, che, al fine di disporre interventi e operazioni di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano, ha autorizzato Cassa depositi e prestiti S.p.a. a costituire un patrimonio destinato, denominato "Patrimonio Rilancio" cui sono apportati beni e rapporti giuridici dal Ministero dell'economia e delle finanze. In ottemperanza all'art. 27 del cit. decreto, a maggio 2021 l'Assemblea di CDP ha, infatti, approvato la costituzione del Patrimonio Rilancio, strumento straordinario e a carattere temporaneo, alimentato da risorse del Ministero dell'economia e gestito da CDP nell'ambito di un patrimonio autonomo e separato che opera nelle forme e alle condizioni previste dal quadro normativo dell'Unione europea sugli aiuti di Stato adottato per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ovvero a condizioni di mercato.

Con l'art. 26 del decreto n. 34 del 2020, recante misure applicabili agli aumenti di capitale delle società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata, anche semplificata, società cooperative, società europee e cooperative europee aventi sede in Italia, è stato istituito (c. 12) il "Fondo Patrimonio PMI", finalizzato a sottoscrivere entro il 31 dicembre 2020, nei limiti della dotazione, obbligazioni o titoli di debito di nuova emissione, con le caratteristiche indicate ai cc. 14 e 16. La gestione del Fondo è affidata all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.a. - Invitalia, o a società da questa interamente controllata. Con l'art. 47 si dispone che, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di cui al piano industriale e alla normativa vigente, Invitalia S.p.a. è autorizzata a iscrivere esclusivamente nelle proprie scritture contabili patrimoniali gli eventuali decrementi conseguenti alle operazioni immobiliari di razionalizzazione e dismissione attuate, anche attraverso società di nuova costituzione o a controllo pubblico anche indiretto.

In considerazione del calo dei traffici nei porti italiani derivante dall'emergenza Covid-19, il cit. d. n. 34 del 2020 nell'art. 199 ha previsto, tra le altre misure, che le Autorità di sistema portuale, compatibilmente con le proprie disponibilità di bilancio, possano disporre la riduzione dell'importo dei canoni concessori di cui all'art. 36 del codice della navigazione, agli artt. 16, 17 e 18 della l. 28 gennaio 1994, n. 84 e di quelli relativi alle concessioni per la gestione di stazioni marittime e servizi di supporto a passeggeri, dovuti in relazione all'anno 2020, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto degli equilibri di bilancio, allo scopo anche utilizzando il proprio avanzo di amministrazione. Le predette Autorità sono anche autorizzate a corrispondere al soggetto fornitore di lavoro portuale di cui all'art. 17 della l. 28 gennaio 1994, n. 84, un contributo, nel limite massimo di 4 milioni di euro per l'anno 2020, pari a euro 90 per ogni lavoratore in relazione a ciascuna giornata di lavoro prestata in meno rispetto al corrispondente mese dell'anno 2019, riconducibile alle mutate condizioni economiche degli scali del sistema portuale italiano conseguenti all'emergenza Covid-19.

L'art. 2, c. 1, lett. c), del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, conv., con mod., dalla l. 5 giugno 2020, n. 40, ha inserito nell'art. 6 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv., con mod., dalla l. 24 novembre 2003, n. 326, il c. 14-*bis*, prevedendo che SACE S.p.a. sia abilitata a rilasciare, a condizioni di mercato e in conformità alla normativa dell'Unione Europea, garanzie sotto qualsiasi forma, ivi incluse controgaranzie verso i confidi, in favore di banche, di istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e degli altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per finanziamenti sotto qualsiasi forma concessi alle imprese con sede in Italia, entro l'importo complessivo massimo di 200 miliardi di euro. L'attività è svolta con contabilità separata. È accordata di diritto, per gli impegni assunti ai sensi del cit. comma, la garanzia dello Stato a prima richiesta a favore di SACE S.p.a. L'art. 1, c. 210, della l. 30 dicembre 2020, n. 178, a modifica del cit. c. 14-*bis*, ha disposto, tra l'altro, che per le medesime finalità indicate nel precedente capoverso ed entro il predetto importo massimo complessivo, la SACE S.p.a. è abilitata a rilasciare garanzie, sotto qualsiasi forma, in favore di sottoscrittori di prestiti obbligazionari, cambiali finanziarie, titoli di debito e altri strumenti finanziari emessi da imprese con sede in Italia.

L'art. 1, c. 20, della cit. l. n. 178 del 2020, al fine di ridurre gli effetti negativi causati dall'emergenza sanitaria e di favorire la ripresa dell'attività dei lavoratori autonomi e dei professionisti, ha istituito, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo per l'esonero dai contributi previdenziali, con una dotazione finanziaria iniziale di 1.000 milioni di euro per l'anno 2021, che costituisce il relativo limite della spesa destinata a finanziare l'esonero parziale dal pagamento dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti iscritti alle gestioni previdenziali dell'Inps e degli enti di cui al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, e al d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103, che abbiano percepito nel periodo d'imposta 2019 un reddito complessivo non superiore a 50.000 euro e abbiano subito un calo del fatturato o dei corrispettivi, nell'anno 2020, non inferiore al 33% rispetto a quelli dell'anno 2019. Sono esclusi dall'esonero i premi dovuti all'INAIL. Con uno o più decreti del Mlps, di concerto con il Mef, saranno definiti i criteri e le modalità per la concessione dell'esonero.

Si è infine continuato a monitorare quanto disposto dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp), recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, che ha prescritto per gli enti sottoposti al controllo *ex lege* n. 259 del 1958, che siano - o stiano per diventare - titolari di partecipazioni societarie, la comunicazione alla Sezione di alcune procedure o provvedimenti ritenuti dal legislatore significativi sotto il profilo della razionalizzazione delle partecipazioni stesse, soprattutto ai fini del contenimento della spesa. I principali obblighi di trasmissione alla Corte dei conti e quindi, alla Sezione del controllo sugli enti, sono quelli previsti ai sensi dell'art. 5, c. 4, del testo unico.

È stato, tra l'altro, verificato il rispetto da parte degli enti che rientrano nella qualificazione giuridica di "amministrazione pubblica" ai sensi dell'art.1, c. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, degli adempimenti in tema di società partecipate, in particolare dell'obbligo di approvazione del provvedimento di razionalizzazione periodica (art. 20, d.lgs. n. 175 del 2016) e dell'applicazione delle disposizioni circa l'osservanza del limite dei compensi per i componenti degli organi amministrativi e di controllo (*ibidem* art. 11).

2. Profili funzionali

L'attività della Sezione, sotto il profilo oggettivo, consiste nell'esame annuale della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti controllati, con esito di referto al Parlamento che investe i principali profili gestionali, tra i quali presentano rilievo quelli inerenti all'organizzazione strutturale, alla consistenza e ai costi del personale, alla *governance*, alle partecipazioni societarie e all'attività negoziale.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo delle attribuzioni, ai fini dell'assoggettamento al controllo, non rileva la natura giuridica degli enti, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 466 del 28 dicembre 1993, laddove è stato rilevato che il controllo previsto dall'art. 100, c. 2, della Costituzione riguarda le gestioni suscettibili, in quanto beneficiarie di contributi pubblici ordinari, di incidere, sia pure indirettamente, sul bilancio statale.

Pertanto, 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 e 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. Ciò ha determinato nel tempo, con l'aumento del numero degli organismi pubblici, nella sopra detta accezione, l'ampliamento dell'area del controllo della Sezione.

Gli enti assoggettati a controllo, mediante l'apposito d.p.c.m. previsto dalla l. n. 259 del 1958, sono, al 31 dicembre 2021, 314 di cui: 222 enti pubblici, 37 società e 55 persone giuridiche di diritto privato diverse dalle società. Di tali enti, 75 sono controllati con le modalità di cui all'art. 12 della cit. l. n. 259, 232 con le modalità di cui all'art. 2, e 7 in base alla l. 14 gennaio 1994, n. 20.

Anche nel corso del 2021 la Sezione ha riferito al Parlamento, con un'unica relazione, sulla gestione finanziaria delle quattordici fondazioni lirico-sinfoniche (determinazione n. 47 del 15 dicembre 2021 riferita all'esercizio 2019); inoltre è stato depositato il referto, di ingente portata, relativo alla gestione dell'Automobile Club d'Italia, unitamente ai 104 *Automobile club* federati, per l'esercizio 2019.

Anche nel 2021 si è riferito al Parlamento, con un unico referto, sulla gestione finanziaria dei 24 parchi nazionali relativa all'esercizio 2019 (determinazione n. 84 del 22 luglio 2021).

Con determinazione n. 7 del 30 gennaio 2020, modificando e integrando il regolamento interno della Sezione, sono state introdotte misure di rafforzamento del contraddittorio; al riguardo, i relatori, nel caso in cui vengano riscontrate, all'esito dell'istruttoria, criticità gravi e non risolvibili, ne informano i vertici dell'amministrazione o i responsabili delle strutture competenti e la relativa risposta è oggetto di specifica valutazione nell'ambito del previsto gruppo di lavoro (art 8-bis del Regolamento di organizzazione della Sezione).

Sempre in ossequio a tale modifica, il referto approvato in Adunanza viene inviato (oltre che al Parlamento) ai vertici dell'ente, che sono invitati a presentare eventuali proprie osservazioni (art 5, c. 2-bis del Regolamento di organizzazione della Sezione), per essere esaminate dalla Sezione nel successivo referto.

Nel corso del 2021 sono state anche diramate delle "Linee guida per l'impostazione di uno schema-tipo di referto al Parlamento", contenenti una ricognizione ragionata dei principali temi oggetto di controllo, secondo uno schema che tiene conto degli orientamenti metodologici dei gruppi di lavoro e dell'indirizzo generale della Sezione nella redazione dei referti. Ciò al fine di fornire un ausilio, suscettibile di adattamenti secondo le caratteristiche dell'Ente e gli indirizzi dei magistrati relatori, per l'impostazione, secondo criteri di omogeneità e comparabilità, dei referti al Parlamento.

Con riunione di coordinamento del 12 novembre 2021 sono state oggetto di analisi, da parte della Sezione, anche ai fini dell'adozione di un indirizzo uniforme, le modalità di esercizio del controllo nei riguardi di enti retti da un amministratore unico (G.S.E. S.p.a., RAMS.p.a., PagoPA S.p.a.; Studiare sviluppo S.r.l., Anpal servizi S.p.a., Agea), sia da parte del magistrato delegato ex art. 12 della l. n. 259 del 1958, che da parte del collegio sindacale.

La Sezione svolge periodicamente un'attività di ricognizione degli enti per i quali possono ritenersi sussistenti i presupposti per l'assoggettamento al controllo di

cui alla l. n. 259 del 1958, adottando apposita determinazione con cui chiede l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dichiarativo della sottoposizione a controllo.

È stato emanato in data 3 febbraio 2021 il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di assoggettamento a controllo *ex art.* 12 della società Italia trasporto aereo (Ita S.p.a.), sulla base della delibera della Sezione n. 113 del 12 novembre 2020, con la quale erano stati accertati i relativi presupposti.

Sono state, altresì, monitorate le procedure di costituzione e quelle volte a consentire la concreta operatività della fondazione "Istituto di ricerche Tecnopolo Mediterraneo per lo sviluppo sostenibile" con sede a Taranto (prevista dall'art. 1, cc. 732, 733 e 734, della l. 30 dicembre 2018, n. 145) per la quale l'art. 4 del d.p.r. 11 settembre 2020, n. 195 prevede il controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della l. 21 marzo 1958, n. 259, nonché dell'Autorità per la laguna di Venezia, le cui norme istitutive (d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv. dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia") prevedono il controllo della Sezione, secondo le modalità dell'art. 12, l. n. 259/1958 (art. 95, c. 9).

La Sezione ha, altresì, definito gli adempimenti istruttori per l'esercizio del controllo nei riguardi delle cinque Autorità di bacino (determinazione del 18 febbraio 2020, n. 14); compito della Sezione è stato e sarà quello, tra gli altri, di verificare nei referti di competenza, dopo la fase di prima applicazione, l'adozione dei bilanci secondo la normativa propria degli enti pubblici non economici e la chiusura delle contabilità di tesoreria. Al riguardo, è stato approvato con decreto interministeriale n. 53 del 1° febbraio 2021 il relativo Regolamento di contabilità.

Nella Sezione è operativo il "Sistema informatico controllo enti" (SICE) - avviato dal 2016 - con il fine di consentire la gestione informatizzata dei flussi di informazioni di tipo contabile ed extracontabile provenienti dagli enti controllati, con accessibilità diretta da parte dei revisori e magistrati della Sezione (e di quelli abilitati *ex art.* 12) tramite il sito intranet della Corte.

Sul fronte delle applicazioni interne, il SICE svolge la funzione di banca dati dell'attività della Sezione, raccogliendo: i d.p.c.m. di assoggettamento; le determinazioni e i referti della Sezione sugli enti controllati; la normativa relativa ai medesimi; l'anagrafica dei magistrati istruttori che si sono susseguiti nell'attività del controllo e dei revisori. Per quanto riguarda questa funzione di "banca dati", il SICE continua a essere aggiornato e utilizzato quale supporto informativo dai revisori, dai magistrati della Sezione e dagli utenti esterni.

Per quanto riguarda la funzione di acquisizione dei dati contabili ed extracontabili da parte degli enti, nel corso degli anni tale sistema informatico ha manifestato alcune criticità, attinenti al non completo invio dei dati da parte degli enti sottoposti al controllo della Sezione. In merito sono attivi i contatti con gli uffici preposti e la Sezione ha organizzato un corso di aggiornamento per il personale, al fine di un miglioramento e di una implementazione degli utilizzi.

La Sezione nel 2021 ha tenuto 161 gruppi di lavoro (155 nel 2020) nonché 53 adunanze (52 nel 2020), nelle quali sono state deliberate 139 determinazioni di referto, più 2 determinazioni relative ad altri argomenti per un totale di 141 (136 nel 2020).

Quasi tutte le procedure sono state informatizzate: è stata, altresì, informatizzata, previo accordo con i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, la procedura di invio dei referti e dei documenti di bilancio al Parlamento.

3. Le principali determinazioni di controllo

In attuazione del programma di controllo varato con la determinazione n. 15 dell'11 febbraio 2021, la Sezione nel 2021 ha deliberato 139 determinazioni di referto riferite agli enti assoggettati al controllo.

Pur necessariamente riferite a esercizi finanziari precedenti, per i tempi tecnici di approvazione dei bilanci da parte degli enti e per i termini fissati per l'esercizio del controllo stesso della Corte, tali determinazioni contengono dati e informazioni il più possibile aggiornati sino alla data del referto.

Si riportano di seguito le principali valutazioni di sintesi, quali risultano dalle singole relazioni della Sezione, su enti aventi analoga struttura e chiamati alla medesima funzione istituzionale, secondo i raggruppamenti della Sezione.

Enti previdenziali privati

A tale 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. 30 giugno 1994, n. 509 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 tali 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 a esercitare sui medesimi.

L'attenzione della Corte su detti enti, attuatori del complessivo sistema di previdenza e di *welfare* dei lavoratori professionali, è stata posta sulla sostenibilità della spesa nell'arco temporale dell'esercizio di riferimento e nella prospettiva di medio e lungo periodo.

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, c. 24, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 101, conv. dalla 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.

Al riguardo la Sezione presta specifica attenzione sia al saldo di esercizio tra contributi e prestazioni complessivi (per la previdenza e assistenza), sia al saldo tra contributi e prestazioni nel settore esclusivamente pensionistico. Quest'ultimo risponde alla necessità prevista dall'art. 24, c. 24, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201,

convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, del mantenimento dell'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche.

L'esame della Sezione ha a oggetto, inoltre, le eventuali iniziative volte a destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali, secondo quanto previsto dall'art. 8, c. 3, del cit. d. lgs. n. 103/1996; la scelta in tal senso presuppone valutazioni accurate dell'ente, volte a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario.

Quanto al profilo della gestione del patrimonio e degli investimenti, si è rilevato che alcune casse hanno emesso specifiche regolamentazioni, in risposta all'esigenza 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.

Al riguardo della gestione del risparmio previdenziale, in attesa dell'adozione del regolamento attuativo previsto dall'art. 14, c. 3, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv., con mod., dalla 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.

Va effettuato anche un cenno al quadro delle disposizioni legislative volte a prevedere agevolazioni fiscali per gli enti privati di previdenza obbligatoria per gli importanti riflessi sulla gestione, stante la sospensione degli adempimenti contributivi quale misura urgente a sostegno delle imprese.

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha dato luogo a provvedimenti a tutela delle posizioni previdenziali degli iscritti, riconducibili a tre tipologie di agevolazioni, ossia la sospensione del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, l'erogazione di un'indennità e l'esonero contributivo.

In primo luogo, già con l'art. 5 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9 (abrogato dall'art. 1, c. 2 della l. 24 aprile 2020, n. 27, restando validi gli atti adottati e salvi gli effetti nonché i rapporti giuridici sorti) è stata disposta la sospensione dei termini per i versamenti dei contributi previdenziali, in scadenza dal 23 febbraio al 30 aprile 2020, prevedendosene l'effettuazione dal 1° maggio successivo, oltre al potenziamento degli ammortizzatori sociali e all'attribuzione di indennità per i lavoratori autonomi in relazione all'effettivo periodo di sospensione dell'attività.

Con successivo d.l. 17 marzo 2020 n. 18, conv., con mod., dalla l. 24 aprile 2020 n. 27, è stata confermata (art. 37) la sospensione dei termini di versamento dei contributi assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria dovuti dai datori di lavoro domestico, allungandosi il periodo di scadenza (dal 23 febbraio al 31 maggio 2020), con ripresa dei versamenti entro il 10 giugno 2020. La sospensione presupponeva la non applicazione di sanzioni e interessi.

Con l'art. 18, c. 2, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, conv., con mod. dalla l. 5 giugno 2020, n. 40, la sospensione è stata confermata per aprile e maggio 2020, per le imprese che avessero presentato determinate percentuali di diminuzione del fatturato. Si prevedeva, altresì, che gli enti gestori della previdenza obbligatoria effettuassero comunicazioni circa i dati identificativi dei soggetti beneficiari all'Agenzia delle entrate, che avrebbe informato gli enti stessi circa l'esito dei riscontri effettuati sull'esistenza dei requisiti di legge.

Con l'art. 126, c. 1, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv., con mod., dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, è stato stabilito che i versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali, sospesi ai sensi dell'art. 18, c. 2, del cit. d.l. 8 aprile 2020, n. 23, venissero effettuati in un'unica soluzione entro il 16 settembre 2020 o mediante rateizzazione, fino a un massimo di quattro rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 settembre 2020. Tale termine è rimasto fermo per il 50% delle somme, per effetto dell'art. 97, c. 1, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv., con mod., dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, che ha, inoltre, previsto che il versamento del restante 50% delle somme dovute potesse essere effettuato mediante non più di ventiquattro rate mensili, delle quali la prima entro il 16 gennaio 2021.

Con il citato d.l. 17 marzo 2020 n. 18 sono stati previsti nuovi interventi a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese, tra i quali l'istituzione, ex art. 44, del Fondo per il "reddito di ultima istanza" a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19, per l'erogazione di una indennità. L'art. 75, c. 1, del cit. d.l. n. 34 del 2020, aggiungendo il c. 1-bis all'art. 31 del d.l. n. 18 del 2020, ha previsto la cumulabilità dell'indennità di cui al cit. art. 44 con l'assegno ordinario di invalidità.

L'art 37, c. 1, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla l. 23 luglio 2021, n. 106, ha aggiunto quattro commi all'art. 31 del citato d.l. n. 18 del 2020, prevedendo, tra l'altro, oltre al differimento al 31 luglio 2021 del termine per la presentazione della domanda dell'indennità per gli aventi diritto al cumulo di cui al precedente capoverso, che essa sia erogata dai rispettivi enti di previdenza nel limite di spesa complessivo di 8,5 milioni di euro per l'anno 2021. Si è previsto, altresì, che gli enti previdenziali provvedano al monitoraggio del rispetto del citato limite, comunicandone i risultati ai Ministeri vigilanti, precisandosi come l'eventuale verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica, precluda altri provvedimenti concessori.

Si sono susseguiti ulteriori provvedimenti che hanno adottato ulteriori misure di sospensione dei termini di versamento dei contributi previdenziali e previsto indennità³⁰.

Con riferimento ai provvedimenti consequenziali adottati dagli enti previdenziali privati, si osserva che tutti hanno disposto la sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali, prevedendosi termini finali diversi.

L'art. 1, c. 20 e ss, della l. 30 dicembre 2020, n. 178, al fine di favorire la ripresa dell'attività dei lavoratori autonomi e dei professionisti, ha istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Fondo per l'esonero dai contributi previdenziali, con una dotazione finanziaria iniziale di mille milioni di euro per l'anno 2021, che costituisce il relativo limite di spesa, destinato a finanziare l'esonero parziale dal pagamento dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti iscritti alle gestioni previdenziali obbligatorie, che abbiano percepito nel periodo d'imposta 2019 un reddito complessivo non superiore a cinquantamila euro e abbiano subito un calo del fatturato o dei corrispettivi nell'anno 2020 non inferiore al 33% rispetto a quelli dell'anno 2019. Anche in questo

³⁰ D.l. 28 ottobre 2020 n. 137, conv. con mod. dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, d.l. 9 novembre 2020 n.149 e 30 novembre 2020 n. 157 (rispettivamente, art. 11 e art. 2, entrambi abrogati dall'art. 1, c. 2, della l. 18 dicembre 2020, n. 176, con validità degli atti e i provvedimenti adottati e salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti).

caso il legislatore ha stabilito l'onere, a carico degli enti previdenziali, del monitoraggio in ordine al rispetto del predetto limite e della comunicazione dei risultati ai Ministeri vigilanti, con preclusione di ulteriori concessioni al verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica.

L'art. 3, c. 1, d.l. 22 marzo 2021, n. 41, conv. con mod. dalla l. 21 maggio 2021, n. 69, modificando l'art. 1, c. 20, del d.l. n. 178/2020 e inserendo il c. 22-*bis*, ha aumentato la dotazione finanziaria a duemilacinquecento milioni di euro per l'anno 2021, subordinando, peraltro, l'attribuzione dei benefici, ai sensi dell'art. 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'autorizzazione della Commissione europea.

Il decreto attuativo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 17 maggio 2021, ha innanzitutto chiarito che l'esonero previsto dall'art. 1, cc. da 20 a 22-*bis*, della l. 30 dicembre 2020, n. 178, ha a oggetto i contributi previdenziali complessivi di competenza dell'anno 2021 e in scadenza entro il 31 dicembre 2021, con esclusione dei contributi integrativi; ha quindi previsto che, per beneficiare dell'esonero, gli interessati debbano risultare in possesso del requisito della regolarità contributiva.

L'art. 47-*bis* del cit. d.l. n. 73/2021 inserito, in sede di conversione, dalla l. 23 luglio 2021, n. 106, ha disposto che tale regolarità contributiva è verificata d'ufficio dagli enti concedenti a fare data dal 1° novembre 2021 ed è assicurata dai versamenti effettuati entro il 31 ottobre 2021.

INPS -Istituto nazionale della Previdenza sociale (determinazione n. 76 dell'8 luglio 2021 esercizio 2019)

Il quadro normativo che fa da sfondo alla gestione dell'Inps ha registrato significativi elementi di novità nel 2019, sia nel settore previdenziale che in quello assistenziale, avuto riguardo principalmente all'introduzione con d.l. n. 4 del 2019 dell'accesso a pensione con "Quota 100" e del Reddito di cittadinanza.

Novità hanno caratterizzato il 2019 sia sotto il profilo ordinamentale, attraverso una rivisitazione dell'assetto della *governance* e una fase preventiva transitoria che ha interessato tutto l'anno in esame e parte del 2020 (l'insediamento degli organi è avvenuto il 15 aprile 2020), che sotto il profilo organizzativo, mediante l'avvio di un percorso di riordino dei compiti e delle funzioni dell'Istituto soprattutto nelle sue strutture centrali, ampliate rispetto alla precedente riorganizzazione del periodo 2016-2017.

Non si è invece ancora proceduto al rinnovo del vertice della struttura tecnica nei termini previsti per effetto della riforma della *governance*, avvenuta a gennaio del 2019.

Si conferma per il resto il giudizio sul complessivo funzionamento dell'Inps avuto riguardo al permanere di situazioni potenzialmente critiche in diversi ambiti di operatività dell'Istituto, alcuni di non immediata percezione e visibilità, che riguardano, in particolare, le procedure di nomina degli organi di *governance* e quelle di accesso alla dirigenza, la selezione e l'assegnazione delle relative posizioni dirigenziali, le modalità di esercizio delle prerogative sindacali, la gestione degli affidamenti di servizi esterni al di fuori del perimetro Consip, nonché il ruolo che gli affidatari possono assumere, con indebolimento di fatto dell'Istituto nella gestione

di settori cruciali quale quello informatico e le relazioni tra l'Inps e i soggetti di intermediazione o loro associazioni professionali.

I risultati finanziari ed economico-patrimoniali del 2019 registrano una chiusura del conto economico con un risultato di esercizio negativo. Il saldo è di -7,283 miliardi, dunque in lieve miglioramento rispetto al 2018, quando l'analogo saldo era pari a -7,839 miliardi, pur a fronte di un consistente maggiore accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi. La corrispondente diminuzione del patrimonio netto (39,759 miliardi, rispetto ai 47,042 miliardi del 2018) erode ulteriormente gli effetti del trasferimento di cui all'art. 1, cc. 178-179, della legge di bilancio 2018, e dell'eliminazione di 88,87 miliardi di residui passivi.

Il saldo della gestione finanziaria di competenza è pari a 6,687 miliardi (sul saldo 2018, pari a 64,403 miliardi, incideva il citato trasferimento finanziario in conto capitale pari a 61,787 miliardi).

Il risultato della gestione di cassa segna un aumento delle disponibilità liquide per 1,793 miliardi (-2,386 miliardi nel 2018) non utilizzate per colmare un fabbisogno di cassa di 2,091 miliardi, cui si è fatto fronte con anticipazioni per 3,884 miliardi (2,513 miliardi nel 2018) costituenti prestito e iscritte nel bilancio dell'Inps come debito verso lo Stato. Con riguardo alle anticipazioni di bilancio concesse all'Inps, ai sensi del c. 3 dell'art. 35 della l. n. 448 del 1998, appare, comunque, opportuno ribadire la necessità di un'adeguata programmazione del sistema di finanziamento delle risorse necessarie al pagamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge dall'Istituto, chiamato a dare concreta attuazione alle politiche previdenziali e della protezione sociale nell'accezione sempre più ampia e in maniera esatta e tempestiva.

Ai fini dell'attendibilità del bilancio rilevano gli aspetti critici che emergono dalla rappresentazione contabile delle singole gestioni e con riguardo alla performatività dei crediti contributivi appostati, anche secondo la loro aspettativa di esigibilità, tra i residui attivi (119,019 miliardi, rispetto ai 111,429 del 2018) e il fondo di svalutazione specifico (rideterminato in 89,772, rispetto ai 78,452 miliardi nel 2018) corrispondente al 75,4% di copertura. Sull'accertamento dell'effettiva capacità di riscossione di una massa creditizia temporalmente molto datata (cui è comunque legata la copertura diretta delle prestazioni istituzionali) rilevano gli effetti di norme che continuano a posporre o sospendere i termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione in deroga alle disposizioni di cui all'art. 19, c. 1 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

Per quanto riguarda la spesa, quella per l'erogazione delle prestazioni istituzionali - che costituisce la voce più rilevante di uscite correnti per l'Istituto - ammonta nel 2019 a 331,056 miliardi con un incremento pari a 12,683 miliardi (+4%) rispetto al 2018 (318,373 miliardi).

La spesa per prestazioni pensionistiche (incluse quelle di invalidità civile) è pari a miliardi 286,338, in aumento di 6,594 miliardi (+2,4%) sul 2018 (279,744 miliardi); quella riferita a prestazioni temporanee e altri interventi a sostegno del reddito ammonta a 44,718 miliardi, anche essa in aumento per un importo pari a 6,089 miliardi (+15,8%) sull'anno precedente (38,629 miliardi).

Le pensioni (incluse le prestazioni assistenziali) al 31 dicembre 2019 sono pari a poco più di 20,5 milioni (+0,26% rispetto al 2018). Di queste, quelle previdenziali

sono circa 16,7 milioni, pressoché stabili rispetto all'anno precedente. Complessivamente, nell'ultimo quinquennio tale tipologia di pensioni è in costante diminuzione per effetto dell'andamento del comparto del lavoro dipendente privato; diversamente il comparto del lavoro pubblico fa registrare una dinamica in aumento (+1,5% nel 2018 e +2,8% nel 2019). Le prestazioni a carico di Gias e della Gestione invalidi civili, ovvero interamente a carico dello Stato, nel 2019 sono nel complesso pari a 3,8 milioni, continuando a diminuire le prime (-5%) e ad aumentare le seconde (+2,9%).

Pur nella sua unitarietà così come espressamente disposto dall'art. 20, c. 1 della l. n. 88 del 1989, l'attendibilità del bilancio dell'Inps si esprime con riguardo alle singole gestioni in esso rappresentate. I risultati della gestione sono determinati, quindi, sia dal lato delle entrate che da quello delle spese, dall'andamento delle quarantacinque entità (a tutto il 2019) dotate di una propria autonomia economico-patrimoniale e suddivise nei tre principali comparti del lavoro dipendente privato, del lavoro autonomo e del lavoro pubblico i cui risultati rifluiscono nella gestione finanziaria e patrimoniale dell'Istituto.

Nella rappresentazione unitaria, tuttavia, sfuma la divaricazione di condizione finanziaria tra i comparti e, all'interno di essi, la diversità di finalità, di assetto e condizione economico-patrimoniale e di struttura giuridica tra i vari soggetti che li compongono, rendendo meno agevole, nella classificazione delle prestazioni che essi erogano, la stessa distinzione tra gli interventi di natura assistenziale e quelli di carattere previdenziale e paventando il rischio di uno sbilanciamento funzionale con riguardo alla tradizionale missione previdenziale, la cui fonte primaria di finanziamento è rinvenibile economicamente e giuridicamente nell'obbligo degli iscritti di versare la contribuzione. Sotto questo profilo va sollecitata un'azione normativa che riguardi tanto la struttura del bilancio, quanto la riorganizzazione dei fondi, delle casse e delle gestioni, avendo a riferimento il modello dei primi con riguardo all'obbligo dell'equilibrio tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate.

Il quadro emergenziale inciderà profondamente, e in senso evidentemente peggiorativo, sull'insieme dei risultati dei comparti.

INAIL - Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (es. fin. 2019)

Il conto consuntivo del 2019 ha esposto risultati economico-finanziari tutti di segno positivo (con un avanzo finanziario di 1,19 miliardi di euro, un risultato economico di 968 milioni, e un patrimonio netto pari a oltre 8,27 miliardi, superiore di circa un miliardo rispetto a quello del 2018) e un saldo attuariale di 3,07 miliardi (a fronte di 1,59 miliardi del 2018).

È quanto emerge dalla relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2019, approvata con deliberazione n. 33/2021 dalla Sezione controllo enti e che ha evidenziato anche come il decremento, rispetto al 2018, delle entrate contributive (che nel 2019 ammontano a 7,80 miliardi su 10,65 miliardi di entrate complessive accertate), sia stato l'effetto della riduzione dei premi e contributi, a seguito del nuovo sistema tariffario introdotto dall'art. 1, c. 1121, della l. n. 145/2018.

Sul punto, la Sezione ha sottolineato l'esigenza di un costante monitoraggio sull'andamento delle entrate contributive, al fine di rappresentare tempestivamente agli interlocutori istituzionali le eventuali misure correttive da adottare, anche alla

luce dell'impatto cumulato di altri fattori, quali le recenti misure normative introdotte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica tuttora in atto e gli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico.

La Corte ha anche auspicato che la gestione del patrimonio immobiliare dell'Istituto possa trovare adeguata composizione tra le complesse procedure vigenti e l'esigenza di una maggiore snellezza operativa.

L'attività di vigilanza ha, inoltre, registrato, anche per il 2019, un rapporto tra aziende irregolari e aziende ispezionate estremamente elevato (circa il 90% delle aziende ispezionate era irregolare), con un ammontare di premi omessi di circa 85,5 milioni di euro. La Corte ha rilevato, in proposito, la necessità di rafforzare l'attività ispettiva che, pur con l'istituzione, nel 2015, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro - che coordina l'attività degli ispettori Inail, Inps e Ministero del lavoro - registra ancora un numero troppo esiguo di aziende ispezionate (circa 15.503) rispetto a quelle assicurate (3.226.537).

Infine, la magistratura contabile ha dato atto all'Ente dei risultati dell'attività svolta a seguito dell'emergenza Covid-19. In aggiunta alle ordinarie funzioni, infatti, l'Inail ha collaborato all'attivazione delle misure di mitigazione del rischio in qualità di soggetto attuatore degli interventi di protezione civile e ha svolto funzioni di validazione straordinaria dei dispositivi di protezione individuale, ai sensi del d.l. n. 18 del 2020. Con particolare riferimento agli aspetti assicurativi, il decreto ha riconosciuto la tutela dell'Inail anche nei confronti dell'infezione contratta in occasione di lavoro, al pari di tutte le altre infezioni da agenti biologici, dagli operatori sanitari esposti a un elevato rischio di contagio e ad altre categorie di lavoratori che operano in costante contatto con l'utenza.

Enti assistenziali, culturali e ricreativi.

Gli enti controllati dalla Corte dei conti, riconducibili a detta categoria, sono complessivamente 55. Di questi, 17 svolgono attività lirico-sinfoniche concertistiche o assimilate, 26 servizi culturali e 12 perseguono un interesse pubblico di "protezione sociale".

Con la determina n. 136 del 15 dicembre 2021 è stato approvato il referto unitario al Parlamento sulla gestione finanziaria nell'esercizio 2019 delle 14 fondazioni lirico-sinfoniche che, presentando caratteri comuni, consentono riflessioni generali:

- situazioni patrimoniali, in particolare quelle soggette a Piano di risanamento, ancora non equilibrate, alle quali i soggetti fondatori, in particolare gli enti territoriali, dovrebbero porre rimedio;
- notevole esposizione debitoria, ormai soprattutto verso lo Stato, mentre si è andata significativamente riducendo quella nei confronti del sistema bancario e dell'Erario;
- dipendenza quasi totale, con qualche importante eccezione, 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 dell'esposizione debitoria delle stesse FLS. Si tratta di una situazione di contrasto stridente con il peso nella *governance*, sia pure attenuato dalla riforma, di cui soprattutto i Comuni dispongono nelle Fondazioni;
- non sufficiente attenzione all'attività di *fund raising* e limitata partecipazione dei privati e degli *sponsor*, 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, ha contribuito ad attenuare questi effetti ma non ha ancora esplicato, anche in ragione di una certa sua macchinosità, i positivi effetti attesi;

- ricavi da biglietteria e abbonamenti che, sia pure in miglioramento, continuano spesso a non essere rapportabili all'importanza della tradizione musicale italiana e anche dei singoli territori;
- oneri strutturali eccessivi, soprattutto quelli per il personale che, di frequente, assorbono gran parte delle risorse che affluiscono dai contributi dello Stato e dalle amministrazioni territoriali.

La lunga e complessa procedura di risanamento, introdotta dal d.l. n. 91 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n.112 del 2013 e ss.mm.ii., riguardante le Fondazioni assoggettate ai Piani di rientro, sta producendo un miglioramento del loro quadro complessivo

È, peraltro, di tutta evidenza come elementi di particolare criticità, già per il prossimo futuro, siano costituiti sul piano economico dalla contrazione dei ricavi propri (non solo quelli di botteghino) delle FLS e dai possibili margini di incertezza rispetto ai contributi di comuni e regioni, in considerazione dei risvolti della crisi anche sui bilanci dei soci pubblici territoriali.

Il perdurare dell'emergenza pandemica rischia di aggravare le criticità esistenti e, almeno per quanto concerne qualche fondazione, pregiudicare ulteriormente l'equilibrio economico-finanziario della gestione e, potenzialmente, la stessa continuità aziendale.

A fronte di ciò, appare opportuna la decisione dell'Esecutivo di garantire la sostanziale conferma del contributo legato al Fus per gli esercizi 2020-2021, prevedendo che, per gli anni indicati, la quota del Fondo unico dello spettacolo destinata alle fondazioni lirico-sinfoniche sia ripartita sulla base della media delle percentuali stabilite per il triennio 2017-2019, in deroga ai criteri generali e alle percentuali di ripartizione previsti dall'art. 1 del decreto ministeriale 3 febbraio 2014. La stessa disposizione stabilisce che per l'anno 2022 detti criteri saranno adeguati in ragione dell'attività svolta a fronte dell'emergenza sanitaria da Covid-19, delle esigenze di tutela dell'occupazione e della riprogrammazione degli spettacoli.

Fondazione MAXXI - Museo nazionale delle arti del XXI secolo (es. fin. 2019).

Nel corso del 2019 la Fondazione MAXXI, ente di diritto privato in controllo pubblico dedicato alla creatività contemporanea, ha continuato a perseguire i propri obiettivi tramite la gestione, la valorizzazione e la promozione del patrimonio artistico pubblico affidatole dal Ministero, nonché di quello acquisito successivamente.

Il conto economico, nel 2019, chiude con un utile pari a euro 9.283, in aumento rispetto al 2018, pari a euro 2.884; determinato dal risultato positivo della gestione caratteristica, pari a euro 114.878 (nel 2018 pari a euro 111.625), che ha compensato il saldo negativo della gestione finanziaria e le imposte.

Lo stato patrimoniale evidenzia un patrimonio netto pari a euro 14.526.492 (nel 2018 pari a euro 13.973.037), in aumento del 3,96%, costituito per euro 13.174.046 dal fondo di dotazione.

Pur dando atto dell'importanza dell'offerta culturale del MAXXI, nel 2019 la Fondazione aumenta ancora la dipendenza dalle entrate derivanti da contributi pubblici, che passano dal 58,56% del 2018 al 63,31% del 2019; conseguentemente diminuisce la capacità di acquisizione delle entrate proprie, che flettono dal 41,45% al 36,69%; in particolare va rilevato che al modesto incremento dei ricavi da biglietteria si contrappone sia la diminuzione degli altri ricavi e proventi, che passano dal 20,76% al 18,44%, in particolare per il netto minor incasso derivante dalle sponsorizzazioni e dalle locazioni degli spazi museali, sia il netto decremento della voce altri contributi che scende dal 10,54% al 6,14%.

Occorre, inoltre, considerare che nel 2020 la diffusione della pandemia da Covid-19 ha travolto stime e progetti, attività ed equilibri gestionali. Nel rispetto delle disposizioni impartite dal Governo, il museo ha infatti sospeso le attività aperte al pubblico dall'8 marzo 2020, sviluppando la produzione culturale sui *social network*.

Enti produttori e regolatori di servizi economici

Relativamente alle società di capitali partecipate dalle amministrazioni pubbliche, la disciplina normativa di riferimento è costituita principalmente dal citato d.lgs. n. 175 del 2016 e dalle norme di diritto comune.

Sono stati sottoposti a verifica, nel 2021, vari profili, fra i quali: le procedure di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni in società già costituite, nonché di alienazione delle partecipazioni possedute; il rispetto dei limiti retributivi - ove previsti - per amministratori e dipendenti; la completezza dei documenti contabili (compresi quelli relativi al bilancio consolidato); il rispetto delle norme in materia di "in house providing", in presenza di affidamenti a società partecipate *in house*; l'osservanza delle disposizioni riguardanti il numero massimo dei componenti e la parità di genere per l'accesso negli organi di amministrazione e controllo; i processi di risanamento dei conti aziendali; il volume e le aree d'impiego degli investimenti; l'applicazione dei principi contabili internazionali (Ias/Ifrs) previsti dai regolamenti comunitari; il grado e le modalità di attuazione del d. lgs. n. 231 del 2001 (e successive modifiche e integrazioni) sulla c.d. "responsabilità degli enti".

Di seguito alcune massime relative alle principali determinazioni.

Cassa depositi e prestiti S.p.a. (es. fin. 2020)

Cassa depositi e prestiti S.p.a. agisce per la concessione di finanziamenti allo Stato, alle regioni, agli enti locali, agli enti pubblici e agli organismi di diritto pubblico destinati a operazioni di interesse pubblico promosse dai medesimi soggetti, nonché a favore di soggetti aventi natura pubblica o privata dotati di soggettività giuridica, con esclusione delle persone fisiche.

Anche nell'anno in esame, a livello di Gruppo, l'utile netto ha registrato un notevole decremento, da 3,4 miliardi di euro nel 2019 a 1,2 miliardi di euro nel 2020.

La variazione è da imputare principalmente al minor apporto delle società valutate con il metodo del patrimonio netto, in particolare Eni (-2,5 miliardi di euro) e SAIPEM (-150 milioni di euro).

Negativa anche la variazione del patrimonio netto totale, che si attesta a 33,7 miliardi di euro rispetto ai 36,5 miliardi nel 2019, sostanzialmente per la diminuzione del patrimonio netto del Gruppo.

Positivi, invece, i risultati della Capogruppo che nel 2020 ha conseguito un lieve incremento dell'utile netto (+1,4%), che si è attestato a 2,8 miliardi di euro (2,7 miliardi di euro nel 2019).

Anche il patrimonio netto ha registrato un + 2,2%, passando da 24,9 miliardi di euro (2019) a 25,5 miliardi di euro (2020).

Nel 2020 CDP S.p.a. ha mobilitato risorse per circa 22 miliardi di euro e ha registrato un aumento del totale dell'attivo di bilancio pari al 6,3% (386 miliardi di euro nel 2019; 410 miliardi di euro nel 2020). Per far fronte all'emergenza Covid-19, il Gruppo CDP ha adottato misure straordinarie per implementare una serie di iniziative a sostegno del mondo delle imprese e delle pubbliche amministrazioni. In particolare, è stata approvata una vasta operazione di rinegoziazione dei mutui che ha coinvolto oltre 7.000 enti territoriali, nonché un finanziamento immediato fino a 2 miliardi di euro a supporto dei fabbisogni finanziari delle medie e grandi imprese per fornire loro una liquidità immediata in attesa dell'avvio operativo dei meccanismi di garanzia previsti dal d.l. n. 18 del 2020.

In ottemperanza all'art. 27 del citato decreto, a maggio 2021 l'Assemblea della società ha approvato la costituzione del Patrimonio Rilancio, strumento straordinario e a carattere temporaneo, alimentato da risorse del Ministero dell'economia e gestito da CDP nell'ambito di un patrimonio del tutto autonomo e separato.

Eni S.p.a. (es. fin. 2020)

Eni S.p.a. opera, quale impresa integrata, in tutta la filiera dell'energia, svolgendo attività di esplorazione, produzione e distribuzione di prodotti energetici.

Nel 2020, a seguito della diffusione del virus Covid-19 e delle conseguenti restrizioni su mobilità, produzione e servizi, Eni ha avviato interventi volti a garantire la continuità delle attività, rafforzare la resilienza finanziaria e la solidità patrimoniale, oltre a prevenire e mitigare gli effetti del contagio in ambito lavorativo. Nell'esercizio, a fronte di una contrazione delle entrate di cassa di circa 6 miliardi, rispetto alle previsioni d'inizio, la Società è riuscita a generare un flusso di cassa *adjusted* di 6,7 miliardi così da autofinanziare il 100% degli investimenti organici rimodulati a 5 miliardi, con un *surplus* di 1,7 miliardi. Sul versante dei costi e degli investimenti, ha proceduto alla revisione dei piani di breve-medio termine operando per il biennio 2020-2021 un contenimento della spesa di 8 miliardi.

In ordine ai principali risultati economico-finanziari, Eni S.p.a chiude l'esercizio 2020 con un utile netto di 1.607 milioni rispetto ai 2.978 milioni del 2019, con una diminuzione di 1.371 milioni, per effetto, essenzialmente, del risultato operativo, negativo per 3.985 milioni, rispetto al risultato, sempre negativo, di 2.030 milioni del 2019. Tali effetti sono stati in parte compensati dai maggiori proventi netti su partecipazioni connessi essenzialmente alla maggiore distribuzione di dividendi da parte delle partecipate.

Il patrimonio netto di Eni si è attestato a 44.707 milioni, in aumento del 7,38% rispetto al 2019 (esercizio in cui era pari a 41.636 milioni). La variazione è riconducibile essenzialmente, oltre che all'utile d'esercizio, all'emissione obbligazionaria subordinata perpetua di 3.000 milioni.

Il Gruppo ha chiuso l'esercizio 2020 con una perdita netta di competenza di 8.628 milioni, di cui 8.635 milioni di competenza Eni, in netta flessione rispetto

all'utile di 155 milioni del 2019, di cui 148 milioni di competenza Eni. Tale risultato è da imputarsi soprattutto alla notevole riduzione dei ricavi per effetto del prezzo e per i minori volumi di produzione conseguenti al taglio degli investimenti alle quote produttive OPEC e agli effetti del Covid-19 sulla domanda, nonché alla rilevazione di oneri di carattere straordinario.

Il patrimonio netto del Gruppo è diminuito di 10.424 milioni, per effetto principalmente del decremento dell'utile dell'esercizio (- 8.783 milioni), passando da 47.839 milioni al 31 dicembre 2019 a 37.415 al 31 dicembre 2020.

Enav S.p.a. (es. fin. 2020)

L'Ente nazionale per l'assistenza al volo, società quotata in borsa, 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. 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.

Nel 2020, a seguito degli effetti correlati al contagio del Covid-19, e della conseguente istituzione del periodo di *lockdown* già dai primi mesi del 2020, si è assistito a un sostanziale e repentino calo del traffico aereo, con conseguente effetto sui ricavi da tariffa di Enav.

Particolarmente influenzato è stato il settore del trasporto aereo, il quale ha subito un ridimensionamento, retrocedendo a volumi prossimi allo zero. Rispetto al precedente anno, la riduzione dei movimenti nel complesso degli aeroporti nazionali è stata del 57,2%, mentre la presenza dei passeggeri è diminuita del 72,6%.

La Commissione europea ha adottato con il Regolamento UE 2020/1627 del 3 novembre 2020 misure eccezionali per il terzo periodo di riferimento (anni 2020 - 2024) del sistema di prestazioni e di tariffazione nel Cielo unico europeo, introducendo alcune norme che derogano in parte il Regolamento UE 2019/317 riferito a tale periodo. Tale Regolamento ha introdotto, in particolare, disposizioni specifiche in relazione agli anni 2020 e 2021 che vengono considerati come un unico periodo, superando di fatto il classico meccanismo di calcolo del *balance* fondato sul rischio del traffico.

Gli interventi più consistenti, attuati dalla Società, hanno riguardato la parte variabile del costo del personale (che passa da 31 milioni del 2019 a 18 milioni nel 2020) e sono stati orientati alla fruizione delle ferie, al contenimento degli straordinari e delle trasferte, nonché alla riprogrammazione delle assunzioni pianificate nell'anno. Allo stesso tempo, sono state attivate ulteriori azioni di mitigazione della spesa sui costi esterni per manutenzioni non operative, supporti consuntivi, utenze e costi generali non direttamente correlati alla gestione del *business*.

Sotto il profilo economico-finanziario si rileva che l'esercizio al 31 dicembre 2020 di Enav chiude con un utile di 43,3 milioni, in decremento rispetto all'esercizio precedente (111,9 milioni) di 68,5 milioni. Su tale risultato negativo hanno inciso in particolare i ricavi complessivi che sono passati da 890,7 milioni a 752,1 milioni, in diminuzione di 138,2 milioni rispetto al 2019 (-16%), principalmente per la

diminuzione del 65% della voce ricavi operativi correlati alla diminuzione dei ricavi di rotta e di terminale a causa della pandemia. Il patrimonio netto si attesta a 1.073,9 milioni di euro e registra un decremento netto di 69,3 milioni di euro, rispetto al 31 dicembre 2019 (1.143,2 milioni).

Poste italiane S.p.a. (es. fin. 2020)

La riduzione dell'operatività causata dall'emergenza sanitaria ha prodotto su Poste italiane S.p.a. rilevanti impatti economici, sia in termini di riduzione del fatturato, sia in termini di marginalità, come conseguenza delle spese straordinarie sostenute per intraprendere iniziative di contenimento del contagio e distanziamento interpersonale.

Pertanto, la società ha chiuso il bilancio d'esercizio 2020 con un utile netto di euro 325 milioni, inferiore del 50,8% rispetto al 2019. I ricavi totali si sono attestati a 9.041 milioni, in diminuzione del 3,8% rispetto al precedente esercizio (9.403 milioni), per effetto della citata riduzione dell'operatività generata dall'emergenza sanitaria. I Servizi Postali hanno realizzato ricavi da mercato per 2.530 milioni, segnando una riduzione del 3% rispetto all'esercizio precedente, per effetto combinato del declino della domanda per la distribuzione dei servizi tradizionali di corrispondenza e dell'incremento dei volumi dei pacchi, anche a causa del *lockdown* nazionale che ha favorito gli acquisti *on line*. Le contribuzioni statali a parziale copertura dell'onere del servizio universale (OSU) ammontano, come nel precedente esercizio, a 262 milioni e sono state determinate dalla Commissione europea a valle della sottoscrizione del nuovo Contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste.

I Servizi BancoPosta hanno conseguito ricavi per 5.177 milioni, con un decremento rispetto al 2019 (5.435 milioni) riconducibile all'emergenza sanitaria che ha inciso principalmente sui conti correnti (-174 milioni di ricavi) e sul collocamento di prodotti di finanziamento (-135 milioni). I costi totali conseguiti nell'esercizio ammontano a 8.711 milioni (8.547 milioni nel 2019) e risentono di maggiori spese per ca. 106 milioni, per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale, di schermi in *plexiglass*, nonché per sanificazioni e pulizie straordinarie dei locali. La dinamica dei ricavi e dei costi ha portato al risultato operativo e di intermediazione di 330 milioni, a fronte di un risultato del 2019 di 856 milioni.

Il Gruppo Poste italiane ha chiuso l'esercizio 2020 con un utile di 1.206 milioni, in diminuzione del 10,1% rispetto al risultato del 2019 (1.342 milioni). I ricavi, che ammontano a 10.526 milioni, registrano una flessione del 4% sul 2019.

Enel S.p.a. (es. fin. 2020)

In Italia Enel detiene la *leadership* nel mercato dell'energia elettrica, con una capacità installata di circa 26,4 GigaWatt, una produzione di 42,5 TeraWatt/ora e circa 22,6 milioni di clienti; assume, altresì, una posizione rilevante nel mercato della vendita al dettaglio di gas naturale, con una quota del 7,1%, pari a 3,9 miliardi di metri cubi di gas venduto e a 4,1 milioni di clienti circa; analoghe posizioni riveste nel mercato elettrico e del gas in Spagna.

Relativamente ai dati finanziari, il bilancio di esercizio si è chiuso con un risultato netto di 2,32 miliardi di euro, in diminuzione del 51,5% (-2,46 miliardi di euro) rispetto al risultato dell'esercizio precedente per effetto essenzialmente della

variazione negativa dei proventi da partecipazioni conseguente alla riorganizzazione delle partecipazioni nelle società operative italiane conferite a Enel Italia; il patrimonio netto si è attestato a 30,74 miliardi di euro, in aumento del 3,9% rispetto al corrispondente dato del 2019 per l'utile complessivo e la distribuzione dei dividendi nonché per l'emissione di obbligazioni ibride perpetue.

Per quanto riguarda i dati economico finanziari del Gruppo, il bilancio consolidato si è chiuso con un risultato netto complessivo di 3,62 miliardi di euro (di cui 2,61 miliardi di euro di pertinenza del Gruppo e 1,01 miliardi di euro di pertinenza di terzi) a fronte dei 3,47 miliardi di euro (+4,2%) del 2019, in dipendenza soprattutto della maggiore diminuzione dei costi (-22,5%) rispetto a quella dei ricavi (-19,1%) relativamente all'esercizio precedente. La Corte registra un decremento del patrimonio netto complessivo (-9,8%), unitamente alla diminuzione dell'importo del patrimonio netto del gruppo (-6,8%) e di quello di terzi (-15,3%), sostanzialmente per effetto sia dell'andamento negativo dei cambi, sia dell'aumento dell'indebitamento finanziario netto.

Parchi nazionali

Attualmente gli enti parco nazionali, istituiti in attuazione della legge-quadro 6 dicembre 1991, n.394 ("legge-quadro sulle aree protette") e assoggettati al controllo della Sezione controllo enti sono ventitré.

Nell'anno 2021 la Sezione del controllo sugli enti ha deliberato il quarto referto unitario al Parlamento, relativo all'esercizio 2019 (determinazione n. 84 del 22 luglio 2021) al fine di analizzare non solo i risultati 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.

Con l'art. 55 del d. l. 16 luglio 2020, n. 76, conv., con mod., dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 sono state introdotte modifiche a talune disposizioni della legge quadro, tra cui quelle dirette a snellire le procedure per l'approvazione degli strumenti della programmazione (piano per il parco, regolamento del parco, piano pluriennale economico e sociale) tenuto conto che, a distanza di trent'anni dall'entrata in vigore della legge, molti enti ne sono ancora sprovvisti, e questo anche in relazione ai riflessi finanziari che ne derivano sul bilancio di alcuni in relazione alle spese per l'affidamento di incarichi finalizzati ad attività propedeutiche

Per quanto riguarda la *governance*, la normativa emergenziale, oltre all'art. 33 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, conv., con mod., dalla l. 5 giugno 2020, n. 40, applicabile a tutti gli enti e organismi pubblici, contiene una disposizione speciale per gli enti parco nazionali di proroga del mandato degli organi scaduti al fine di agevolare la programmazione del PNRR nelle aree protette (art. 64-ter del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod., dalla l. 29 luglio 2021, n. 108). Per quanto concerne il PNRR, le risorse destinate alla tutela del territorio e della risorsa idrica sono allocate nella componente 4 della Missione 2. L'obiettivo è quello di intervenire nelle dinamiche che governano la gestione di tutti i parchi nazionali (e delle aree marine protette), attraverso l'implementazione di procedure standardizzate e digitalizzate su tre ambiti strategici ai fini della modernizzazione, dell'efficienza e dell'efficacia d'azione delle aree protette: conservazione della natura; servizi digitali ai visitatori; semplificazione amministrativa.

Per quanto concerne la *spending review*, l'art. 51, c. 3-undecies, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv., con mod., dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126 ha previsto che gli enti di gestione delle aree protette possano, fino al 31 dicembre 2021, adottare misure di contenimento ulteriori e alternative rispetto a quelle contemplate dalla legge di bilancio 2020. Tale flessibilità gestionale è consentita agli enti purché sia assicurato il conseguimento dei medesimi risparmi previsti a legislazione vigente, nel rispetto dell'equilibrio del bilancio.

Anche per l'esercizio 2019, la gestione finanziaria complessiva del settore enti per i parchi nazionali si è chiusa con un risultato positivo pari a 49,6 milioni, in forte aumento rispetto al dato globale del precedente esercizio (6,7 milioni). Tale incremento è scaturito principalmente dal notevole miglioramento del saldo della gestione di parte capitale, che complessivamente passa da un disavanzo di 4,1 milioni a un avanzo di 31,3 milioni, su cui ha inciso in larga misura un finanziamento straordinario del Mite (complessivamente sono stati assegnati 78,1 milioni) per interventi finalizzati alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici. Allo stesso tempo, si è registrato un seppure più contenuto miglioramento anche dell'avanzo della gestione corrente, che da 10,8 milioni passa a 18,3 milioni. La comparazione dei dati relativi alle fonti di finanziamento ha mostrato che, per la maggioranza degli enti parco prevalgono sempre i trasferimenti dello Stato che nel complesso ammontano a 72,3 milioni; le fonti autonome di entrata sono complessivamente pari a 32,2 milioni ma sul dato complessivo continuano a incidere significativamente le cospicue risorse proprie soltanto di due enti parco. L'apporto finanziario di regioni, enti locali e altri enti del settore pubblico e privato, sia pure complessivamente in aumento, in termini assoluti, rispetto al dato del 2018 (da 6,2 milioni a 10 milioni), rimane assestato su valori generalmente modesti. Si è riscontrato che il saldo complessivo dei residui riportati in contabilità a fine esercizio mostra un rilevante dato negativo, con prevalenza quindi della componente passiva, più che compensato tuttavia dalla cospicua liquidità giacente in cassa. Tale dato è sintomo di generalizzati ritardi e inefficienze nelle procedure di spesa in parte riconducibile anche alla non corretta contabilizzazione di residui di stanziamento per spese coperte da finanziamenti vincolati.

Il saldo della gestione economica ha registrato nel 2019 un valore positivo di 17 milioni, invertendo il dato negativo di 862.450 euro del 2018. Per l'Ente parco Isola di Pantelleria il disavanzo economico, correlato al *deficit* finanziario di parte corrente, va ricollegato a spese correnti *una tantum* legate alla fase di *start-up*, coperte dall'avanzo di amministrazione 2018. Anche il dato relativo al patrimonio netto complessivo registra un incremento dell'1,4%, assestandosi al 31 dicembre 2019 a 250,5 milioni, per effetto del risultato economico complessivo dell'esercizio (oltre che di una rettifica contabile alla voce degli "avanzi economici portati a nuovo") operata da un ente parco.

Nonostante risultati globali di bilancio in crescita, l'esame dell'intero sistema degli Enti parco nazionali ha evidenziato ancora aspetti problematici, già rilevati nei precedenti referti al Parlamento, riguardanti, in termini generali: la complessità delle procedure di adozione degli atti di pianificazione; situazioni di criticità relative sia alla *governance* (tre enti sono commissariati, uno da circa tre anni; diversi Consigli direttivi non integralmente ricostituiti) che al vertice dell'articolazione

amministrativa (conferimento di incarichi *ad interim* a dipendenti e talora anche a soggetti esterni all'Ente); fra le fonti di finanziamento, l'assoluta prevalenza dei trasferimenti statali; il contenuto apporto finanziario degli enti territoriali e delle fonti autonome di entrata, l'elevata massa di residui.

Autorità di sistema portuale

Rientrano tra i controlli che la Sezione controllo enti è chiamata a svolgere, ai sensi degli artt. 2 e 3 della l. n. 259 del 1958, quelli aventi a oggetto le gestioni finanziario-contabili svolte dalle Autorità di sistema portuale, enti pubblici non economici, dotati di autonomia speciale, ai quali è affidata l'organizzazione e l'amministrazione dei porti marittimi nazionali secondo circoscrizioni di competenza territoriale ridefinite dal d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, con finalità di razionalizzazione del sistema portuale nel suo complesso.

La detta normativa di riforma, invero, assume a obiettivo la valorizzazione logistica dei singoli scali e la possibilità di collegamento a rotte di transito transnazionale, secondo una logica di integrazione e connessione a rete che ne accresca la complessiva funzione di volano di sviluppo economico.

La centralità strategica che il c.d. Sistema mare riveste per l'economia nazionale e per le iniziative economiche coinvolgenti i territori di riferimento, posta in evidenza in margine alla richiamata normativa e più volte sottolineata nei successivi Documenti di economia e finanza, risulta con chiarezza riaffermata nell'ambito della pianificazione straordinaria di riforme strutturali e di investimenti pluriennali, finalizzata a garantire un recupero di competitività dell'Italia nell'economia globalizzata, per contrastare efficacemente lo stato di crisi indotto dalla pandemia tuttora in corso, che dedica specifica attenzione e cospicue risorse alla modernizzazione e allo sviluppo delle realtà portuali.

Invero, il settore dei porti è contemplato dal PNRR, che accentua la considerazione del medesimo quale *asset* della politica della mobilità, dedicandogli un intero ambito della Misura 3 (infrastrutture per una mobilità sostenibile) - componente 2 (intermodalità e logistica integrata) e prevedendo apporti finanziari per la sostenibilità ambientale dei porti stessi (c.d. programma *Green Ports*) pari a 270 milioni di euro a carico dei fondi europei. Nel corso del prossimo quinquennio, poi, affluiranno al settore i finanziamenti statali complementari previsti dall'art. 1, c. 2, lett. c), d.l. 6 maggio 2021, n. 59, pari a euro 2.860 milioni, destinati al miglioramento delle opere infrastrutturali (dighe, moli, banchine) e all'aumento selettivo della capacità portuale (opere di dragaggio, nuovi moli e/o piattaforme logistiche), già ripartiti con apposito decreto Mims (n. 330 del 13 agosto 2021), nonché gli ulteriori stanziamenti contemplati dall'art. 1, cc. 7 e 8, per lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici e per l'aumento selettivo della capacità portuale.

In tale contesto, le Autorità di sistema portuale sono chiamate fin d'ora e nei prossimi anni a mettere in campo capacità progettuali e operative non comuni, quali soggetti attuatori e responsabili del buon utilizzo delle risorse in via di assegnazione, per scongiurare rischi di mancato perseguimento degli obiettivi di rilancio economico sottesi all'utilizzo dei finanziamenti straordinari in argomento, ai cui positivi riflessi sul prodotto interno lordo è invece affidata la possibilità di onorare

gli impegni assunti su base sovranazionale senza nocumento per i cittadini in termini di nuovi balzelli.

Su tali aspetti la Sezione ha cominciato già a porre attenzione nei quindici referti approvati nel corso dell'anno appena concluso, ancorché in prevalenza relativi all'esercizio 2019 e a ritardate chiusure contabili antecedenti, cioè ad annualità di bilancio "pre-pandemiche" e ancora neppure incise dagli effetti di temporanea contrazione del volume di entrate e spese più direttamente collegate alle misure sanitarie assunte dal Governo a partire dal 2020 per fronteggiare la diffusione del Covid-19.

I referti di cui trattasi, infatti, oltreché sui consueti profili caratteristici delle gestioni esaminate ancora connotati dalla precarietà propria delle realtà amministrative in fase di transizione al nuovo regime tracciato dalla menzionata riforma del 2016, hanno posto l'accento sulle novità sopra richiamate, destinate a incidere già a partire dal 2021 e per gli anni a venire sull'attività gestionale delle Autorità di sistema portuale, nonché sulle norme di semplificazione a esse connesse contenute nel d.l. n. 76 del 2020, conv. dalla l. n. 12 del 2020, e nel d.l. n. 77 del 2021, conv. dalla l. n. 108 del 2021, e più di recente nel d.l. n. 121 del 2021, quale anticipo del più robusto processo di revisione normativa annunciato nell'ambito del PNRR.

Siffatte semplificazioni hanno già riguardato la pianificazione portuale, opportunamente fatta oggetto di rivisitazione con attribuzione della competenza esclusiva delle autorità di sistema portuale degli spazi urbani che gravitano in area retro portuale e degli snodi intermodali di ultimo miglio e conseguente snellimento delle procedure approvative, connotate da minore coinvolgimento delle regioni e degli enti locali; in coerenza, tali norme marcano – con l'eliminazione del richiamo al c.d. Piano regolatore di sistema portuale quale atto composto – la diversa importanza e necessità del Documento strategico e del Piano regolatore di ogni porto del sistema portuale.

L'art. 6 del cit. d.l. n. 77 del 2021, poi, per favorire lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici e la manutenzione degli invasi e dei bacini idrici, ha previsto l'adozione di un Piano nazionale dei dragaggi sostenibili, anche sulla base della programmazione delle autorità di sistema portuale e delle regioni, attribuendo qualificazione di interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, alle attività di dragaggio nelle infrastrutture portuali del territorio nazionale e nelle acque marino-costiere.

Tali misure vanno attuate, come evidenziato dalla Sezione nei referti approvati nel corso del 2020, in una realtà tuttora in profonda sofferenza, quanto all'adozione degli atti di pianificazione strategica, e ancora interessata, in prevalenza, dall'esistenza di vecchi piani regolatori portuali, di fatto superati con l'adozione di varianti e progetti specifici, consentiti dalle norme di riferimento, ma in sé non inquadrabili in una pianificazione strategica pluriennale e integrata, che ne massimizzi l'utilità prospettica.

Parimenti, è attesa la riforma del sistema delle concessioni demaniali marittime sia connesse alle autorizzazioni portuali, sia basate sulle norme del codice della navigazione, aventi a oggetto beni di ingente potenziale economico e perciò tutte auspicabilmente da pianificare in maniera integrata e funzionale al circuito di ciascun sistema portuale di riferimento e al tempo stesso da affidare con criteri chiari,

trasparenti e univoci, come raccomandato anche nei referti della Sezione per superare il sistema delle proroghe di affidamenti diretti ormai vetusti.

Assume rilievo poi la normativa emergenziale adottata durante la pandemia, contenente numerose misure straordinarie di aiuto per limitare l'impatto negativo prodotto sui bilanci delle Autorità di sistema portuale dal calo dei traffici e delle attività economiche.

Si tratta di disposizioni varate già con i d.l. n. 18 e n. 34 del 2020 e successivamente prorogate all'anno 2021, concernenti agevolazioni e dilazioni nel pagamento dei canoni concessori in favore degli operatori e delle imprese portuali, con facoltà di utilizzare gli avanzi disponibili di bilancio, con parziale rimborso a carico di apposto fondo del bilancio statale. In tale contesto, è stata altresì prevista la possibilità di corrispondere contributi ai soggetti fornitori di lavoro portuale e l'applicazione a favore dei lavoratori operanti nei settori del magazzinaggio e supporto ai trasporti di agevolazioni e indennizzi per le ridotte prestazioni dalle società di ormeggiatori. Inoltre, fino allo scadere dei sei mesi successivi alla cessazione dello stato d'emergenza, le AdSP possono, con provvedimento motivato, destinare temporaneamente aree e banchine di competenza a funzioni portuali diverse da quelle previste nei piani regolatori portuali vigenti.

Anche su tali peculiarità si sono soffermati i referti della Sezione, nella consapevolezza che i bilanci 2019, ancora connotati da andamenti ordinari, rappresentano termine di riferimento imprescindibile per quantificare gli effetti di temporanea contrazione delle entrate e di contestuale incremento delle uscite per ausili straordinari del bilancio 2020 e successivi e per la corretta quantificazione delle assegnazioni di contribuzioni straordinarie allo scopo a carico della fiscalità generale.

Enti di ricerca e formazione

Il settore degli enti di ricerca e formazione è molto eterogeneo, sotto il profilo dell'ordinamento giuridico, delle dimensioni, dei risultati contabili della gestione.

La Sezione di controllo sugli enti esercita attualmente il controllo sulla gestione finanziaria dei venti enti pubblici di ricerca, elencati nell'art. 1 del d. lgs. 25 novembre 2016, n. 218, ultima riforma generale intervenuta nel settore, con le modalità di cui all'art. 12 della l. n. 259 del 1958, come previsto dall'art. 14 del cit. d.lgs.; inoltre, su quattro 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*; Formez PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni); nonché, sempre nel campo della ricerca, nella specie clinica, su un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (Istituti fisioterapici ospitalieri - IFO).

Si tratta di una *mission* che investe, oltre alla ricerca, anche l'ambito delle politiche pubbliche per l'occupazione e la formazione Inapp e Formez PA.

Va evidenziato, oltre alla natura giuridica, sia pubblica che privata, che un ulteriore tratto di disomogeneità del settore è dato dal fatto che mentre la maggioranza degli enti di ricerca è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'università e della ricerca, alcuni sono invece vigilati da altre amministrazioni centrali (Istituto superiore di sanità - Iss, dal Ministero della salute; Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - Crea; dal Ministero delle

politiche agricole; Istituto superiore per la sicurezza e la tutela ambientale – Ispra; dal Ministero della transizione ecologica; Fondazione *Human Technopole* da Mef, Mur e Ministero della salute, Formez Pa), il che ovviamente si riflette anche sugli indirizzi generali che ne orientano gli obiettivi gestionali.

Un profilo di comune rilevanza è quello che attiene alla gestione del personale, per la quale la riforma del 2016 ha attribuito agli enti autonomia nella programmazione per il reclutamento del personale nel rispetto dei limiti massimi di spesa e compatibilmente con l'esigenza di garantire la sostenibilità della spesa e l'equilibrio di bilancio.

In tale ambito si sono inserite poi le disposizioni che hanno autorizzato gli enti di ricerca a espletare le procedure per la stabilizzazione del personale precario. Da ultimo va richiamato l'art. 1, c. 541, della l. 30 dicembre 2020, n. 178 che ha previsto, al fine di sostenere la competitività del sistema italiano della ricerca a livello internazionale, l'incremento di 25 milioni di euro a decorrere dal 2021 del fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, di cui all'art. 7 del d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204. Si tratta di risorse destinate esclusivamente all'assunzione di ricercatori (e tecnologi) in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese connesse alle attività dei ricercatori stabilizzati. Con d.m. del 19 maggio 2021 il Ministro dell'università e della ricerca ha ripartito i fondi prevedendo che essi siano destinati ad assunzioni a tempo indeterminato di ricercatori (e tecnologi), al di fuori della pianta organica, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali (da attuare, oltre che con le ordinarie procedure di selezione, anche mediante utilizzo delle graduatorie vigenti). Un ulteriore profilo da evidenziare è che nel decreto si indica quale priorità quella di consentire l'ingresso a "*giovani di elevato livello scientifico e tecnologico*" (attestato dal possesso di un PhD da non più di cinque anni o che abbiano maturato esperienza e competenza equivalente da non più di otto anni dalla laurea) che non facciano già parte dei ruoli.

Un altro dato normativo di rilievo per il settore è il c. 548 del cit. art.1 della legge di bilancio 2021 che istituisce il Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR), con una dotazione di 200 milioni di euro per gli anni 2021 e 2022 e di 50 milioni di euro per l'anno 2023, da ripartire tra le università, gli enti e le istituzioni pubbliche di ricerca. Tale riparto è poi intervenuto con il decreto del Ministro dell'università e della ricerca del 25 giugno 2021, in proporzione all'ultimo riparto del Foe. Le finalità sono molteplici: iniziative di ricerca propedeutiche alla presentazione di progetti di ricerca nell'ambito del Programma Quadro per la ricerca "*Horizon Europe*"; partenariati pubblico-privati e iniziative di ricerca interdisciplinare che esplorino temi di rilievo trasversale per il PNR; iniziative a sostegno di gruppi di lavoro a carattere internazionale tra giovani ricercatori post-dottorali).

Si tratta quindi di cospicue risorse vincolate previste dalla legge di bilancio 2021, destinate a incidere quindi significativamente sui saldi di bilancio.

Un tratto comune riscontrato nei referti al Parlamento della Sezione, acquisito dalle analisi condotte sui rendiconti e sui bilanci di esercizio, è quello della generale elevata incidenza, tra le fonti di entrata, dei trasferimenti pubblici, in particolare dello Stato; solo pochi enti, infatti, riescono a raggiungere un grado non trascurabile di

autonomia finanziaria, attraverso contratti e convenzioni per l'attività di ricerca, di base e applicata, con soggetti privati.

Dalle analisi condotte nel 2019 è risultato che tutti gli enti hanno adeguato gli statuti alle modifiche ordinamentali introdotte dalla riforma del 2016.

Resta ancora incerto il quadro regolamentare in materia di contabilità per gli enti pubblici di ricerca di cui al d.lgs. n. 218 del 2016, non avendo ancora il Mur e il Mef dato direttive precise in ordine all'attuazione dell'art.10, c. 1 (che prevede che gli enti pubblici di ricerca adottino sistemi di contabilità economico-patrimoniale, anche per il controllo analitico della spesa per centri di costo). In merito a tale disposizione, Mef e Mur hanno attivato la costituzione di un gruppo di lavoro (d.m. 20 maggio 2021) al fine di "elaborare un modello organizzativo e procedurale per l'adozione di sistemi di contabilità economico patrimoniale ai sensi del d.lgs. 218/2016".

La Sezione ha ritenuto improcrastinabile che vengano fornite precise indicazioni agli enti pubblici di ricerca, in ordine all'applicazione della già menzionata disposizione, anche in considerazione dell'eterogeneità che nel tempo si è venuta a creare nel settore, all'interno del quale, a fianco ad alcuni enti che hanno adottato il sistema contabile civilistico (Inrim, Stazione zoologica "A. Dohrn"), la maggioranza degli enti permane in contabilità finanziaria, rendendo praticamente impossibile qualsivoglia operazione di consolidamento o di comparazione di dati contabili.

Per taluni enti, di notevoli dimensioni e rilevanza per la loro *mission* istituzionale, che presentano criticità ordinamentali e gestionali, anche per la complessità delle specifiche normative che li disciplinano, l'attività di referto al Parlamento ha richiesto una ancora più approfondita analisi dei dati finanziari risultanti dai conti consuntivi.

CAPITOLO XI

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali

La Sezione delle autonomie, nell'ambito del sistema di finanza territoriale, assume un ruolo di rilievo istituzionale fondamentale. Da un lato fornisce - attraverso l'indirizzo delle attività di controllo esercitate sul territorio e la valutazione generale delle politiche finanziarie e di bilancio adottate dalle Regioni e dagli Enti locali - ausilio indispensabile ai diversi livelli territoriali di governo. Dall'altro, costituisce elemento di riferimento per le decisioni di politica economica, giacché, offre supporto informativo agli Organi parlamentari e agli altri Organi istituzionali. In tale contesto, promuove, anche, adeguate sinergie ai diversi livelli del controllo, attraverso l'interlocuzione con le Sezioni riunite e il coordinamento delle Sezioni regionali di controllo.

Le linee di attività sono riconducibili alla funzione di "Referto al Parlamento" e a quella del "Coordinamento". L'una e l'altra si avvalgono di molteplici canali informativi e di banche dati e, in relazione dinamica, condividono, vicendevolmente, competenze diverse che alimentano nuove prospettive d'indagine, strumentali al ruolo istituzionale della Sezione.

Tali esperienze si arricchiscono ulteriormente attraverso il confronto costante con altre Amministrazioni che operano nel settore della finanza pubblica e con le quali la Corte ha avviato, da tempo, protocolli d'intesa e tavoli di lavoro.

In tal senso va intesa la cooperazione con il Mef, al tavolo Arconet, per la risoluzione delle problematiche connesse all'attuazione di alcuni istituti della contabilità armonizzata e quella con il Dipartimento del tesoro per il monitoraggio e controllo sull'attuazione del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Imprescindibile è, anche, la sinergia con la Ragioneria generale dello Stato, Sogei e DGSIA, per lo sviluppo del potenziale informativo della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) e dei relativi sistemi conoscitivi.

I flussi informativi sulle tematiche di comune interesse sono, anche, oggetto di interscambio con l'ISTAT, nell'ambito del protocollo d'Intesa finalizzato all'attività statistica e di ricerca scientifica.

Analogamente, nel 2021, la Corte dei conti ha confermato il generale interesse che il nuovo “Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici” (SIOPE *plus*) riveste per le tematiche attinenti alla finanza pubblica e ha avviato, con la Banca d’Italia, l’attivazione di un gruppo di lavoro per approfondire le potenzialità della piattaforma e condividere possibili sviluppi di analisi dei dati di cassa.

L’attività di referto al Parlamento si esprime, soprattutto, attraverso relazioni a carattere generale sulla finanza regionale e locale, volte a fornire una sintesi dei risultati della gestione e dei dati di bilancio, nonché a dare evidenza alle criticità emerse nell’osservazione di alcuni aspetti di rilievo, quali a esempio la dinamica della spesa per investimenti, la composizione dei risultati di amministrazione, la capacità di riscossione dei crediti tributari, la tempestività dei pagamenti, la dotazione del fondo crediti di dubbia esigibilità e la gestione dei diversi fondi rischi e spese (cfr. deliberazione n. 11/2021/FRG).

Talvolta, le relazioni riguardano ambiti specifici e tematiche d’interesse emergente. In tale contesto è consolidata l’analisi dei risultati economici e finanziari degli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari, tesa a rilevare l’impatto delle esternalizzazioni sui bilanci degli enti e a verificare in quale misura gli stessi enti si siano attenuti all’obbligo di ricondurre il mantenimento delle partecipazioni pubbliche nell’alveo dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa (deliberazione n. 15/2021/FRG).

Se nel 2020 il tema della digitalizzazione aveva catalizzato l’interesse generale e la Sezione ne aveva esplorato il livello di attuazione a livello locale, nel 2021 l’attenzione è stata rivolta alle questioni relative alla qualità della spesa e dell’efficiente impiego delle risorse. Gli enti devono perseguire l’esigenza di utilizzare al meglio i mezzi a loro disposizione per offrire servizi alla cittadinanza e, quindi, la Corte dei conti verifica i risultati di tali azioni. La Sezione - lucrando gli esiti della sperimentazione condotta da uno specifico gruppo di lavoro (SEZAUT-SRC) sulle misure di razionalizzazione della spesa, secondo le metodologie approvate con delibera n. 20/2019/INPR, ai sensi dell’art. 6, c. 3, d.l. n. 174 del 2012 - ha riferito al Parlamento sui risultati di una prima analisi condotta sulla spesa locale per servizi di amministrazione generale, polizia e rifiuti (deliberazione n. 14/2021/FRG). Tale indagine è stata condivisa con magistrati delle Sezioni regionali di controllo, esperti del settore e ricercatori universitari, avvalendosi dei dati OpenCivitas (gestita da SOSE S.p.a.).

Supporto informativo è stato garantito anche a favore del Governo in sede di audizione sul tema dell’autonomia differenziata (il 4 giugno 2021, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie).

Nel mese di ottobre la Sezione ha, poi, riferito, dinanzi alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sullo stato di attuazione del federalismo fiscale e sulle sue prospettive, anche in considerazione dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Seguendo una prassi innovativa, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 79 del 21 aprile 2021, ha rivolto al Presidente della Corte dei conti quesiti rivolti a verificare se alcune disposizioni della legge di bilancio n. 160/2019 abbiano dispiegato effetti utili a incidere sull’autonomia finanziaria riconosciuta agli enti locali. A tale

ordinanza è stato dato seguito rendendo una argomentata memoria che ha toccato il tema del riequilibrio territoriale e dei contributi offerti dagli enti locali al coordinamento di finanza pubblica.

Nell'esercizio della funzione di "coordinamento" la Sezione fornisce interpretazioni e linee d'indirizzo destinate agli enti territoriali e alle Sezioni regionali di controllo. In particolare, nell'ambito dell'attività nomofilattica, tesa a dirimere e/o prevenire contrasti interpretativi tra le Sezioni regionali di controllo, sono state approvate otto deliberazioni riguardanti questioni di ammissibilità soggettiva, facoltà assunzionali, applicabilità di compensi incentivanti e indennità, vincoli di invarianza finanziaria, sottoscrizione della relazione di fine mandato.

In tale ambito è stato accelerato il processo di attuazione del "Progetto Centrale Pareri", che prevede la realizzazione di un applicativo informatizzato al fine di disporre di un dettagliato monitoraggio dei pareri pendenti, con il duplice obiettivo di favorire l'informazione e l'interazione tra le Sezioni regionali di controllo e di agevolare l'intervento della Sezione per risolvere questioni sulle quali la Corte ha manifestato differenti posizioni nelle sue articolazioni.

Il progetto, definite le esigenze e le modalità di prima esecuzione, è in fase di avvio ed è prevista una prima sperimentazione a cura di alcune Sezioni regionali di controllo che hanno manifestato la propria disponibilità. Come programmato sono state approvate, nell'adunanza del 31 marzo, le consuete linee guida sui bilanci e rendiconti degli enti territoriali, con deliberazioni nn. SEZAUT/2/2021/INPR, SEZAUT/5/2021/INPR, SEZAUT/6/2021/INPR, SEZAUT/7/2021/INPR.

Nella successiva adunanza del 27 maggio sono state, invece, approvate - in continuità con le indicazioni già fornite con deliberazione n. 10/2013/INPR - nuove "Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali" (deliberazione n. 8/2021/INPR), che rappresentano il necessario aggiornamento delle precedenti, in considerazione delle intervenute novità normative e della copiosa giurisprudenza costituzionale *medio tempore* prodotta, nonché degli apporti forniti dalle Sezioni riunite in sede di "Relazioni trimestrali sulle tipologie delle coperture adottate dalle leggi statali e sulle relative tecniche di quantificazione".

2. Attività di referto

La funzione di referto al Parlamento - esercitata ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, dell'art. 13 del d.l. 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, Con.Te, SIOPE, SICO, "Partecipazioni PA", IGEPA).

Nel corso del 2021 la Sezione ha affiancato alle analisi d'insieme indagini specifiche rivolte, da un lato, a fare il punto sul sistema delle partecipazioni pubbliche a un quinquennio di distanza dalla promulgazione del d.lgs. n. 175/2016, dall'altro, a fornire una prima analisi sulla qualità della spesa dei Comuni.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Con la relazione approvata con deliberazione n. 11/2021/FRG è stata fornita una rappresentazione d'insieme della finanza locale, riferita a oltre 7.200 Amministrazioni. In tale sede, attraverso l'analisi della gestione di cassa dei Comuni, è emerso che, nell'esercizio 2020, non si sono manifestate le tensioni temute per effetto della crisi sanitaria in quanto è stato offerto, in via preventiva, un adeguato sostegno alle immediate esigenze di risorse stimate alla luce degli andamenti storici dei flussi delle riscossioni e dei pagamenti. Le risorse assegnate hanno rappresentato ristori specifici sia per le minori entrate, sia per le maggiori spese; queste ultime, invero, si sono dimostrate piuttosto contenute. Le misure finanziarie di sostegno sono state erogate a esercizio avanzato e ciò ha comportato che gli impieghi sono stati limitati per lo più alle risorse in acconto, generando così un effetto di trascinarsi gestionale attraverso la quantificazione, a rendiconto, delle risorse confluite in avanzo vincolato per le quali è stato consentito agli enti di trasferire al 2021 la differenza positiva tra le minori entrate (1,6 mld per le tributarie e 2,5 mld per le extratributarie) e l'incremento dei trasferimenti che cifrano 6.6 mld per far fronte a ulteriori necessità di copertura causate dalla pandemia. Si è rilevata nel complesso un'ampia consistenza della cassa finale, ma si sono avuti nel corso dell'esercizio anche casi di autonoma decisione di utilizzazione di avanzo disponibile provenienti dagli anni passati per interventi, per così dire, aggiuntivi rispetto alle strette conseguenze dell'emergenza ma pur sempre dalla medesima originati.

I risultati di competenza sono stati analizzati sulla base dei rendiconti finanziari disponibili nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche, con riferimento al biennio 2018-2019. È emerso che, anche nell'esercizio 2019, il saldo finanziario complessivo del comparto degli enti locali è in linea con il nuovo obiettivo di finanza pubblica con ampio margine positivo, dovuto in parte anche all'inserimento fra le entrate finali dell'avanzo di amministrazione per investimenti. L'effetto espansivo della misura ha rilanciato, come confermato anche dai dati di cassa 2020, la spesa in conto capitale, soprattutto nei Comuni. Il risultato di amministrazione dei Comuni risulta complessivamente positivo (38,7 miliardi), ma al netto degli accantonamenti, dei vincoli e della parte destinata agli investimenti si determina un disavanzo di circa 6 miliardi (5,98 miliardi). Le Province e le Città metropolitane registrano, invece, un avanzo finale rispettivamente di 260,4 milioni e di 289,7 milioni. I Comuni che hanno registrato un disavanzo sono complessivamente in aumento del 28% rispetto all'esercizio precedente. In tal senso ha contribuito la riquantificazione di alcuni importanti accantonamenti, quali il FCDE e il FAL, per effetto di intervenute modifiche legislative e come conseguenza di specifiche pronunce della Corte costituzionale. Lo *stock* dei debiti fuori bilancio, grazie anche alle significative disponibilità di liquidità assegnate, va riducendosi e impatta in misura minore sugli equilibri, anche per effetto della maggiore propensione degli enti ad accantonare risorse al fondo contenzioso.

In termini generali, si rileva che il quadro complessivo della finanza locale esposto dalla Sezione "è la risultante di andamenti non omogenei nel territorio e l'indagine condotta sulle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale conferma come le criticità finanziarie sono prevalentemente concentrate negli enti del Centro-Sud". Dall'indagine, si evidenzia che prosegue, nel 2019, la ripresa nella dinamica

della spesa per gli investimenti che trova riscontro sia negli impegni (+17,7%) sia nell'incremento delle somme iscritte al fondo pluriennale vincolato (+15,2%), indice dell'avvio di iniziative da realizzare nel medio-lungo periodo. Ciò va messo in relazione a diversi stimoli quali trasferimenti in conto capitale e anche la minore pressione esercitata dai vincoli di finanza pubblica che dal 2019 sono stati rimodulati tenendo conto degli interventi della Corte costituzionale. Nel 2020 l'erogazione della spesa in conto capitale prosegue la tendenza in aumento, anche se a ritmi inferiori, e si riferisce maggiormente alla prosecuzione di opere già avviate in precedenti esercizi.

Referto al Parlamento su "Prime Analisi sulla qualità della spesa dei Comuni"

Con la deliberazione n. 14/2021, la Sezione ha approvato la relazione "Prime analisi sulla qualità della spesa dei Comuni" nella quale riferisce i risultati di una specifica analisi sulla gestione di alcuni rilevanti servizi comunali, quali le funzioni di amministrazione, gestione e controllo, polizia locale e rifiuti, che assorbono il 45% della spesa corrente degli enti locali, per un ammontare di circa 24 miliardi di euro. Dall'indagine emerge un quadro disomogeneo a livello territoriale in termini d'impiego di risorse e qualità dei servizi, con evidenti differenze nord-sud, peggiori prestazioni di qualità della spesa nei piccoli Comuni rispetto ai Comuni di medie dimensioni. La differenziazione su base regionale delle tendenze di spesa (incrementi/decrementi) si ricollega, altresì, alle politiche regionali che influenzano attività e decisioni dei Comuni.

L'analisi, alla luce della normativa più recente sulle misure di *spending review* - che ha spostato l'attenzione dai tagli specifici su voci di spesa discrezionale alle misure di razionalizzazione volte a rendere l'attività delle Amministrazioni locali più performante - rileva, in particolare, i livelli di efficienza della spesa degli enti attraverso l'osservazione delle voci che incidono maggiormente sul versante qualitativo e degli *output*, per cogliere il rapporto tra i parametri di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa dispiegata.

La relazione offre alle Amministrazioni locali la disponibilità di *benchmark* di riferimento, ossia capisaldi per il confronto delle *performance* di qualità della spesa, utili per orientare le scelte di *policy* delle stesse Amministrazioni e di chi è deputato al loro coordinamento, tipicamente le Regioni, in ottica di recupero o miglioramento dell'efficienza. In questo contesto un tema sfidante è rappresentato dal controllo della razionalizzazione della spesa dei vari soggetti che saranno esecutori del *Recovery Plan*, spesso collegati fra loro in logica di *network*.

Come indicato dalla Commissione Europea, dalla catena dei soggetti finanziatori a quelli esecutori e ai livelli nazionale-regionale-locale, dovrebbe essere impostato un sistema unitario di controlli, un cruscotto di indicatori di *performance* chiave (KPI).

Relazione su "Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari"

Con la delibera n. 15/2021 è stato approvato il Referto al Parlamento che dà conto, a un quinquennio di distanza dalla promulgazione del d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), dei risultati economici e finanziari degli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari e dell'impatto delle esternalizzazioni sui bilanci degli enti. Il monitoraggio degli andamenti del

sistema delle partecipazioni pubbliche, che rappresenta un nodo cruciale per la vita economica del Paese, risulta utile a rilevare tentativi di elusione dei vincoli di finanza pubblica e a individuare gestioni non conformi ai principi stabiliti dalla normativa di settore, le quali possono generare conseguenze finanziarie che si riversano sugli equilibri di bilancio degli enti partecipanti.

La Sezione ha individuato 7.154 organismi partecipati in via diretta e indiretta dagli enti territoriali e ha rilevato 101.478 partecipazioni, di cui 23.154 dirette e 78.324 indirette, per la maggior parte riferite ai Comuni (quasi il 97%) e localizzate prevalentemente al Nord Italia (75%). Nell'esercizio 2018 è in perdita circa il 23% delle 2.656 società a controllo pubblico, con un risultato d'esercizio negativo che si attesta sul valore di 555 milioni di euro.

Il quadro complessivo è variegato: si registrano alcuni progressi rispetto alla precedente rilevazione, ma il cammino verso il pieno adeguamento ai canoni imposti dalla normativa di settore appare ancora lungo da percorrere. Nei servizi pubblici locali meno di 1/5 delle società controllate è in perdita (16,36%), mentre nei servizi strumentali quasi 1/3 (27,73%) presenta un risultato di esercizio negativo. Come rilevato in passato, gli enti tendono a "conservare" le partecipazioni detenute, senza alcun intervento di razionalizzazione, con percentuali superiori all'80%. Ciò si riscontra diffusamente nei Comuni, mentre le Province/Città metropolitane e Regioni/Province Autonome hanno dimostrato condotte più attive. Infatti, i Comuni hanno scelto di mantenere le partecipazioni (con o senza interventi di razionalizzazione) nell'87,38% dei casi, a fronte di un valore del 59,48% e del 67,52%, rispettivamente, delle Regioni/Province autonome e delle Province/Città metropolitane. I rapporti che intercorrono, sotto il profilo giuridico, economico e finanziario, tra gli enti partecipanti e i loro organismi partecipati presentano un "saldo" a favore degli enti partecipanti per un valore di oltre due miliardi di euro. I debiti si concentrano in un minor numero di organismi partecipati rispetto a quelli che registrano crediti verso gli enti partecipanti. Nell'area dei servizi pubblici locali si registra la maggiore concentrazione degli affidamenti in termini sia di numerosità delle procedure sia di impegni di spesa. Tuttavia, la forma di affidamento prevalente dei servizi pubblici locali resta quella diretta. Per gli enti sanitari, sono stati individuati 149 organismi partecipati in via diretta e indiretta e sono state rilevate, per le società partecipate, 267 partecipazioni, di cui 238 dirette e 29 indirette. Nell'esercizio esaminato, registrano perdite 19 società su 90 (21,11%), con un risultato d'esercizio negativo pari a circa 3,9 milioni di euro. Per le società partecipate dagli enti sanitari il risultato dell'esercizio, aggregato a livello di comparto, riporta una netta prevalenza degli utili rispetto alle perdite, sia per gli organismi a controllo pubblico che per quelli non a controllo pubblico. L'analisi degli esiti della revisione periodica ha riguardato, per la prima volta, anche gli enti sanitari, evidenziando un rilevante numero di società (34,65%) per le quali si sarebbero dovute adottare misure di razionalizzazione.

3. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali

La Sezione delle autonomie, espressione delle Sezioni regionali di controllo, è chiamata, nell'ambito del ruolo, di garante imparziale dell'equilibrio economico-

finanziario del settore pubblico, a svolgere una peculiare azione ai fini del coordinamento della finanza territoriale.

In tale contesto adotta linee d'indirizzo e d'orientamento tese a favorire l'attuazione uniforme della legge e linee guida nell'ambito dell'attività di controllo finanziario e contabile sulla gestione delle Autonomie locali e delle Regioni, posta in capo alla Corte dalla legge n. 131/2003 (art. 7, c. 7).

Linee guida

Le "Linee guida" rappresentano un consolidato strumento d'indirizzo e di coordinamento che, sin dall'entrata in vigore della l. 23 dicembre 2005, n. 266, ha consentito di uniformare le relazioni degli organi di revisione degli enti locali, del Servizio Sanitario Nazionale e poi delle Regioni (d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv., con mod., dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213).

Ogni anno la Sezione delle autonomie, con l'approvazione delle linee guida - sia in sede di bilancio preventivo, che di rendiconto - orienta compiutamente le attività di controllo delle Sezioni regionali e fornisce indirizzi sui criteri di verifica che i revisori degli enti territoriali devono adottare in sede di relazione al bilancio o al rendiconto.

L'ambito di applicazione si estende, però, a ulteriori tipologie di controllo, tra le quali, quelle 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 del 2012 e art. 148, Tuel).

In tale contesto la Sezione ha approvato, nel 2021, le 8 delibere elencate in premessa. Meritano particolare attenzione le linee d'orientamento approvate con deliberazione n. 8/2021/INPR, che si pongono in continuità con le Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 conv. dalla l. n. 213 del 2012, deliberate a marzo 2013 (deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR).

Esse rappresentano il necessario aggiornamento - conseguente all'evoluzione del quadro normativo di riferimento e alla copiosa giurisprudenza costituzionale *medio tempore* intervenuta, nonché agli apporti forniti dalle Sezioni riunite in sede di Relazioni quadrimestrali sulle tipologie delle coperture adottate dalle leggi statali e sulle relative tecniche di quantificazione - degli indirizzi già forniti.

Le consuete linee guida, rivolte ai revisori dei conti degli enti territoriali, hanno riguardato i bilanci di previsione 2021-2023 (del. nn. 2-5/SEZAUT/2021/INPR) e i rendiconti per l'esercizio 2020 (del. nn. 6-7/SEZAUT/2021/INPR).

La Sezione, alla luce delle difficoltà del periodo emergenziale, ha fornito specifiche indicazioni programmatiche volte a preservare gli equilibri di bilancio e la sana gestione, in un momento in cui alcune cautele sono state allentate e sono stati creati spazi finanziari per far fronte alle necessità della spesa di competenza.

Con riferimento alla fase del rendiconto, la Corte ha sottolineato il ruolo dell'Organo di revisione nell'ottica di un equo temperamento tra le finalità di assicurare la continuità gestionale perseguita dai provvedimenti emergenziali e l'esigenza di mantenimento degli equilibri, anche prospettici, di bilancio. Le linee guida e il relativo questionario sono stati elaborati al fine di fornire un essenziale

strumento operativo finalizzato alle verifiche del rispetto dell'equilibrio di bilancio, dei vincoli di finanza pubblica e della sostenibilità dell'indebitamento.

I revisori sono stati chiamati a favorire il percorso di miglioramento della qualità delle informazioni contenute nei bilanci degli enti che costituiscono una componente primaria del conto della pubblica amministrazione.

Analoghe indicazioni sono state rivolte ai collegi sindacali degli enti del Servizio Sanitario Nazionale sul bilancio di esercizio, ai sensi dell'art. 1, c. 170, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'art. 1, c. 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 (9/SEZAUT/2021/INPR), chiamati a verificare la conformità degli atti di spesa adottati in deroga alle ordinarie procedure amministrativo-contabili alle fattispecie previste dalla legislazione dettata dall'eccezionale situazione pandemica. A tal fine, nel questionario che fa parte integrante delle linee guida relative al bilancio di esercizio 2020 è presente un'intera sezione (parte terza) contenente i quesiti volti a verificare in quale misura gli enti abbiano fatto ricorso agli strumenti derogatori previsti in materia di assunzioni e di conferimenti di incarichi di lavoro autonomo, o in tema di contratti con operatori accreditati o autorizzati in deroga al limite di spesa per incrementare la dotazione dei posti letto in terapia intensiva. Particolare attenzione è stata dedicata all'istituzione del centro di costo denominato "COV 20", con riguardo alla rendicontazione dei maggiori costi sostenuti per l'emergenza e al necessario controllo sulla corretta imputazione delle relative spese (art. 18, c. 1, d.l. n. 18/2020; art. 1, c. 11, d.l. n. 34/2020). Il rischio, sotteso alla straordinarietà delle risorse messe a disposizione del comparto sanitario per affrontare le spese e i costi derivanti dalla pandemia, è quello che le maggiori risorse assegnate possano coprire inefficienze organizzative pregresse dei sistemi sanitari senza reali benefici di lungo periodo.

Pronunce di indirizzo e di orientamento

La c.d. "nomofilachia del controllo" è assegnata alla Sezione (art. 6, c. 4, d.l. n. 174 del 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, conv. dalla l. 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, conv. dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, alle componenti rappresentative degli enti territoriali.

L'anno 2021 è stato caratterizzato dall'attività di progettazione per la "Centrale Pareri", di prossimo avvio a inizio 2022. Dopo una fase esplorativa iniziata nel 2020, sulle procedure di ricezione delle richieste di pareri interne a ogni Sezione regionale di controllo (presentazione diretta o tramite Cal, ove istituito), dalla seconda metà del 2021 si è assistito a una collaborazione sinergica tra Sezione autonomie e DGSIA, con la partecipazione di tutte le Sezioni regionali di controllo. Nel corso del prossimo anno il programma verrà sperimentato presso quattro Sezioni 'pilota' (Piemonte, Veneto, Marche e Sardegna).

Nel 2021 sono state depositate 8 delibere volte a dirimere questioni di massima di interesse generale. La prima (del. n. 1/2021/QMIG) era stata già discussa nell'adunanza di dicembre 2020 e affrontava il tema della legittimazione a ricorrere all'attività consultiva della Corte, con riferimento alle Unioni dei Comuni, che risultano legittimate, ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. n. 131 del 2003, limitatamente alle funzioni proprie dell'Unione.

Tra l'altro, con successiva deliberazione (n. 4/2021/QMIG) è stata esaminata la disciplina applicabile proprio alle Unioni di Comuni in materia di facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 1, c. 229, l. 28 dicembre 2015, n. 208. Sul quesito, che riguardava le modalità per calcolare il valore soglia della spesa complessiva di tutto il personale dipendente ai sensi dell'art. 33, c. 2, del d.l. n. 34 del 2019, la Sezione si è espressa affermando la specialità della disciplina sulle facoltà assunzionali delle Unioni (art. 1, c. 229, l. 28 dicembre 2015, n. 208), che consente il reclutamento di personale con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nei limiti del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

In tema di "Contratti collettivi" la Sezione è stata interpellata sulla contabilizzazione dell'indennità di esclusività - prevista all'art. 5 del CCNL dirigenza medico-veterinaria - per l'attività libero professionale svolta all'interno delle strutture aziendali (attività *intramoenia*). In particolare, sono state analizzate le modalità di contabilizzazione dei relativi costi, ai fini della determinazione dell'equilibrio economico e la sua computabilità tra gli "altri costi" dell'attività libero professionale. Il principio di diritto espresso ha sancito che la detta indennità debba essere computata tra gli "altri costi" dell'attività libero professionale e che la sua misura, limitatamente al personale che effettivamente svolge l'attività libero professionale intramuraria, debba essere definita in base al criterio dell'incidenza dell'attività libero professionale rispetto alla restante attività istituzionale, nel rispetto del principio di prevalenza della seconda sulla prima. L'individuazione dello specifico parametro di valutazione da adottare ai fini del calcolo della quota di incidenza è stata rimessa alla valutazione dei competenti organi regolatori (del. n. 3/2021/QMIG).

Il contratto di rendimento energetico ha rappresentato un originale - e finora mai trattato - argomento di discussione per la Sezione, che si è interrogata sulla qualificazione dello stesso quale appalto, concessione o partenariato pubblico-privato. Collegato a esso, se la stessa qualificazione implicasse l'incentivabilità o meno delle funzioni tecniche. La pronuncia ha evidenziato che il «contratto di rendimento energetico (EPC) rientra nelle fattispecie di partenariato pubblico privato disciplinate dall'art. 180 e ss. del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, per le quali non trova applicazione il sistema di incentivazione tecnica previsto dall'art. 113, c. 2, del cit. d.lgs. (del. 10/2021/QMIG).

In merito al regolamento funzionale alla distribuzione degli incentivi per la progettazione (art. 113, c. 3, d.lgs. n. 50 del 2016) la Sezione è stata chiamata a esprimersi sulla possibilità di adozione *ex post* di un nuovo regolamento con valenza retroattiva. La pronuncia, richiamando il principio del *tempus regit actionem* e l'inapplicabilità dello *ius superveniens*, sancisce che tale regolamento potrà essere adottato *ex post*, nel rispetto dei limiti e parametri che la norma del tempo imponeva,

a condizione che le somme relative agli incentivi alla progettazione siano state accantonate e afferiscano a lavori banditi in vigenza della suddetta normativa del tempo. Una cristallizzazione normativa di tale principio si rinviene nell'art. 216, cc. 1 e 3, d.lgs. n. 50 del 2016, che legittima una lettura dei previgenti artt. 92 e 93 del d.lgs. n. 163 del 2006 nel senso della loro ultrattività, a conforto della necessità, in specifiche e ben delimitate fattispecie, di un temperamento degli effetti che andrebbero a scaturire da una rigorosa applicazione del principio "*tempus regit actum*" (del. n. 16/2021/QMIG).

Sul vincolo di invarianza finanziaria (art. 86, c. 5, Tuel) la Sezione si è confrontata in merito alla valutazione delle spese di funzionamento sul rendiconto del precedente esercizio o sulle risorse finanziarie ordinarie, in modo da non alterare l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente dell'ente. La seconda tesi è quella che ha trovato conforto nella pronuncia, nella quale si è, tra l'altro, espresso il principio secondo il quale "l'ente può sostenere le spese di cui all'art. 86, c. 5, Tuel nei limiti in cui tali spese trovino copertura nelle risorse finanziarie ordinarie già stanziare in bilancio, con la conseguenza di non alterare l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente" (del. n. 17/2021/QMIG).

Ulteriore nuovo argomento trattato dalla Sezione ha riguardato la sottoscrizione della relazione di fine mandato comunale in caso di annullamento delle operazioni elettorali e della proclamazione degli eletti con effetti *ex tunc*. La questione è stata sollevata all'esito di una pronuncia del Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, di annullamento della proclamazione degli eletti e relativo insediamento del commissario straordinario, ed è stata risolta ritenendo applicabile il c. 3 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 e, pertanto, valutando come sussistente in capo al commissario l'obbligo di sottoscrivere la relazione di fine mandato (del. n. 18/2021/QMIG).

Nell'ultima pronuncia del 2021 la Sezione si è soffermata sulla locuzione "entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267", per l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, nello specifico caso di proroga dei relativi termini di approvazione. La medesima ha concluso nel senso che «la locuzione "entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267" contenuta nell'art. 1, c. 1091, della l. n. 145/2018, si riferisce anche al diverso termine prorogato, per il bilancio di previsione, con legge o con decreto del Ministro dell'interno (ai sensi dell'art. 151, c. 1, ultimo periodo, Tuel) e, per il rendiconto, con legge (deliberazione n. 19/2021/QMIG).

4. Audizioni

Nel 2021 la Sezione ha fornito il suo supporto informativo in materia di finanza territoriale in ambiti diversi, fornendo riscontro alle richieste della Corte costituzionale e attraverso due successive audizioni in sede governativa e parlamentare.

Adempimenti istruttori in esecuzione dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 79 del 21 aprile 2021

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 554 e 849, 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) e dell'art. 57, c. 1, del d.l. 26 ottobre

2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), conv., con mod., dalla l. 19 dicembre 2019, n. 157), promosso dalla Regione Liguria, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 79 del 21 aprile 2021, ha rivolto una specifica richiesta al Presidente della Corte dei conti, sottoponendo quesiti rivolti a verificare se alcune disposizioni inserite nel contesto della legge di bilancio 2020, nel rivedere in diminuzione alcune poste di trasferimenti statali al sistema delle autonomie territoriali, possano in qualche modo avere dispiegato effetti in relazione al fabbisogno degli enti locali per l'esercizio delle funzioni loro attribuite, tali da incidere sull'autonomia finanziaria a essi riconosciuta.

La Sezione – pur non avendo la disponibilità dei rendiconti 2020, per effetto delle proroghe dei relativi termini di approvazione – ha dato riscontro con specifica memoria avvalendosi dei dati storici disponibili, riferiti agli ultimi bilanci approvati, fornendo una stima degli effetti sulla gestione corrente di competenza. La Corte ha sottolineato come la dotazione delle risorse di cui gli enti possono disporre per svolgere le loro funzioni istituzionali è la risultante di un coacervo di misure e di andamenti molto complesso nel quale interagiscono, oltre agli interventi normativi, azioni sul fronte delle entrate e delle spese che sono nella disponibilità degli enti e costituiscono una manifestazione dell'autonomia di cui essi dispongono. La riduzione delle risorse assegnate dallo Stato può, certo, riverberarsi sulla gestione degli enti interessati incidendo sullo svolgimento delle funzioni. Tuttavia, considerando l'ordine di grandezze poste a raffronto, consistenti nella complessiva spesa per funzioni e nella riduzione della dotazione del fondo di solidarietà comunale, si è rilevato che si tratta di importi nel complesso non comparabili, dal cui mutato rapporto non potrebbero derivare effetti determinanti e non rimediabili.

In generale, è stata evidenziata la notevole complessità del sistema di regole tese a lenire gli effetti dovuti a una diversa impostazione della fiscalità locale e il mancato raggiungimento dell'auspicata maggiore autonomia, che ha reso necessaria una contribuzione aggiuntiva a carattere verticale per gli enti che hanno subito riduzioni di gettito.

Infine, si è proceduto a sottolineare come, per via della particolare situazione che ha caratterizzato il 2020, le risorse aggiuntive assegnate ai Comuni per tale annualità, anche per consentire l'esercizio delle funzioni fondamentali nella fase emergenziale, sono state cospicue, determinando un andamento in crescita, rilevatosi non in linea con le precedenti tendenze.

Audizione della Corte dei conti sull'attuazione dell'autonomia differenziata

Il 4 giugno 2021 la Sezione è stata audita dinanzi alla Commissione di studio sull'autonomia differenziata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie. Si tratta di un ulteriore contributo rispetto alle riflessioni già fornite in passato, da ultimo nell'audizione del luglio 2019, dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. La Corte si è espressa nel senso di ritenere che ulteriori funzioni e competenze possano essere riconosciute alle regioni qualora si dimostrino in grado di meglio soddisfare le esigenze della collettività di riferimento, rispetto al livello di efficienza operativa dello Stato. A valle delle intese dovranno essere emanate specifiche leggi di approvazione e potrà prendere avvio il complesso processo per rendere operativo il disegno di autonomia differenziata. L'adozione di una legge quadro può essere

utile per regolare il procedimento di formazione delle leggi aventi a oggetto le intese, esprimendo una disciplina generale in grado di orientare le stesse.

Tema rilevante è quello dell'effettiva capacità della contabilità degli enti decentrati di rappresentare in modo chiaro e trasparente gli esiti della gestione, per una lettura del funzionamento complessivo del sistema che ha potenziato l'autonomia finanziaria e la responsabilità fiscale di regioni ed enti locali. Il conferimento di maggiori livelli di autonomia amplia la necessità che gli amministratori diano conto di come, conseguentemente, questi poteri, e le correlate risorse, siano utilizzati e dei risultati conseguiti.

È, altresì, necessario considerare che nelle Regioni le basi di funzionamento del modello autonomistico ancora attendono di essere poste, perdurando la mancanza della definizione dei costi e fabbisogni *standard* e che, in assenza di tale quadro di riferimento, è difficile presidiare un percorso che incide sulla complessiva funzionalità del sistema.

Nell'ambito di queste preliminari e prioritarie valutazioni si colloca l'esigenza di assicurare la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi adottati, nell'obiettivo di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Nel rapporto tra il principio dell'equilibrio del bilancio e la tutela dei diritti costituzionali, la Corte costituzionale ha precisato quale sia l'ordine di priorità, ritenendo necessario, dapprima, individuare gli interventi di attuazione dei diritti e, di conseguenza, definire la composizione del bilancio (sent. n. 275 del 2016). Assumendo questa prospettiva, ferma restando l'auspicabile invarianza degli effetti finanziari, gli oneri derivanti dall'approvazione della nuova legge potrebbero venire coperti – qualora eccedenti le coperture attuali – attraverso la rimodulazione della spesa o, eventualmente, per il tramite di nuove entrate.

Stato di attuazione del federalismo fiscale, prospettive e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

In data 27 ottobre 2021, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha audito la Sezione nell'ambito dell'indagine tesa a fare il punto sulle prospettive di attuazione del federalismo fiscale, anche con riferimento all'esecuzione del PNRR.

La Corte ha esaminato gli ostacoli che si sono frapposti all'attuazione della legge delega del 2009 e ha sottolineato come il completamento del federalismo fiscale, specie per la componente regionale, è incluso nel PNRR tra le "riforme abilitanti". Condizione propedeutica al percorso del federalismo è quella della definizione dei livelli essenziali nelle prestazioni (LEP) legate ai diritti di cittadinanza per le funzioni comunali e regionali extra-sanitarie e la connessa determinazione dei fabbisogni *standard* che sono a fondamento del sistema di perequazione, che a sua volta costituisce un importante riferimento nell'ambito all'attuazione del PNRR.

Il superamento della situazione d'*impasse* presuppone, anche, lo sviluppo del sistema economico locale, in maniera da generare la crescita e il collegato ampliamento delle basi imponibili, nonché la realizzazione di un sistema di perequazione sorretto dall'intervento verticale che serva a colmare i *gap* di capacità fiscali.

La riforma del sistema fiscale nazionale in atto dovrebbe coinvolgere pure gli assetti della finanza decentrata, anche se il disegno di legge delega governativo non interviene specificamente sui tributi locali. In tale ambito sarà importante che gli interventi di revisione della fiscalità decentrata valorizzino gli spazi di manovra assegnati agli enti territoriali nell'ottica di aumentare, contemporaneamente, autonomia di entrate e responsabilità di spesa.

Il PNRR rappresenta un'importante occasione per migliorare la capacità amministrativa degli enti territoriali, ampliando l'intervento pubblico e stimolando il partenariato economico e sociale sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale. L'intervento pubblico veicolato attraverso il PNRR è, pertanto, necessario per colmare il divario territoriale. Il riequilibrio strutturale può favorire il consolidamento della macchina amministrativa, rendere la spesa più efficace ed efficiente e favorire forme associative tra soggetti pubblici e privati (partenariato sociale).

Un punto rilevante nell'attuazione delle misure contenute nel piano che interessano le amministrazioni locali riguarda la capacità gestionale degli enti e soprattutto le concrete potenzialità attuative, ossia il profilo progettuale ed esecutivo. In tale direzione opera il previsto reclutamento di mille professionisti e tecnici a sostegno degli enti attuatori.

Per superare la frammentazione possono essere adottati interventi appropriati, privilegiando le Unioni di comuni che potrebbero essere rafforzate e ridisegnate, nonché le convenzioni tra gli stessi. D'altra parte, lo stesso Piano prevede per i piccoli Comuni momenti di aggregazione. In questo quadro trova anche spazio il ruolo di coordinamento degli altri enti del sistema multilivello (province e regioni) già previsto nel sistema normativo.

Per garantire una *governance* adeguata, le attuali strutture di supporto alla cabina di regia (segreteria tecnica, struttura di missione della PDC e servizio centrale per il PNRR presso il MEF) potrebbero attivare un coordinamento dedicato per gli interventi decentrati sul territorio, da integrare con quelli già esistenti. Una struttura tecnica potrebbe dare supporto per l'assegnazione delle risorse semplificando le regole ordinarie della programmazione multilivello. Costituisce un importante presidio in tal senso il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale appena istituito, anche a ragione della sua composizione ampiamente rappresentativa di tutte le parti coinvolte a ogni titolo nella realizzazione del piano di ripresa.

La complessa trama attraverso la quale si sviluppa l'attuazione del piano in tutte le sue componenti ordinamentali, organizzative e funzionali impone meccanismi di monitoraggio di coordinamento e di controllo adeguati, ma al tempo stesso agili per affiancare i soggetti attuatori nello svolgimento della funzione e reindirizzarli tempestivamente nel caso in cui emergano ritardi, inefficienze o sviamento dagli obiettivi, anche per prevenire l'applicazione dei previsti meccanismi sostitutivi che in ogni caso potrebbero dilatare i tempi di attuazione.

CAPITOLO XII

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. Nei seguenti paragrafi vengono passati in rassegna i principali ambiti di attività in cui si esercitano i controlli delle Sezioni regionali.

2. Controlli sulle Regioni

Giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni/Province autonome

Un ruolo rilevante, nell'ambito delle attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, è svolto dalla funzione di parificazione del rendiconto generale della regione/provincia autonoma, attività che si colloca temporalmente nel periodo intercorrente tra la proposta del rendiconto regionale e la relativa legge di approvazione.

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 (a tal fine in alcune realtà regionali si fa ricorso alla tecnica di campionamento basata 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 del 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 e 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.

All’esito delle 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” fanno 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 e 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 del 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 sulla 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 del 2014).

Il quadro degli esiti dei giudizi di parificazione a livello regionale, anche nel 2021, si conferma particolarmente articolato, anche sotto il profilo delle procedure seguite.

Alcune Sezioni, sia pur con osservazioni, hanno pronunciato declaratoria di parificazione integrale del rendiconto regionale 2020 (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Toscana, Trentino Alto-Adige, Umbria, Veneto), mentre altre hanno adottato decisioni di parifica parziale,

con esclusione di alcune poste contabili per le quali sono state rilevate criticità (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte).

La Sezione territoriale per l'Abruzzo ha invece sospeso il giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a motivo della sollevazione di questione di legittimità costituzionale (cfr. *infra*).

Peculiare si presenta la situazione della parificazione del rendiconto della Regione Siciliana.

La Regione Siciliana è infatti in ritardo nell'approvazione dei propri bilanci consuntivi; in particolare, la Giunta regionale ha proceduto al ritiro in autotutela del rendiconto generale 2019, già approvato con deliberazione n. 356 del 13 agosto 2020, e alla rielaborazione e approvazione di un nuovo bilancio consuntivo, trasmesso alla Corte dei conti con nota prot. 22259 del 10 marzo 2021, in sostituzione del precedente.

Con decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI, le Sezioni riunite per la Regione Siciliana (a cui spetta, a norma di Statuto regionale, pronunciarsi sulla parificazione del bilancio) hanno quindi parificato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2019 (approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 121 del 4 marzo 2021), con esclusione di numerose poste contabili.

L'ufficio della Procura generale ha proposto ricorso avverso la decisione, evidenziando la sotto-quantificazione del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE) e la dubbia legittimità costituzionale di una disposizione di legge regionale (art. 6, l.r. n. 3 del 2016). Con sentenza n. 20/2021 le Sezioni riunite in speciale composizione hanno accolto i motivi di ricorso, rideterminando in aumento la consistenza del FCDE e sollevando contestualmente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, l.r. n. 3 del 2016. Avverso tale sentenza la Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale prospettando l'illegittima interferenza della pronuncia sulla funzione legislativa esercitata con la l.r. 30 settembre 2021 n. 26 ("Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2019"), che ha recepito le indicazioni contenute nel dispositivo della deliberazione n. 6/2021/SS.RR./PARI, con cui le SS.RR. siciliane avevano parificato il rendiconto.

Infine, si evidenzia che, in mancanza di una specifica norma di attuazione dello statuto della Regione Valle d'Aosta che disciplini la parificazione del rendiconto regionale, la Sezione territoriale non procede al giudizio di parificazione.

Si segnalano, di seguito, le pronunce e le fattispecie di particolare interesse:

- come già anticipato, l'esito del giudizio di parificazione del rendiconto 2020 per la Regione Abruzzo (cfr. decisione n. 312/2021/PARI) è stato quello della sospensione della pronuncia, a motivo della pendenza di alcune questioni di costituzionalità ancora aperte alla data dell'udienza. Tali questioni erano state sollevate dalla Sezione territoriale (nell'ambito dell'esame dei bilanci regionali 2018 e 2019) con le ordinanze n. 42/2020 e n. 16/2021; i dubbi di legittimità costituzionale riguardavano la legittimità delle leggi regionali disciplinanti le modalità di recupero del disavanzo (art. 8, c. 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7; art. 8, c. 1, lettera a) e lettera c) della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2), principalmente sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della

sana gestione finanziaria del bilancio, per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo (in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 2, 3 e 1 della Costituzione).

Sulle predette questioni la Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 235, depositata in data 7 dicembre 2021; i giudici di Palazzo della Consulta hanno accolto i dubbi di costituzionalità sollevati dalla Corte dei conti, dichiarando la illegittimità delle norme regionali che avevano condotto a sospendere il giudizio di parificazione del rendiconto regionale;

- in occasione dell'esame del rendiconto regionale 2020 (cfr. decisione n. 141/2021/PARI), la Sezione territoriale per la Regione Calabria ha rilevato la presenza di residui attivi molto vetusti e mai movimentati, relativi a contributi statali per la costruzione di dighe. In particolare, attraverso una istruttoria condotta incrociando i dati regionali con le segnalazioni statali, è emerso che crediti per oltre 48 milioni, iscritti nel bilancio regionale fin dal 2002, erano stati definanziati dallo Stato-soggetto debitore. La relazione allegata al giudizio di parificazione ha inoltre effettuato un approfondito esame dei fondi Covid percepiti dal sistema sanitario regionale, permettendo di appurare come nel corso del 2020 siano stati trasferiti alle Aziende sanitarie circa 115 milioni di "fondi Covid" e come la gran parte di queste somme, ossia circa 77 milioni, giaccia accantonata nei bilanci delle Aziende senza che sia stata riorganizzata la rete ospedaliera (fra l'altro, dei n. 134 posti in terapia intensiva da predisporre nell'esercizio sono stati attivate solo n. 4 postazioni);
- per quanto attiene al giudizio di parificazione della Regione Lazio (su cui si veda la deliberazione n. 109/2021/PARI) è emerso che il bilancio regionale risulta gravato da un debito finanziario di eccezionale consistenza, pari a quasi 23 miliardi al 31.12.2020. Specifico approfondimento, in particolare, è stato riservato alla copertura finanziaria di una rilevante spesa pluriennale, connessa al rimborso di una parte del debito finanziario regionale (quello derivante dalle anticipazioni di liquidità) che risulta pari a complessivi 9,3 miliardi, importo elevatissimo, sia in termini assoluti sia in relazione alle altre Regioni;
- la Sezione regionale di controllo per la Liguria, in occasione della parificazione del rendiconto 2020 (cfr. deliberazione n. 70/2021/PARI) ha, tra l'altro, proceduto alla verifica delle misure di adeguamento adottate dalla Regione a seguito delle osservazioni formulate in occasione di precedenti giudizi di parifica.

Al riguardo, si rammenta che, relativamente all'operazione di aggregazione tra le società indirettamente partecipate I.R.E. S.p.a. e I.P.S. S.c.p.a., la Sezione aveva inviato alla Commissione dell'Unione europea una richiesta di parere circa l'eventuale sussistenza di fattispecie suscettibile di integrare un aiuto di Stato, in violazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In data 30 dicembre 2020 l'Assemblea dei soci di I.P.S. s.c.p.a. ha deliberato lo scioglimento anticipato e la messa in liquidazione della società, facendo sostanzialmente venir meno nella fattispecie uno dei quattro presupposti necessari ai fini della configurazione di un'ipotesi di aiuto di Stato, ovvero quello per cui il sostegno attuato con risorse pubbliche produca il risultato di falsare o minacciare di falsare la concorrenza nel mercato di riferimento del soggetto beneficiario.

Siffatta conclusione è stata peraltro formalizzata dalla Sezione nella deliberazione n. 77/PARI del 16 settembre 2021, adottata al fine di fornire riscontro alla nota pervenuta dal Servizio giuridico della Commissione europea del 7 giugno 2021, con la quale la Corte dei conti era stata invitata a esprimere una valutazione in ordine all'incidenza degli eventi sopravvenuti, rivedendo o confermando la richiesta di parere precedentemente proposta;

- in occasione del giudizio di parificazione, la Sezione territoriale per il Molise ha sollevato questione di legittimità costituzionale (cfr. ordinanza n. 115/2021/PARI) relativamente all'art. 29-bis l.r. Molise 8 aprile 1997, n. 7 e ss. mm. e ii., con riferimento agli artt. 117, c. 2, lett. l), 81, cc. 3 e 97, c. 1 Costituzione. Tale disposizione istituisce l'area dei pubblici dipendenti regionali denominata "quadri"; a giudizio della Sezione territoriale, la legge regionale, introducendo una nuova area, incide sull'aspetto retributivo del rapporto di lavoro subordinato pubblico c.d. "privatizzato", disciplinando un ambito riservato alla competenza esclusiva statale. Ciò comporta che, qualora fosse acclarata l'illegittimità costituzionale, le spese sostenute dal bilancio regionale per l'area dei "quadri" sarebbero prive di copertura sostanziale, in violazione del precetto costituzionale oggi contenuto nell'art. 81, c. 3;
- la Sezione di controllo per il Piemonte (cfr. decisione n. 105/2021/SRCPIE/PARI) ha invece dedicato ampio esame al rapporto fra la Regione e la partecipata Finpiemonte. È emerso, in particolare, che in capo alla Regione vi è un elevato rischio di non recuperabilità dei crediti vantati verso la società, in considerazione, da una parte, della prassi di accertamenti frammentari e sulla base di apposite attestazioni di volta in volta trasmesse da Finpiemonte S.p.a. - da cui discende la difficoltà di definire compiutamente i rapporti finanziari fra l'Ente e la propria partecipata in relazione agli importi in parola - nonché, dall'altra, della mancata complessiva valutazione di tali crediti in entrambi i bilanci dei due enti. La Sezione ha accertato come la partecipata abbia accumulato nel proprio portafoglio una significativa mole di crediti deteriorati di rilevante entità, riconducibili a circa 3.500 posizioni, per un controvalore di credito residuo pari a circa 106,5 milioni; questo *stock* di crediti non riscossi, ora classificati come *unsecured*, determina a sua volta un significativo pregiudizio per il bilancio della Regione.

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: tale analisi ha a oggetto l'individuazione degli oneri finanziari sottesi alle singole normative di spesa, la relativa quantificazione e la valutazione dell'adeguatezza delle risorse individuate quali mezzi di 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 regionali 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, c. 6 della l. n. 362 del 1988, recepita e integrata dall'art. 17, c. 9, della l. 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 e amministrative evocati dalla Consulta nella citata sentenza n. 39 del 2014.

Nel corso del 2021 tutte le Sezioni regionali di controllo hanno completato l'esame della copertura delle leggi di spesa. Al riguardo, in alcune relazioni (cfr. Sezione regionale per la Toscana, deliberazione n. 53/2021/RQ) l'analisi ha operato una ricostruzione della composizione qualitativa delle coperture, tra fondi, riduzioni di altre spese e previsioni di incremento di entrate.

Le verifiche condotte in ambito regionale hanno evidenziato la presenza di numerose criticità; di seguito, si riepilogano quelle più ricorrenti e di particolare rilievo.

Quasi tutte le Sezioni territoriali hanno accertato, relativamente a molte delle leggi esaminate, l'assenza o l'incompletezza delle relazioni tecnico-finanziarie di

accompagnamento³¹; in taluni casi, tali relazioni hanno mostrato contenuti non conformi ai modelli predisposti dalla normativa regionale di riferimento.

Una prassi più volte riscontrata e stigmatizzata dalle Sezioni regionali di controllo ha a oggetto la copertura delle leggi di spesa mediante mero “rinvio” al bilancio regionale, con conseguente pregiudizio della trasparenza e della certezza e *accountability* delle coperture (cfr., Sezione regionale per il controllo della Campania, deliberazione n. 195/2021/RQ; Sezione regione di controllo per il Lazio, deliberazione n. 69/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 142/2021/RQ).

In alcune occasioni è stato rilevato che la copertura finanziaria è stata rinvenuta genericamente indicando la missione e il programma di bilancio sui quali vanno a essere imputate le relative spese, senza una espressa esplicitazione sia della effettiva presenza di una disponibilità finanziaria (che presuppone che i precedenti interventi gravanti su quella posta non ne abbiano comportato l’azzeramento), sia delle ragioni per le quali sia rinvenibile tale disponibilità (risparmi realizzati, riduzione di precedente autorizzazione), sia del fatto che su tali risorse non gravino altri oneri derivanti da altre leggi già approvate (cfr., sul punto, Sezione di controllo per la Toscana, deliberazione n. 53/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 31/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 102/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 120/2021/RQ).

In altri casi, le leggi regionali sono state coperte tramite variazioni in diminuzione da precedenti autorizzazioni di spesa, ricorrendo allo storno ovvero alla rimodulazione di pregresse autorizzazioni di spesa (senza, tra l’altro, giustificare i motivi per cui determinate risorse non sono state in precedenza utilizzate: cfr. deliberazione Sezione di controllo per la Toscana, deliberazione n. 53/2021/RQ; Friuli Venezia Giulia, n. 32/2021/RQ) ovvero rinviando a forme di coperture altamente incerte, come quelle fondate su incrementi delle previsioni in entrata (cfr. Sezione di controllo per la Regione Abruzzo, deliberazione n. 310/2021/RQ).

Altra anomalia ricorrente riguarda la copertura generica attraverso la previsione del ricorso a forme di co-finanziamento con risorse di natura europea: è stato rilevato che il ricorso a tale co-finanziamento dovrebbe essere, oltre che ben ponderato, il più dettagliato possibile, onde evitare di fare affidamento su risorse che potrebbero potenzialmente non essere, in concreto, utilizzabili e/o disponibili (Sezione regione di controllo per il Lazio, deliberazione n. 69/2021/RQ; Sezione di controllo per le Marche, deliberazione n. 119/2021/RQ).

Le Sezioni territoriali hanno rilevato criticità anche nell’uso delle clausole di neutralità finanziaria: in molti casi, leggi prive di oneri non recano la clausola (fenomeno per esempio riscontrato nel 65,9% delle leggi prive di oneri dalla Sezione

³¹ Sul punto cfr., *amplius*, Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, deliberazione n. 310/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 195/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, deliberazione n. 77/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 69/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 31/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per la Puglia, n. 142/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 118/2021/RQ; Sezione di controllo per la Toscana, n. 53/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per l’Umbria, deliberazione n. 51/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per la Valle d’Aosta, deliberazione n. 17/2021/RQ.

regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 53/2021/RQ); in altri casi, viene inserita la clausola di neutralità anche per leggi che recano oneri per il bilancio regionale (cfr., a esempio, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 120/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 69/2021/RQ) ovvero per leggi da cui possono emergere oneri indiretti o latenti (cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 31/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 32/2021/RQ).

Così descritto il quadro di anomalie individuate dalle Sezioni territoriali, va anche dato atto che, nel corso del 2021, alcune Regioni hanno recepito pregresse indicazioni della magistratura contabile e avviato un cammino virtuoso teso a migliorare le tecniche di copertura delle leggi, all'insegna della quantificazione degli oneri in modo più trasparente, certo, attendibile e non arbitrario.

Di particolare interesse, a tal proposito, sono le riflessioni della Sezione di controllo per la Regione Piemonte, che ha valutato positivamente (cfr. deliberazione n. 102/2021/RQ) l'introduzione 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 dei predetti uffici. La Sezione ha evidenziato che tale elemento denota un percorso di cambiamento che, però, necessita di ulteriore implementazione, al fine di superare una serie di criticità che ancora permangono (possibile presenza di oneri indiretti, carenza nella fase iniziale di qualificazione della spesa introdotta, copertura consistente nella mera indicazione della missione e del programma del bilancio in corso senza l'effettiva dimostrazione della capienza dello stesso anche a fronte della nuova spesa introdotta).

Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali

Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, all'art. 1, cc. 9, 10, 11 e 12 ha introdotto, nell'ambito dei controlli intestati alla Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale.

Trattasi di un controllo di carattere successivo, fortemente procedimentalizzato, svolto dalle Sezioni regionali di controllo nei limiti individuati dalla Corte costituzionale che, sin dalle prime fasi applicative delle novità recate dal d.l. n. 174 del 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" (sent. 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. n. 174 del 2012 nonché delle Linee guida elaborate dalla Conferenza Stato-Regioni e 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 un'eventuale fase contenziosa di competenza delle Sezioni riunite in speciale composizione alle quali gli artt. 1, c. 6, e 123 c.g.c. (reiterando la previsione di cui all'art. 1, c. 12, del d.l. n. 174 del 2012 come novellata dall'art. 33 del d.l. n. 91 del 2014) assegnano la decisione sui ricorsi in materia di rendiconti dei gruppi consiliari.

Così ricostruiti la natura del controllo e 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 e al superamento delle criticità, procedurali e di merito. Tale fenomeno si è tradotto nel fatto che i controlli effettuati dalle sezioni territoriali della Corte dei conti, hanno accertato spese non regolari, solo in casi circoscritti.

La maggior parte delle Sezioni territoriali (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte³², Sardegna, Sicilia, Toscana, Provincia Autonoma di Bolzano, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto) ha accertato la regolarità dei rendiconti consiliari, sebbene in alcuni casi siano state riscontrate piccole anomalie o errori, peraltro sanati dai soggetti interessati prima del pronunciamento definitivo della Corte dei conti.

I casi di irregolarità accertati riguardano, di norma, la illegittimità di singole poste di spesa.

In particolare, la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha accertato la regolarità di tutti i rendiconti a esclusione, per uno, di una posta di modesto valore (deliberazione n. 37/2021/FRG), afferente a un pagamento a un soggetto erroneamente segnalato come collaboratore.

La Sezione di controllo per il Molise (deliberazioni n. 23 e 24/2021/FRG) ha accertato l'irregolarità di esborsi – tra l'altro – per prestazioni di lavoro autonomo occasionale in assenza di documentata esecuzione, a titolo di pagamento del canone di locazione di immobili oggetto di sopravvenuta indisponibilità e per una spesa (collegata al presunto acquisto di mobili) “incongrua, illogica e irrazionale in ragione dei mezzi predisposti rispetto ai fini che s'intende perseguire” per importi non conciliabili con i prezzi di mercato relativi ai beni appartenenti alle medesime tipologie.

La Sezione territoriale per la Regione Puglia ha dichiarato l'irregolarità di numerosi rendiconti (cfr. delibere nn. 59/2021/FRG, 61/2021/FRG, 62/2021/FRG, 63/2021/FRG, 64/2021/FRG, 65/2021/FRG, 66/2021/FRG, 67/2021/FRG, 68/2021/FRG).

³² La legge regionale del Piemonte 15 aprile 2014, n. 4, ha abolito, a decorrere dalla X Legislatura, i contributi per le spese di funzionamento dei Gruppi consiliari; successivamente, ai sensi di quanto previsto dall'art. 84 della legge regionale 31 ottobre 2017, n. 16, a partire dall'esercizio 2018, il contributo medesimo è stato reintrodotta con facoltà per i Gruppi consiliari di rinunciarvi. Con la deliberazione n. 59/2021/FRG la Sezione territoriale ha dato atto che, nell'esercizio 2021, i Gruppi consiliari hanno rinunciato alla corresponsione del contributo per le spese di funzionamento.

In specie, la Sezione ha rilevato l'anomala allocazione delle spese per incarichi consulenziali tra le spese di personale (voce A6) anziché tra quelle di funzionamento (voce A11), fenomeno che ha di fatto comportato l'uso promiscuo dei due fondi (per il personale e per il funzionamento) e la sostanziale elusione del *budget* previsto dalla normativa regionale per i contributi di funzionamento (di gran lunga inferiore rispetto a quello fissato per le spese di personale). La Sezione ha in particolare osservato come la possibilità, attribuita ai Gruppi consiliari dalla legge regionale, di stipulare contratti consulenziali di lavoro autonomo inquadrabili tra le spese di personale non può far venir meno la distinzione, tracciata a livello nazionale e recepita a livello regionale, tra spese di personale ordinarie (destinate ad assicurare lo svolgimento delle funzioni dei gruppi) e quelle per "consulenze, studi e incarichi" (destinate, viceversa, ad assicurare approfondimenti tecnici tramite l'ausilio di professionisti esperti in determinate materie). A giudizio della Sezione, la lettura coordinata della disciplina statale (d.p.c.m. 21 dicembre 2012) e di quella regionale (l. reg. 11 gennaio 1994, n. 3) impone di fare riferimento all'inerenza della tipologia di spesa: se afferente alle attività istituzionali dei gruppi in seno al Consiglio regionale (art. 1, c. 1, l. reg. n. 3 del 1994), la stessa deve essere ricondotta alle spese di funzionamento (A11); diversamente, in caso di consulenza relativa ad "attività diverse da quelle di cui al co. 1", è da allocare tra quelle per il personale (A6). Tale indirizzo ermeneutico è stato confermato dalle Sezioni riunite in speciale composizione, in occasione dell'esame delle impugnazioni promosse dai Gruppi consiliari, ai sensi dell'art. 11, c. 6, c.g.c. (*ex plurimis*, sent. nn. 15/2021/RGC, 22/2021/RGC e 23/2021/RGC).

Altro fenomeno anomalo censurato dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia (cfr. deliberazione n. 67/2021/FRG) riguarda la erogazione di rimborsi per trasferte in modo forfettario e in assenza di documentazione giustificativa idonea a comprovare l'inerenza della spesa ai fini propri del mandato consiliare e all'attività dei Gruppi; anche in tal caso, i rilievi della Sezione territoriale (cfr. delibera n. 67/2021/FRG) sono stati confermati in sede di impugnazione dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, con pronuncia n. 18/2021/RGC).

Altra pronuncia di interesse è stata emessa dalla Sezione territoriale per il Trentino Alto Adige - sez. Trento che ha accertato l'irregolarità di un rendiconto affermando la non inerenza, ai fini istituzionali del gruppo consiliare, del servizio di "coaching mediatico"; a giudizio della Sezione, l'attività di comunicazione - prevista dall'art. 3 del Regolamento regionale n. 33 del 2013 (approvato con delibera del C.R. del 10 settembre 2013) - finanziabile con le risorse pubbliche assegnate ai Gruppi, è "esclusivamente quella riferita all'attività del Consiglio" e non quella per "accrescere le abilità comunicative individuali dei singoli consiglieri". Le Sezioni riunite in speciale composizione (sentenza n. 11/2021/RGC) hanno tuttavia accolto il ricorso del Gruppo avverso tale pronuncia, ritenendo che la spesa relativa all'attività di "coaching mediatico", ancorché si muova su un ambito di zona grigia, sia classificabile come "attività di aggiornamento" per la quale sussiste un nesso con l'attività istituzionale del gruppo (nella fattispecie, le lezioni avevano a oggetto tematiche e tecniche per rafforzare la comunicazione comune del Gruppo su temi di attualità discussi nel Consiglio).

Infine, si rammenta che la l. reg. n. 1 del 2015 e la l. reg. n. 9 del 2016 hanno abolito i contributi ai Gruppi consiliari, rispettivamente, nella Regione Emilia-Romagna e nella Regione Marche; in conseguenza di ciò, è venuto meno il controllo delle competenti Sezioni territoriali in materia.

Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale e sulla spesa sanitaria regionale

Il legislatore ha approntato per le aziende sanitarie 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, l. n. 266 del 2005, come integrato e rafforzato dall'art. 1, c. 3, d.l. n. 174 del 2012.

Tali controlli assumono come paradigma sostanziale e procedurale quello già previsto per gli enti locali dall'art. 1, c. 166 e ss. l. 266 del 2005. Il processo di controllo, quindi, prende le mosse dall'esame delle cosiddette relazioni-questionario inviate dal Collegio Sindacale delle singole aziende sanitarie. Il controllo è finalizzato a verificare il rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, c. 6, Cost., la sostenibilità dell'indebitamento e l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, c. 3, d.l. n. 174 del 2012). L'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta l'obbligo di adottare misure correttive; la mancata adozione di tali misure ovvero la loro inidoneità possono portare al c.d. blocco dei programmi di spesa (art. 1, c. 7, del d.l. n. 174 del 2012). La Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha costantemente affermato che l'esercizio del potere preclusivo dei programmi di spesa può aver luogo solo nel caso in cui la competente Sezione territoriale accerti la mancata o insufficiente copertura finanziaria o che dall'anomalia riscontrata discenda una insostenibilità finanziaria; la misura di cui all'art. 1, c. 7 ha infatti non tanto effetti inibitori quanto special-preventivi, giacché gli "esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti" (Corte cost., sent. n. 39 del 2014).

La spesa sanitaria impatta sui bilanci regionali in misura considerevole, pari circa, mediamente, all'80% degli impegni annualmente assunti da ciascuna Regione. Per tale motivo, oltre ai menzionati controlli sugli enti del sistema sanitario, le Sezioni di controllo della Corte dei conti, soprattutto in sede di relazione allegata al giudizio di parificazione, dedicano particolare attenzione all'analisi della spesa sanitaria - ivi compresa quella sostenuta dalla Gestione Sanitaria Accentrata (GSA), il centro di responsabilità che gestisce direttamente una quota del finanziamento del servizio sanitario regionale - e al rispetto dei correlati vincoli normativi.

Tutto ciò posto, nel 2021 l'analisi condotta dalle Sezioni territoriali sui bilanci delle aziende sanitarie ha rilevato la presenza di numerose irregolarità. Fra le più ricorrenti si possono menzionare: il conseguimento di risultati di gestione negativi; il mancato rispetto, in materia di spesa per il personale, del limite previsto dalla norma di cui all'art. 9, c. 28, del d.l. n. 78 del 2010; l'elevato contenzioso con gli operatori privati accreditati, legato in particolare a prestazioni svolte *extrabudget*;

l'eccessivo ricorso a proroghe contrattuali e carenze nelle procedure selettive per l'acquisizione di beni e servizi; il mancato rispetto dei tetti regionali relativi alla spesa farmaceutica, in particolare per gli acquisti diretti; il ritardo nel pagamento dei fornitori con conseguente aggravio degli oneri finanziari corrispondenti a interessi moratori; il ricorso a proroghe contrattuali per acquisti di consumi intermedi, che non garantiscono il pieno rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità e contenimento dei costi; la sussistenza di contenzioso di importo elevato; il mancato aggiornamento dell'inventario dei beni mobili; difficoltà gestionali di *governance* conseguenti all'insufficiente disponibilità di servizi informatici o all'inadeguatezza delle risorse umane disponibili; irregolarità nella resa del conto dei tesoreri e mancata ricognizione di tutti gli agenti contabili, con impossibilità di verifica del loro operato; l'utilizzo costante di anticipazioni di tesoreria; la sussistenza di proventi da funzioni non tariffate, imputate al fondo sanitario indistinto, particolarmente elevate in rapporto ai ricavi da erogazione di prestazioni sanitarie; il mancato adeguamento ai mutati fattori di contesto, da parte di aziende in *deficit*, del proprio piano di efficientamento; ritardi nella gestione delle liste di attesa.

D'interesse risulta la pronuncia della Sezione regionale di controllo per la Calabria, che enunciando il principio per cui ciascun cittadino ha il diritto di poter conoscere la situazione contabile di un ente che fornisce servizi sanitari in quanto *l'accountability* contabile della singola Azienda sanitaria assume un valore significativo anche per la valutazione dell'operato degli amministratori regionali, ha ricostruito attraverso il sistema segnaletico NSIS (piattaforma gestita dal Ministero della Salute) e i dati di tesoreria la situazione contabile di una ASP che non redige i bilanci fin dal 2013 (deliberazioni n. 42 e 110/2021/PRSS).

Per quanto attiene ai risvolti collegati all'emergenza Covid-19, le Sezioni territoriali hanno verificato il rispetto, da parte delle Regioni, della istituzione nella contabilità di un centro di costo contrassegnato dal codice univoco "COV20" (art. 18, d.l. n. 18/2020) e hanno monitorato i flussi informativi in essere fra Regioni ed enti del sistema sanitario regionale, analizzando i costi sostenuti dalle Aziende per l'emergenza pandemica.

Di particolare interesse risulta l'esame condotto, in relazione all'emergenza da Covid-19, dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto (deliberazione n. 148/2021/PARI) al fine di dar conto delle risorse che sono state stanziato dallo Stato, dall'Unione europea, nonché delle somme che sono state ricevute dalla Regione del Veneto a titolo di erogazione liberale da parte di privati cittadini.

La Sezione ha accertato che nel perimetro sanitario sono stati correttamente inseriti anche i capitoli di entrata e spesa concernenti le risorse destinate al contrasto dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

Peraltro, dall'approfondita analisi istruttoria svolta, è risultato, in primo luogo, che permangono alcuni capitoli di spesa che non sembrano avere una diretta attinenza con il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Secondariamente, è risultato che lo schema complessivamente seguito dalla Regione nella gestione finanziaria delle somme destinate a fronteggiare l'epidemia da Covid-19 è stato il seguente: le risorse statali assegnate sono state riscosse dalla Regione, la quale le ha interamente trasferite ad Azienda Zero, che a sua volta è stata

incaricata di erogare le somme agli Enti del SSR, previa “assegnazione” da parte della stessa Regione, che provvede a suddividere le somme spettanti ai diversi Enti del SSR.

In tal modo la Regione appare mantenere una funzione di indirizzo e coordinamento, mentre Azienda Zero ha funzioni principalmente operative ed esecutive, riconducibili al mero trasferimento delle risorse agli Enti del SSR e mantiene (anche per l'emergenza da Covid-19) funzioni di centrale di committenza regionale tramite la Centrale Regionale Acquisti per la Regione del Veneto. Sul punto è stato rilevato che tale *modus operandi* non ha consentito di individuare, dall'esame del bilancio, l'effettiva destinazione finale delle somme stanziato dallo Stato e dagli altri soggetti finanziatori, dovendosi a tale scopo ricorrere all'analisi del bilancio di Azienda Zero e degli Enti del SSR, il che potrà realizzarsi in sede di controllo *ex art. 1, cc. 3 e 7, d.l. n. 174 del 2012* (allo stato in corso di svolgimento).

È stato, parimenti, rilevato che le risorse trasferite solo per un terzo sono state assegnate con provvedimento regionale, mentre i corrispondenti due terzi risultano accantonati dall'Azienda, ed è stato ricordato che le risorse erogate dallo Stato per far fronte all'epidemia conservano un vincolo di destinazione: in caso di non utilizzo nell'esercizio, esse devono essere utilizzate per le attività previste nel 2021.

Sempre con riferimento alla gestione dell'emergenza sanitaria, è stata salutata con favore l'istituzione delle unità speciali di continuità assistenziale (U.S.C.A.), destinate ad assicurare la gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19. La Regione, nel corso del 2020, ha attivato progressivamente 60 U.S.C.A. per un costo complessivo pari a circa 11 milioni di euro. La Regione ha, infine, adottato il Piano Operativo Regionale per il recupero delle liste di attesa per il 2020, ma sono state assegnate agli Enti del SSR solo una parte delle risorse previste, a copertura dei costi sostenuti (il che si colloca nel quadro del parziale utilizzo, anche da parte di numerose altre Regioni, delle risorse stanziato per l'emergenza sanitaria e, in particolare, per tale finalità).

Anche la Sezione regionale di controllo per la Calabria ha dedicato uno specifico *focus* all'impatto del Covid-19 sul bilancio regionale (deliberazione n. 141/2021/PARI). È stato, in particolare, appurato i fondi trasferiti dallo Stato per l'emergenza Covid-19 sono stati trasferiti tutti alla G.S.A. (Gestione Sanitaria Accentrata), che ha provveduto tempestivamente a trasferirli alle Aziende. Queste ultime, tuttavia, non sono state in grado di spenderli per effettuare i rafforzamenti dei presidi sanitari (dei 115 milioni trasferiti a tal scopo, a fine 2020 circa 77 milioni giacciono accantonati nei bilanci degli enti sanitari). È stato inoltre messo in luce che la rete ospedaliera non è stata in alcun modo rafforzata (nel corso del 2020 sono stati attivati soltanto n. 4 postazioni in terapia intensiva ulteriori rispetto a quelle già esistenti) e che il recupero delle liste d'attesa è ben di là da venire e presenta, in ogni tipologia di *screening*, ritardi molto più consistenti rispetto alla media nazionale. Infine, è stato evidenziato come la Regione non abbia utilizzato i privati accreditati per fronteggiare l'emergenza e come, in ogni caso, non abbia alcuna contezza delle somme versate a titolo di acconto e a titolo di conguaglio (a seguito di apposita rendicontazione delle attività) agli erogatori privati.

3. Controllo sugli Enti locali

Controllo ai sensi dell'articolo 148-bis Tuel

Specifica rilevanza, nell'ambito delle articolate funzioni intestate alle Sezioni regionali di controllo, rivestono le verifiche svolte sui bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali. Al riguardo, l'art. 148-bis del Tuel dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'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'art. 119, c. 6, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini di tali verifiche, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano, altresì, che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate, alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente (art. 148-bis Tuel, cc. 1 e 2).

Sotto il profilo quantitativo, il controllo sui bilanci, in particolare consuntivi, costituisce una quota assai significativa dell'attività svolta dalle Sezioni territoriali.

Nel corso del 2021, le deliberazioni associate a tale forma di controllo hanno interessato oltre 1.470 comuni; essi rappresentano circa il 19% del totale degli enti comunali. La percentuale di copertura sale al 23% in termini di popolazione complessiva. Ciò in quanto, nelle scelte di selezione degli enti da assoggettare a controllo, le Sezioni regionali della Corte dei conti si sono orientate, in misura relativamente maggiore, verso i comuni di dimensioni superiori, caratterizzati da più elevate complessità gestionali e con effetti riflessi più importanti sulla finanza pubblica. Più in dettaglio, la percentuale di copertura dei comuni di fascia demografica maggiore (superiore ai 50.000 abitanti) è stata del 20%, in termini numerici, e del 32% in relazione alla popolazione di riferimento. Si è mantenuta, comunque, su livelli consistenti la quota di comuni sottoposti ad *audit* finanziario anche con riguardo al *cluster* degli enti di minori dimensioni, ossia quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (circa 19%, sia in termini numerici che demografici).

Sotto il profilo della distribuzione territoriale dei controlli, dato influenzato dalla eterogeneità dimensionale degli aggregati di riferimento in termini di numerosità locale dei comuni, il grado di copertura dei controlli finanziari è stato più elevato nelle zone del centro Italia (32% dei comuni), rispetto alle aree settentrionali e meridionali, rispettivamente 18 e 13% del totale.

Ai controlli esercitati sui comuni si aggiungono quelli che hanno avuto a oggetto le province e le città metropolitane; nel 2021 le pronunce delle Sezioni regionali della Corte dei conti hanno interessato 19 enti provinciali, poco meno del 20% del totale (16% con riferimento al parametro della popolazione).

Le scelte selettive e l'organizzazione dei controlli riflettono orientamenti differenziati a livello territoriale. Nelle realtà regionali in cui è presente un minor numero di comuni, i controlli di specie sono spesso effettuati nei confronti di quasi tutti gli enti locali; laddove sia presente un maggior numero di enti, è frequente che le Sezioni territoriali procedano a un esame di campioni significativi (tracciando una "scala di priorità" a seconda delle criticità rilevate a un primo riscontro di indici

finanziari) e/o analizzino più annualità di bilancio contestualmente, allo scopo tra l'altro di garantire un'azione di controllo efficace nella sua tempestività.

L'analisi congiunta di più annualità di bilancio nello stesso ciclo di controllo risulta peraltro coerente con il principio di continuità delle gestioni finanziarie; inoltre, tale approccio permette di riscontrare la presenza di criticità ricorrenti nel tempo, sintomo di difficoltà contabili profonde. Più in dettaglio, nel corso del 2021, in attuazione di questa impostazione metodologica, l'attività di controllo delle Sezioni regionali è arrivata a prendere in esame circa 2.797 rendiconti di Comuni, riferiti ad annualità differenti, concentrandosi in particolare sugli esercizi 2017 (546 rendiconti), 2018 (809 rendiconti) e 2019 (750 rendiconti); non sono trascurabili, peraltro, le ipotesi in cui i controlli si sono spinti a esaminare le risultanze finanziarie del 2020 (159 rendiconti), avvicinando così l'intervento della magistratura contabile alla gestione corrente. Sul fronte delle province e delle città metropolitane, le annualità finanziarie analizzate sono state 46, prevalentemente concentrate nel triennio 2017-2019 (36 rendiconti).

La disamina complessiva delle pronunce rese nel 2021 dalla magistratura contabile, nell'esercizio del controllo finanziario sugli enti locali, restituisce un quadro complessivo sulle irregolarità contabili più ricorrenti. Sono stati, in effetti, marginali i casi in cui le verifiche si sono chiuse con dichiarazioni di sostanziale regolarità delle gestioni finanziarie (circa il 3% del totale ed esclusivamente nel settore dei comuni). In esito alla pressoché totalità dei controlli sono state rilevate irregolarità contabili o finanziarie.

La gestione della liquidità è emersa come una delle aree di maggiore criticità, per effetto in particolare delle problematiche rilevate nel processo di riscossione delle entrate, situazione che si traduce, poi, in un fattore di ostacolo nella capacità di smaltimento della spesa e di rispetto dei termini di pagamento delle poste debitorie, prevalentemente per comuni e province, nonché in casi di accumulo di *stock* di debiti fuori bilancio, non correttamente ricondotti in contabilità. In tale ambito, per i comuni è stata frequentemente accertata la mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria o la mancata ricostituzione dei vincoli di cassa.

Altro ambito contabile nel quale si sono concentrati gli accertamenti delle Sezioni regionali è stato quello della corretta determinazione del risultato di amministrazione, rilevando, in particolare, difficoltà nelle operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi (in particolare per province e comuni) o nella corretta determinazione del fondo pluriennale vincolato (con particolare riguardo alle città metropolitane). Sempre in tale contesto, le pronunce della Corte dei conti hanno spesso attenzionato le modalità di costituzione degli accantonamenti e dei vincoli all'interno del risultato di amministrazione, evidenziando criticità più ricorrenti nelle modalità di quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, di quello per i rischi legati al contenzioso, di quello a fronte delle perdite registrate dalle società partecipate e, nel caso dei comuni, di quello volto alla restituzione dell'anticipazione di liquidità.

I rilievi concernenti il mancato rispetto degli equilibri di competenza, in particolare di parte corrente, del saldo di equilibrio, nonché la rilevazione di un risultato negativo nella parte disponibile del risultato di amministrazione hanno riguardato con maggiore frequenza le città metropolitane.

Da ultimo, sono state riscontrate, in misura diffusa in tutti i tipi di enti locali, carenze negli adempimenti legati alla rilevazione dei rapporti creditori e debitori reciproci, tra enti locali e organismi strumentali o società partecipate, nonché nell'asseverazione della relativa nota informativa da parte dell'organo di revisione. Rimane altresì ricorrente, prevalentemente nelle province e nei comuni, il fenomeno dei ritardi nell'approvazione dei documenti consuntivi.

Gli esiti delle attività di controllo, ai sensi dell'art. 148-bis Tuel, possono tradursi nell'accertamento, da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti, di anomalie quali squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Attraverso la disposizione in esame viene, quindi, tracciato un preciso procedimento, articolato in varie fasi, che può portare all'adozione della misura inibitoria e cautelare del c.d. blocco dei programmi di spesa³³.

Nel complesso delle attività di controllo espletate nel 2021 sui rendiconti del comparto degli enti locali, come sopra descrittivi, le Sezioni regionali della Corte dei conti hanno adottato pronunce aventi a oggetto esclusivo, in oltre 75 fattispecie, i provvedimenti concernenti le misure volte a rimuovere le irregolarità e gli squilibri precedentemente accertati dalla magistratura contabile. In altri casi l'esame di tali misure correttive è avvenuto contestualmente all'analisi dei rendiconti dei successivi esercizi finanziari. Nella maggioranza dei casi l'esito della verifica ha prodotto una valutazione di idoneità, integrale o parziale, delle misure proposte dall'ente a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Sono state, invece, censite otto ipotesi in cui al giudizio di inidoneità delle misure correttive ha fatto seguito il dispositivo di blocco dei programmi di spesa; in tutte le otto fattispecie i destinatari dei provvedimenti inibitori sono stati comuni di piccole dimensioni.

³³ In più occasioni, la Corte costituzionale ha specificato che il nuovo e rafforzato assetto dei controlli sui bilanci degli enti locali, introdotto con d.l. n. 174 del 2012, è pienamente compatibile con il ruolo svolto dalla Corte dei conti e con le esigenze di tutela dell'autonomia degli enti territoriali, aspetti riconosciuti dalla stessa Costituzione. Infatti, i controlli sui bilanci rafforzati con la riforma del 2012 *"non sono indice di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali pur non essendo strettamente collaborativi"* (Corte cost., sentenza n. 39/2014): essi, in quanto strumentali agli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio, sono fondati costituzionalmente sul coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 97, cc. 1, 28, 81 e 119 Cost. (Corte cost., sentenze n. 60/2013 e n. 39/2014) e tali superiori esigenze di coordinamento, unitamente al fatto che la magistratura contabile svolge le sue funzioni in modo neutrale e indipendente, rendono le tipologie di controllo introdotte dal d.l. n. 174 del 2012 rispettose dell'autonomia degli enti territoriali.

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 del 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 un'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 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, tale assetto è stato oggetto di riforma a opera del d.l. n. 174 del 2012, che ha operato un deciso rafforzamento del sistema dei controlli, attraverso una maggiore estensione di quelli previsti dal d.lgs. n. 286 del 1999 e 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'art. 148 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, rientrando 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 c. 4 dell'art. 148 del Tuel, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori responsabili la condanna a una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino a un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Nel corso del 2021, 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, d.lgs. n. 33 del 2013) mentre non risultano adottate misure correttive (art. 41, d.l. n. 66 del 2014).

Nell'ambito dei controlli sugli equilibri finanziari, continua a 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 poter 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 delle azioni correttive, stante anche la tardiva definizione dei provvedimenti di bilancio e di piano economico, nonché del Piano esecutivo di gestione. Analoghe 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 e i soggetti interpellati, onde apprezzare l'effettivo innalzamento degli *standard* economici o di qualità pur prospettati dagli enti.

Fra le pronunce che presentano elementi di peculiarità, rileva la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 83/2021/VSGC. Con tale delibera la Sezione ha accertato che un Comune che aveva superato nel 2018 i 15.000 abitanti non aveva adeguato il proprio sistema dei controlli interni; tuttavia, è stato precisato che la sanzione di cui all'art. 148, c. 4, del Tuel non è automatica per il mancato adeguamento alla normativa prevista per gli enti di maggiori dimensioni da parte di quelli che, all'ultimo censimento, risultavano ancora di popolazione inferiore, non essendo consentita l'interpretazione analogica delle norme sanzionatorie.

Procedure di riequilibrio pluriennale

Negli ultimi anni le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono state spesso chiamate a occuparsi delle gestioni degli enti locali che versano in situazione maggiormente critica, in condizioni prossime a quelle del dissesto. In questo ambito, particolare impegno è stato profuso nei controlli esercitati sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale; trattasi dell'istituto introdotto dall'art. 3, c. 1, del d.l. n. 174 del 2012 con la finalità di far fronte a stati di grave crisi finanziaria, senza dover ricorrere necessariamente al dissesto. Il riequilibrio finanziario pluriennale è teso a garantire il risanamento dell'ente in un orizzonte più ampio (compreso fra i 4 e i 20 anni) rispetto a quello triennale previsto dagli artt. 193-194 Tuel, che restano gli

strumenti “ordinari” per fronteggiare situazioni non ottimali, ma non tali da pregiudicare strutturalmente il funzionamento e/o la capacità finanziaria dell’ente.

In particolare, nell’ambito del percorso di riequilibrio finanziario pluriennale un ruolo attivo è assegnato alle Sezioni di controllo, sia ai fini dell’omologazione iniziale del piano (art. 243-*quater*, c. 3, Tuel) sia ai fini del “monitoraggio” *in itinere* dell’attuazione delle misure di risanamento e del raggiungimento degli obiettivi intermedi di recupero della massa passiva (art. 243-*quater*, cc. 3 e 6, Tuel). La mancata approvazione del piano e l’accertamento del grave e reiterato mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati danno luogo a ipotesi tipiche di dissesto (art. 243-*quater*, c. 7, Tuel), avviate dalle competenti Sezioni territoriali mediante invio degli atti al Prefetto affinché assegni all’ente il termine, non superiore a venti giorni, per la deliberazione del dissesto. Avverso le deliberazioni che rigettano i contenuti del piano ovvero accertano il “grave e reiterato inadempimento”, attesa la relativa natura lesiva, è consentita l’impugnazione innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione (art. 243-*quater*, c. 5, Tuel; art. 11, c. 6, lett. a), c.g.c.).

Nel corso del 2021 sono stati trasmessi alle Sezioni regionali di controllo 47 nuovi piani di riequilibrio finanziario pluriennale (in alcuni casi trattasi di rimodulazioni di piani precedentemente inviati), ai fini della valutazione di ammissione alla procedura. Si tratta, nella quasi totalità dei casi, di iniziative di risanamento provenienti dai comuni (94% dei casi) e, più in dettaglio, da enti di dimensioni ridotte (oltre il 70% riguarda comuni fino 15.000 abitanti). Nelle realtà più grandi il ricorso alla procedura ha interessato 11 enti, di cui 6 oltre i 50.000 abitanti; 3 sono risultati i piani presentati da province e città metropolitane.

Nella distribuzione territoriale, oltre il 76% delle richieste riguarda enti delle regioni meridionali, prevalentemente la Puglia (26%), la Sicilia (23%) e la Campania (19%). Alle regioni centrali è riconducibile circa il 17% dei piani, principalmente concentrati nel Lazio (11%). La quota di piani di pertinenza di enti dei territori settentrionali è più contenuta (6%) e riguarda realtà collocate in Piemonte e Liguria.

La durata media dei piani finanziari pluriennali approvati dagli enti e pervenuti alla Corte dei conti nel corso del 2021 è stata di 13 anni; in più dell’80% dei casi le scelte degli enti si sono orientate su orizzonti di recupero del disavanzo di lungo periodo, superiori al decennio.

Anche nel 2021 assume contorni critici l’iter procedimentale di gestione dei piani di riequilibrio approvati dagli enti, nella fase antecedente al momento in cui gli stessi pervengono alle Sezioni competenti della Corte dei conti per il giudizio di approvazione. Tale fase preliminare - esterna alle competenze della magistratura contabile - si caratterizza per tempi molto dilatati, spesso eccedenti l’anno, creando un forte distacco temporale tra il momento di formulazione del piano e quello di valutazione dello stesso da parte della Corte; ciò impone spesso alla Sezione regionale di dover rinnovare l’istruttoria.

A fine anno, la procedura di controllo risultava chiusa per 14 piani; in 9 casi la competente Sezione regionale ne ha deliberato l’omologazione, mentre per i restanti 5 è stato statuito il diniego all’ingresso nella procedura di risanamento e, di conseguenza, l’avvio del percorso di dissesto guidato dell’ente.

Particolarmente intensa, per le Sezioni regionali di controllo, è stata altresì l'attività di verifica sullo stato di attuazione dei piani già approvati in precedenti esercizi. Allo scopo sono state adottate complessivamente 75 deliberazioni che hanno interessato comuni (87%) e province (13%). Tali pronunce hanno verificato l'implementazione delle misure di risanamento, prendendo a esame oltre 140 semestri. Le verifiche hanno portato la Corte ad accertare, nella maggioranza dei casi (68%), il raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati nei piani; in un numero rilevante di fattispecie (9%) è stato persino rilevato il conseguimento di risultati migliori rispetto a quanto previsto. Solo in un caso il controllo ha restituito un esito negativo, rilevando il grave mancato rispetto dei traguardi intermedi. In 16 casi (21% del totale delle deliberazioni) la Corte dei conti è pervenuta ad accertare il risanamento finale dell'ente, con conseguente chiusura positiva della procedura di riequilibrio pluriennale.

4. Controllo sugli organismi partecipati

Anche nel 2021, le Sezioni regionali hanno svolto la propria attività di controllo sugli organismi partecipati, secondo distinti percorsi di analisi.

È proseguita, per la parte inerente alle autonomie territoriali, l'attività di verifica sui piani di ricognizione e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, adottati ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 (Tusp), ma le Sezioni regionali hanno esaminato i profili societari anche nell'ambito dei controlli sulle regioni e sugli enti locali, nonché nell'ambito dell'attività consultiva.

In tale ambito, peraltro, nel corso del 2021 è stato rinnovato per altri cinque anni il protocollo d'intesa siglato il 25 maggio 2016 con cui, al fine di favorire l'azione di governo e di controllo delle partecipate pubbliche – le cui gestioni impattano sugli enti territoriali titolari di partecipazioni pubbliche – la Corte dei conti ha avviato una collaborazione istituzionale con il Ministero dell'economia e delle finanze per la rilevazione unitaria dei dati relativi agli organismi partecipati attraverso l'applicativo gestionale "Partecipazioni". Tale sistema acquisisce i dati e le informazioni di cui all'art. 24, cc. 1 e 3 e all'art. 20, cc. 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 (revisione periodica delle partecipazioni societarie) e all'art. 17, cc. 3 e 4, d.l. n. 90 del 2014 (censimento delle partecipazioni pubbliche).

Dal 3 marzo al 23 giugno 2021 sono stati acquisiti i dati relativi ai piani di revisione periodica delle partecipazioni societarie da approvare entro il 31 dicembre 2020 e al censimento delle partecipazioni pubbliche con riferimento all'esercizio 2019.

Attesa la rilevanza della rilevazione, in data 11 giugno 2021, la Sezione delle Autonomie ha inviato alle Sezioni regionali di controllo una nota di coordinamento al fine di sensibilizzare le amministrazioni che non avevano ancora provveduto agli obblighi di comunicazione relativi ai propri organismi partecipati sulla piattaforma "Partecipate" del MEF.

Le Sezioni regionali hanno dunque continuato a svolgere il monitoraggio volto a verificare il grado di assolvimento, da parte degli enti territoriali di rispettiva competenza, dell'obbligo di tempestiva effettuazione della ricognizione 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.

Le Sezioni hanno inoltre sottoposto a specifica analisi gli atti di ricognizione delle partecipazioni societarie, esaminando i contenuti degli atti e la realizzazione degli obiettivi previsti negli stessi, optando, peraltro, per diverse modalità: referti *ad hoc*, specifico *focus* nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali ed esame nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

Nell'ambito dell'esame dei piani di razionalizzazione, la Sezione regionale di controllo per la Toscana, con specifico referto redatto ai sensi dell'art. 20 del Testo unico approvato con d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, ha verificato la "Razionalizzazione periodica 2018 delle partecipazioni societarie degli enti locali". Le partecipazioni considerate sono state in numero di 1.729 (di cui 1.347 dirette e 382 indirette), mentre n. 300 sono gli enti interessati dall'indagine che hanno trasmesso il piano di razionalizzazione alla Sezione e ben n. 50 sono gli enti che hanno omesso di inviare il provvedimento di revisione periodica. Il referto ha evidenziato che gli obiettivi perseguiti dal legislatore (consistenti essenzialmente nella riduzione della platea delle partecipazioni societarie alle sole ipotesi realmente indispensabili per il perseguimento degli interessi e delle esigenze delle comunità amministrative) non sono stati raggiunti, nonostante le numerose criticità sussistenti in relazione a partecipazioni che non sono state oggetto di interventi di alienazione o di razionalizzazione.

Anche la Sezione regionale di controllo per il Veneto, con deliberazione n. 42/2021/GEST, ha approvato un apposito referto avente a oggetto un'indagine riguardante, oltre a tutte le Province del Veneto, la Città metropolitana di Venezia e altri 26 Comuni campionati, ritenuti maggiormente rappresentativi, in considerazione delle dimensioni, della popolazione (superiore ai 25.000 abitanti) e dell'entità delle partecipazioni detenute. All'esito del referto la situazione è stata considerata nel complesso tendenzialmente positiva. Tuttavia, sono stati rilevati alcuni casi in cui si è verificata una ritardata conclusione di programmate alienazioni delle partecipazioni societarie, o la presenza di procedure di liquidazione di società partecipate, avviate da tempo e non ancora concluse. Inoltre, all'esito dell'analisi sui risultati economico-finanziari delle 93 società osservate è emersa la necessità del rafforzamento del monitoraggio periodico sull'andamento delle società e degli altri organismi partecipati, nonché un più accurato esame degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, al fine di attuare le opportune azioni correttive.

Sempre con riferimento alle città metropolitane, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, sulla base dell'esame del piano di revisione delle partecipazioni societarie 2019 approvato dalla Città metropolitana di Genova, nonché della relazione sullo stato di attuazione del precedente piano di revisione 2018, con la delibera n. 22/2021/VSG ha accertato la carente esplicitazione, nelle delibere assembleari di opzione per l'organo di amministrazione collegiale, da parte delle società a controllo pubblico Agenzia per lo sviluppo Gruppo di azione locale genovese Srl e ATP Esercizio Srl, delle specifiche motivazioni richieste dall'art. 11, c. 3, d.lgs. n. 175 del 2016 e la perdurante protrazione della procedura di liquidazione della società, controllata indirettamente, Centro Malerba formazione e lavoro Scarl, nonché l'assenza di informazioni in merito all'interno del piano di revisione,

invitando la Città metropolitana di Genova ad attivarsi, unitamente agli altri soci, anche nei confronti del liquidatore, al fine di concludere la procedura di liquidazione della società Centro Malerba formazione e lavoro Scarl. Con la delibera n. 23/2021/VSG ha invece esaminato il piano di revisione delle partecipazioni societarie 2019 approvato dal Comune di Genova, nonché della relazione sullo stato di attuazione del precedente piano di revisione 2018, e ha accertato l'omessa esplicitazione, nelle delibere assembleari delle società, direttamente controllate, ASTER spa e SPIM spa, delle specifiche motivazioni, prescritte dall'art. 11, c. 3, d.lgs. n. 175 del 2016, per l'opzione della nomina di un organo di amministrazione collegiale, invitando il Comune a procedere, in occasione del successivo piano di revisione periodica, a una maggiormente puntuale valutazione in ordine alla necessità di gestire la partecipazione in IREN spa tramite una c.d. *holding*, la società FSU Srl; proseguire le azioni di riequilibrio economico e finanziario della società Bagni Marina Genovese Srl; regolamentare, nell'esercizio dei poteri di controllo interno sulle società partecipate ai sensi dell'art. 147 e 147-*quater* Tuel, l'onere, in capo ai propri rappresentanti nelle assemblee di società controllate (sindaco o suo delegato, ex artt. 50, c. 8, Tuel e 9, c. 3, d.lgs. n. 175 del 2016), di attestare, nel verbale di nomina o rinnovo degli organi di amministrazione, il rispetto delle regole dettate dall'art. 11, d.lgs. n. 175 del 2016, o da altre norme di finanza pubblica, in materia di emolumenti economici, incompatibilità e parità di genere.

La Sezione regionale di controllo per il Lazio nel 2021 ha esaminato la gestione finanziaria (ai sensi della l. n. 266 del 2005 e dell'art. 148-*bis*, Tuel) di Roma Capitale nel triennio 2017-2019 (deliberazione n. 22/2021/PRSP) e, nell'ambito dei controlli sulla gestione, il quadro delle partecipazioni sempre del Comune di Roma Capitale (deliberazione n. 47/2021/GEST). Nella prima delibera n. 22 la Sezione ha evidenziato come dal primo esame siano emerse criticità in ordine al Fondo perdite partecipate determinato dall'Ente e lacune strutturali e risalenti nel tempo sul piano della *governance* del sistema delle partecipazioni detenute, con, in particolare, carenze relative alla riconciliazione delle posizioni debito/credito e l'assenza di un sistema informativo idoneo a rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra ente e organismi partecipati. Un primo esame sul complesso fenomeno partecipativo e delle principali situazioni di crisi finanziaria delle società, con possibili ricadute sul bilancio comunale, ha messo in rilievo, tra le altre, la difficile situazione di AMA S.p.a. Con la seconda delibera, in relazione alla gestione delle partecipazioni, la Sezione ha quindi rilevato una sostanziale inerzia del socio pubblico per assenza di un effettivo esercizio dei poteri di "controllo analogo", unitamente a un portafoglio di partecipazioni sovrabbondante e inefficiente, specie nel settore del trasporto pubblico e in quello della gestione dei beni di proprietà comunale.

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria, con la deliberazione n. 25/2021/VSGO ha approvato la Relazione sulla revisione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute al 31 dicembre 2018 dagli Enti Pubblici nella regione Umbria (art. 20, d.lgs. n. 175 del 2016). La disamina ha interessato le revisioni effettuate entro il 31.12.2019 dalla Regione dell'Umbria nonché dalle Province e dai Comuni aventi sede in Umbria con popolazione superiore a 15.000 abitanti, avendo riguardo alle partecipazioni possedute al 31 dicembre 2017.

Altre Sezioni hanno proseguito l'esame dei provvedimenti trasmessi. Tra queste, la Sezione regionale di controllo per le Marche ha proseguito il monitoraggio volto a verificare il grado di assolvimento degli obblighi previsti dall'art. 20 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, adottando specifiche delibere su 70 enti locali.

Anche la Sezione di controllo per la Lombardia, con le deliberazioni nn. 10/2021/VSG, 245/2021/VSG, 265/2021/VSG, ha accertato l'inadempimento all'obbligo di adottare la deliberazione di revisione periodica delle partecipazioni con conseguente segnalazione alla Procura contabile. Ha inoltre rilevato criticità di vario tipo che si riferiscono in linea generale al mancato rispetto delle prescrizioni di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (deliberazioni 89/2021/PRSE, 272/2021/VSG, 273/2021/PRSE, 308/2021/VSG; 312/2021/PRSE). In talune deliberazioni, inoltre, è stato necessario sollecitare l'ente a una equilibrata ed efficiente gestione delle partecipazioni in società per preservare l'integrità del bilancio pubblico e l'ottimale erogazione dei servizi pubblici (22/2021/PRSE). Sono stati accertati: il mancato avvio della messa in liquidazione di società, già deliberata in sede di razionalizzazione delle partecipate (92/2021/PRSE); la mancata conciliazione da parte del Comune dei rapporti debito/credito con i propri organismi partecipati (100/2021/PRSE).

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nel 2021, ha proseguito l'esame dei provvedimenti di revisione periodica delle partecipazioni societarie adottati ai sensi dell'art. 20, del d.lgs. n. 175 del 2016, adottando 21 deliberazioni, 16 delle quali relative ai piani degli enti selezionati nel triennio 2018-2020 e le restanti 5 relative al piano 2020. Tra i rilievi formulati: carenze motivazionali in ordine all'esame dei costi di funzionamento, presupposto per valutare un eventuale contenimento degli stessi (art. 20, c. 2, lett. f, Tusp), la ritenuta insussistenza del controllo pubblico nel caso di società a totale partecipazione pubblica, il verificarsi di una o più delle ipotesi di cui all'art. 20, c. 2, del Tusp senza che l'Ente abbia previsto alcuna misura di razionalizzazione, il superamento dei limiti dell'art. 11, c. 6 e 7, per i compensi dell'organo amministrativo, l'errata qualificazione di una partecipata quale società di diritto singolare, la non conformità dello statuto societario alla disciplina di riferimento, il mancato rinnovo degli organi sociali al termine dell'incarico. Con deliberazione n. 222/2021/VSGO, in particolare, la Sezione ha esaminato i provvedimenti, adottati dal Comune di Parma, di revisione annuale delle partecipazioni societarie possedute al 31 dicembre 2019 (anno 2020) in adempimento a quanto prescritto dall'art. 20, c. 1, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, rilevando alcune criticità, tra cui la non approvazione dei bilanci 2019 e 2020 di società interamente partecipate dall'Ente

La Sezione di controllo Puglia ha invece esaminato la ricognizione straordinaria e quelle ordinarie (al 31 dicembre 2017, al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019) delle partecipazioni detenute dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Taranto (delibera n. 100/2021/VSGO), dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Lecce (delibera n. 111/2021/VSGO) e dall'Università del Salento (delibera n. 176/2021/VSGO). Le analisi hanno evidenziato: motivazioni incongrue in ordine a talune scelte di mantenimento delle

interessenze; l'assenza di un'adeguata analisi della ricorrenza dei presupposti *ex art.* 20, co. 2, lett. c) (partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società) e lett. f) (necessità di contenimento dei costi di funzionamento) del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175; taluni ritardi nell'attuazione delle misure di razionalizzazione programmate. Sono stati infine rivolti inviti a garantire il rispetto della normativa in tema di requisiti della società *in-house* e di presupposti legittimanti i relativi affidamenti (artt. 5 e 192 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50; art. 16 Tusp); assumere, ove non ancora adottate, nel caso di società con capitale prevalentemente pubblico, le iniziative necessarie a formalizzare l'eventuale esistenza del controllo pubblico congiunto; includere nell'ambito del successivo esercizio di razionalizzazione periodica le partecipazioni indirette, intendendo per tali anche quelle detenute per il tramite di società o di organismi controllati congiuntamente ad altri soggetti.

Infine, la Sezione di controllo per la regione Valle d'Aosta, dopo aver adottato la deliberazione n. 12 del 2020, con cui ha esaminato gli interventi di razionalizzazione delle partecipazioni degli enti locali della Regione al 31 dicembre 2019 (74 Comuni, 8 Unités e il Consorzio BIM, Bacino Imbrifero Montano), nel 2021 ha approvato tre deliberazioni relative alle partecipazioni detenute al 31.12.2019 dalla Regione, dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti locali, rispettivamente la numero 7, la 8 e la 13 del 2021. Tra le varie criticità anche la Sezione, nella deliberazione n. 8 del 2021 ha rinnovato l'invito agli enti che detengono partecipazioni nella società IN.VA S.p.a., ad assumere le iniziative idonee a superare le problematiche in merito alla composizione dell'organo di amministrazione della partecipata detenuta, criticità emersa nell'ambito di specifica attività di controllo della stessa Sezione. Infatti, con deliberazione n. 12 del 29 giugno 2021 la Sezione ha esaminato la regolarità e la legittimità della gestione della società Inva S.p.a., in relazione alla quale sono state formulate alcune considerazioni proprio sulla composizione del consiglio di amministrazione della società, sul fatto che a fronte dei ricavi derivanti dal contratto di servizio stipulato con la regione per lo svolgimento delle attività a essa commissionate, sostenga costi notevoli, ritenuti peraltro necessari per rispondere alla domanda di servizi da parte regionale e sulla necessità di un'approfondita analisi da parte della Regione su quanti di tali servizi non possano essere acquisiti direttamente dalla stessa, sulla gestione del personale e sulla necessaria adozione di procedure ispirate alle regole di legalità, trasparenza, imparzialità, efficienza e buon andamento, tutte di presidio permanente all'accesso al lavoro pubblico.

Nel corso dell'anno, invece, la Sezione regionale di controllo per la regione Calabria ha preventivamente inviato a 15 enti (5 capoluoghi di provincia, 4 province e 1 città metropolitana, e i 14 comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti) una nota volta a chiedere la trasmissione della delibera di ricognizione delle partecipazioni dirette e indirette possedute nonché dell'eventuale piano di ricognizione. Ha quindi adottato cinque delibere di accertamento di inadempimento dell'obbligo da parte di altrettanti enti locali (una provincia e quattro comuni). Successivamente, si è provveduto a dare seguito alla richiesta delle Sezioni delle autonomie (nota prot. 20017 del 11/06/2021) di sensibilizzazione delle amministrazioni che non avevano ancora provveduto agli obblighi di registrazione

sulla piattaforma "Partecipate" del MEF. Dalle verifiche effettuate è emersa la mancata iscrizione da parte di duecentosessantuno enti, ai quali è stata inviata una nota di sollecito con cui è stato richiesto, oltre che l'adempimento di registrazione MEF, anche alla trasmissione, a mezzo pec, della delibera di revisione ordinaria delle partecipate alla data del 31 dicembre 2019.

Con riferimento al controllo sugli organismi regionali, le Sezioni regionali hanno condotto la propria analisi con appositi referti, sia in sede di bilancio di previsione sia in sede di parifica del rendiconto generale regionale.

La Sezione regionale di controllo per il Lazio, con la deliberazione n. 15/2021/VSG, relativa al controllo sulla gestione delle partecipazioni societarie regionali ai sensi degli artt. 20 e 24 del Tusp (ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni) e dell'art. 1, cc. 1, 3, 4, 7 e 8, del d.l. n. 174 del 2012, ha accertato l'obbligo di razionalizzare la società *in house* "Autostrade del Lazio S.p.a." in ragione delle continue perdite di esercizio. Criticità sono inoltre state rilevate nella gestione del personale eccedentario di altra società *in house* regionale "Lazio Ambiente S.p.a.", aspetti che, nel successivo giudizio di parificazione, hanno determinato la mancata parifica per spesa del personale sostenuta dalla Regione in conseguenza della non corretta gestione delle eccedenze di personale di Lazio Ambiente. Infine, con la menzionata deliberazione sono stati accertati taluni sforamenti dei limiti di spesa previsti per il personale dipendente di società a controllo regionale, oltre che per i compensi riconosciuti in favore di taluni organi amministrativi delle richiamate controllate.

In sede di giudizio di parificazione, le Sezioni regionali di controllo hanno svolto la propria analisi sia con riferimento al fondo perdite società partecipate, sia con riferimento ad altre problematiche attinenti agli organismi partecipati

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nell'ambito dell'attività istruttoria relativa alla parificazione dei rendiconti 2019-2020 della Regione Abruzzo, ha svolto una specifica analisi, confluita in uno dei volumi componenti le relazioni allegata alle relative decisioni, in cui è stata esaminata la gestione finanziaria di tutti gli organismi considerati all'interno del perimetro regionale, in modo da verificarne gli andamenti, l'impiego delle risorse regionali, il grado di realizzazione delle politiche regionali delegate da cui sono nuovamente emerse criticità già più volte evidenziate dalla Sezione nel corso dei precedenti giudizi di parificazione, in riferimento al livello di esercizio dei poteri di indirizzo e controllo che la regione dovrebbe esercitare nei confronti delle società partecipate e degli altri organismi presenti nel perimetro regionale, la sostanziale mancata attuazione dei principi recati dal Tusp in ordine alla composizione degli organi amministrativi delle società partecipate e la permanenza di gravi tensioni finanziarie che caratterizzano la gestione di diversi organismi regionali.

Anche la Sezione regionale di controllo per la Calabria ha svolto appositi approfondimenti nell'ambito della relazione allegata alla decisione sul giudizio di parifica, così come la Sezione di controllo per la Campania, che ha approfondito il fondo rischi società partecipate e la verifica dei rapporti crediti/debiti reciproci tra ente regione e proprie partecipate. La Sezione di controllo per la l'Emilia Romagna ha esaminato il sistema delle partecipazioni societarie della regione rilevando che lo stesso non ha subito variazioni di rilievo nel 2020 e prendendo atto dell'intenzione

di prevedere, nella Nota di Aggiornamento al DEFR 2022, l'inserimento dell'obiettivo, in capo alle società *in house*, di convocazione delle assemblee per l'approvazione dei bilanci prima della predisposizione del progetto di rendiconto della regione per superare le criticità più volte evidenziate in ordine all'asseverazione dei rapporti creditori e debitori della regione con i propri enti partecipati. Ha inoltre evidenziato che rispetto all'esame dell'esercizio precedente è stata ampliata la parte sul bilancio consolidato della regione.

La Sezione di controllo per la Liguria ha evidenziato che rispetto alla situazione esistente al 31 dicembre 2019, nel corso del 2020 l'assetto delle società partecipate della Regione Liguria ha subito modificazioni marginali, peraltro esclusivamente riferite alle partecipazioni indirettamente detenute tramite la società finanziaria regionale Fi.L.S.E. S.p.a. La Sezione ha proceduto alla verifica delle misure di adeguamento adottate dalla regione a seguito delle osservazioni formulate in occasione di precedenti giudizi di parifica. Al riguardo, si segnala, in particolare, l'epilogo della vicenda relativa all'operazione di aggregazione tra le società indirettamente partecipate I.R.E. S.p.a. e I.P.S. S.c.p.a., in ordine alla quale la Sezione aveva anche inviato alla Commissione dell'Unione europea una richiesta di parere circa l'eventuale sussistenza di fattispecie suscettibile di integrare un aiuto di Stato, in violazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Invero, in conformità ai rilievi della Sezione, in data 30 dicembre 2020 l'Assemblea dei soci di I.P.S. S.c.p.a. ha deliberato lo scioglimento anticipato e la messa in liquidazione della società, con ciò facendo sostanzialmente venir meno nella fattispecie uno dei quattro presupposti necessari ai fini della configurazione di un'ipotesi di aiuto di Stato, ovvero quello per cui il sostegno attuato con risorse pubbliche produca il risultato di falsare o minacciare di falsare la concorrenza nel mercato di riferimento del soggetto beneficiario. Siffatta conclusione è stata peraltro formalizzata dalla Sezione nella deliberazione n. 77/PARI del 16 settembre 2021, adottata al fine di fornire riscontro alla nota pervenuta dal Servizio giuridico della Commissione europea del 7 giugno 2021 che ha sollecitato questa stessa Sezione a esprimere una valutazione in ordine all'incidenza degli eventi sopravvenuti sull'esigenza di rivedere o confermare la richiesta di parere precedentemente proposta.

La Sezione regionale di controllo per le Marche ha evidenziato che, dalle verifiche effettuate, è emersa un'opera di costante monitoraggio della Regione Marche sull'assetto societario complessivo malgrado il protrarsi di alcune procedure di liquidazione, avviate da anni e, allo stato degli atti, non ancora concluse; sono stati inoltre rilevati ulteriori margini di miglioramento in merito alla completezza delle motivazioni addotte a fondamento delle misure proposte. Sotto il profilo contabile è proseguito il puntuale e continuo monitoraggio dei rapporti di credito/debito rispettivamente valorizzati nei bilanci della regione e dei soggetti partecipati, oggetto di una particolare attenzione da parte della Sezione che ha consentito di superare taluni profili di criticità derivanti da incongruenze inerenti alla registrazione contabile dei reciproci rapporti creditori/debitori sussistenti al 31 dicembre 2020. In continuità con i precedenti esercizi, sono stati effettuati approfondimenti sugli organici aziendali e sulla conseguente evoluzione della spesa di personale sostenuta dalle società partecipate che non ha evidenziato particolari

variazioni rispetto ai precedenti esercizi. Anche in merito al sistema di governance adottato dalla Regione Marche sui soggetti partecipati la Sezione ha preso atto degli interventi di potenziamento avviati dalla Regione Marche in conformità alle osservazioni sollevate nell'ambito dei precedenti giudizi di parificazione.

La Sezione regionale di controllo per il Molise, invece, ha parificato il rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2020 nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico (deliberazione n. 80/PARI del 22 novembre) con alcune eccezioni, tra cui, per quanto riguarda il conto del bilancio della parte accantonata del risultato di amministrazione al 31.12.2020, di cui al prospetto dimostrativo "Allegato a) - Risultato di amministrazione" con riferimento proprio al fondo perdite società partecipate, considerata l'assoluta impossibilità di valutare l'adeguatezza o meno dell'assenza di qualsivoglia accantonamento al predetto titolo dovuta alla mancata approvazione dei bilanci di esercizio 2019 di 5/8 Enti strumentali.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia ha rilevato che i flussi finanziari intercorrenti con alcuni organismi partecipati non sono sempre risultati correttamente presidiati, in termini di tempestiva riconciliazione dei rapporti creditori/debitori, di concordanza degli esiti della riconciliazione nonché di corretta valorizzazione delle voci di bilancio relative ai crediti della regione verso imprese controllate/partecipate.

Anche la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto dell'anno 2020 della regione ha svolto un'analisi sull'assetto delle partecipazioni detenute dall'Ente dalla quale sono emerse, fra le altre, criticità nella gestione di Finpiemonte S.p.a. Con riguardo a Finpiemonte S.p.a., nell'evidenziare il mancato recepimento nella nuova Convenzione Quadro che regola i rapporti tra la regione e la società di alcune raccomandazioni svolte nel tempo dalla Sezione, è stata rilevata una carente azione di controllo da parte della regione, in pregiudizio della possibilità non solo di poter stimolare processi di miglioramento sul piano dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, ma anche di intervenire efficacemente su una struttura che, sulla base delle più recenti evidenze, ha già palesato evidenti carenze gestionali come a esempio è avvenuto nella gestione dei crediti deteriorati o nella riscontrata distrazione di fondi a opera dei vertici societari. In punto di fatto, una dimostrazione della carenza dell'attività di controllo svolta sulla società deriva da quanto emerso nella gestione dei crediti deteriorati (c.d. *non performing loans*) per la quale sono state rilevate gravissime criticità, di cui solo a partire dal 2019 la regione e Finpiemonte S.p.A. sembrano aver assunto consapevolezza. Per altro verso, in ordine alle restanti partecipazioni, è stata rilevata la permanenza di una serie di posizioni riguardanti società in liquidazione per le quali la relativa procedura si protrae da troppo tempo per cui è stato raccomandato alla regione di svolgere un'attività di continuo monitoraggio al fine di seguirne l'evoluzione e di assumere, ove possibile, ogni iniziativa utile per la definizione delle stesse onde evitare che possibili inerzie possano rallentare il processo di cessazione di società che non hanno più ragione di esistere. Al contempo, con riferimento alla redazione del bilancio consolidato, la Sezione ha richiamato la regione a svolgere con la dovuta attenzione il decisivo ruolo di coordinamento che gli compete come capogruppo. Con riferimento all'obbligo di

effettuare la riconciliazione dei rapporti debitori e creditori con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate previsto dall'art. 11, c. 6, lettera j) del d.lgs. n. 118 del 2011, si è rilevata la permanenza di criticità connesse alla mancata riconciliazione dei rapporti con le società partecipate indirettamente dalla regione.

La Sezione di controllo per la Regione Sardegna ha evidenziato che il portafoglio societario della regione è in progressivo ridimensionamento sotto il profilo quantitativo. Si continua a registrare un considerevole ritardo nell'attività di perfezionamento delle misure di razionalizzazione stabilite con il Piano di revisione straordinaria delle partecipazioni, adottato nel 2017 ai sensi dell'art. 24 del Tusp che ha registrato importanti avanzamenti, ma non risulta ancora integralmente concluso. Si è rilevato che si palesa l'urgente necessità di una nuova ricognizione puntuale e completa delle partecipazioni dirette e indirette. Si è preso atto che la regione, in accoglimento delle osservazioni formulate nei precedenti giudizi di parifica, ha rafforzato il modulo organizzativo e il metodo di gestione, già in uso per il controllo e la vigilanza del sistema delle partecipazioni della Regione Sardegna, attraverso una nuova Cabina di regia e una banca dati unica degli organismi partecipati, per un censimento completo di tutte le entità facenti parte del Gruppo amministrazione pubblica.

Diversamente, la Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana ha rilevato che nell'ambito del controllo sulle società partecipate, l'"idoneo sistema informativo" di cui all'art. 2, c. 3, della l.r. n. 10 del 2018 non è stato realizzato, con il conseguente difetto di un idoneo flusso informativo dei dati contabili.

La Sezione regionale di controllo per la Toscana ha esaminato le partecipazioni dirette della Regione in 19 società, alcune delle quali presentano consistenti perdite.

Anche nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (decisione n. 1/PARI/2021) sono affrontate poi tutte le consuete tematiche correlate alla parifica del rendiconto generale. Un particolare approfondimento è dedicato agli organismi partecipati, riservando uno speciale *focus* alla conciliazione dei debiti e crediti della regione con le società partecipate. La relazione riporta gli esiti delle azioni conformative che la regione ha posto in essere, durante l'anno 2020, rispetto alle principali osservazioni formulate dalla Corte sulla gestione dell'anno 2019 (*follow up*). In particolare, va dato atto all'ente di aver accolto il rilievo formulato nell'anno precedente dalle SS.RR.TAA. di accantonare all'apposito fondo rischi l'importo di circa 15 milioni di euro per le perdite pregresse non immediatamente ripianate dalla controllata Pensplan Centrum S.p.a. e dalla partecipata Euregio Plus SGR S.p.a..

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria, con riguardo alle partecipazioni regionali, ha rilevato criticità nella riconciliazione dei rapporti di debito/credito con gli enti/società (con i conseguenti riflessi nella veridicità della situazione patrimoniale regionale nonché in quella consolidata del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione), nel sistema dei controlli/rapporti con gli enti partecipati e nei profili di inadeguatezza dei piani di razionalizzazione approvati in sede di revisione ordinaria *ex art. 20 del Tusp*.

La Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta, nell'ambito della più ampia analisi delle relazioni finanziarie tra la Regione e le sue partecipazioni dirette e indirette ha appurato che, nel corso del 2019, le società partecipate che hanno

registrato perdite d'esercizio sono state la R.A.V. S.p.a. e la Funivie Monte Bianco S.p.a., con perdite rispettivamente di euro 44.459,00 e euro 472.762,00; mentre per tutte le altre società, che hanno registrato utili, si è sottolineato il risultato positivo, in controtendenza rispetto ai dati registrati negli ultimi esercizi che mostravano un "andamento deficitario costante e strutturale della società", della Struttura Valle d'Aosta S.r.l. che ha registrato un risultato positivo di euro 1.125.068,00 e della Casinò de la Vallée S.p.a. con un utile di euro 13.543.624,00. Anche l'Aosta Factor S.p.a. si è riportata in utile, conseguendo un risultato positivo pari a euro 852.270,00. Quanto alle relazioni finanziarie tra la "gestione speciale" di Finaosta S.p.a. la Regione e le società partecipate, ha approfondito il tema dei rientri a bilancio regionale dei fondi *ex art. 23 l.r. 12/2018*. La Sezione inoltre ha ribadito le perplessità, già sollevate in precedenti deliberazioni, sulla legittimità della sottoscrizione dello strumento finanziario partecipativo connesso alla Società Casinò de la Vallée S.p.a. (rappresentato nella voce "Partecipazioni in imprese controllate"), che si configura di fatto come una rinuncia al credito da partecipazione e come un contributo patrimoniale, in contrasto con la normativa europea e nazionale, e sulla legittimità della gestione speciale di Finaosta S.p.a.. Con particolare riferimento al controllo sugli organismi partecipati, la cui fonte normativa regionale è costituita dalla l.r. n. 20 del 2016, la Regione si è dotata di una struttura dedicata specificatamente a tale forma di controllo, il Dipartimento Bilancio, finanze, patrimonio e Società Partecipate.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ha rilevato che, nonostante la regione abbia confermato la volontà di procedere alla dismissione degli organismi ritenuti non necessari per il perseguimento delle proprie attività istituzionali (Piano di razionalizzazione periodica 2020, adottato con D.G.R. n. 1687 del 9 dicembre 2020, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016, relativo alle società direttamente e indirettamente partecipate), si è riscontrata, come già accaduto nei precedenti esercizi, una generale difficoltà nel completamento dei processi di dismissione entro termini certi e definiti; difficoltà cui si è aggiunta, a partire da febbraio 2020, l'emergenza epidemiologica da Covid-19, che ha ulteriormente rallentato i processi di razionalizzazione in atto. Nel corso del 2020, pertanto, non è stata registrata la dismissione di alcuna partecipazione. Infine, la regione non è stata in grado di fornire i dati dei bilanci delle 28 società partecipate rientranti nel "Perimetro di consolidamento es. 2020", in quanto non ancora approvati, a seguito della proroga del termine di approvazione dei bilanci al 30 giugno 2021 (il perimetro di consolidamento 2020 è risultato in realtà comprendere n. 29 organismi, tra cui anche la Fondazione Veneto Film Commission, inserita con decisione del Tavolo tecnico del 26 febbraio 2021).

Con riferimento ai controlli sui rendiconti degli enti locali *ex art. 148-bis* del Tuel, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha effettuato verifiche anche sulla gestione degli organismi partecipati, per valutare sia eventuali ricadute sui bilanci degli enti titolari sia le modalità di esercizio dei poteri connessi alla partecipazione societaria detenuta, prendendo in esame anche i provvedimenti di nomina degli organi amministrativi di vertice, per verificare il rispetto dei principi fissati dal Tusp. Al riguardo, ha rilevato come la necessità di assicurare idonea rappresentanza agli enti soci non può ricondursi tra le ragioni di adeguatezza organizzativa, che possono

giustificare la nomina di un consiglio di amministrazione, in luogo di un amministratore unico (cfr. deliberazione n. 183/2021/VSG).

Tutte le Sezioni hanno rilevato la mancata allegazione dei documenti obbligatori di bilancio (fra i quali la specifica nota informativa contenente l'attestazione dei rapporti di credito e di debito intercorrenti tra il comune e gli organismi partecipati, con le previste firme di asseverazione da parte dei rispettivi organi di revisione), la necessaria doppia asseverazione da parte degli organi di revisione dell'ente delle rispettive società partecipate e perdite reiterate degli organismi partecipati, la mancata creazione del fondo perdite società partecipate e il mancato invio al MEF di dati che avrebbero consentito di verificare le perdite eventualmente subite dalle stesse, la sottostima del FCDE accantonato sul risultato di amministrazione, in quanto calcolato senza tener conto dei rischi di mancata riscossione dei crediti vantati verso una società partecipata sottoposta a procedura di concordato preventivo, l'esistenza di perdite, con risvolti negativi sui bilanci degli enti soci che continuano a ripianarle con esborsi annuali significativi, la carenza e/o il deficit di un adeguato sistema di monitoraggio per la governance dell'ente sugli organismi partecipati.

Infine, in merito alla corretta perimetrazione degli organismi partecipati da far rientrare nel bilancio consolidato, la Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sede di Trento ha riscontrato da parte dei comuni la generalizzata esclusione delle società *in house* svolgenti funzioni strumentali, e in particolare Trentino Digitale, Trentino Riscossioni, Trentino Mobilità e Consorzio dei Comuni Trentini.

Nell'ambito dell'attività consultiva, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, con deliberazione n. 1/2021/PAR ha chiarito che la società già operativa, nella quale l'amministrazione acquisisca ai sensi dell'art. 4, c. 3, Tusp una partecipazione anche minoritaria, può configurarsi quale società mista pubblico-privata, in base al combinato disposto con l'art. 17, per il perseguimento dell'oggetto sociale esclusivo della società e, in ogni caso, con l'obbligo di motivazione, dovendosi negare la possibilità di eventuali affidamenti diretti a favore della società già costituita. Con la deliberazione n. 135/2021/PAR la Sezione ha affermato che una più ampia possibilità, per una società per azioni partecipata, di accedere a contributi per l'attività di ricerca a ricaduta collettiva può giustificare la sua trasformazione in società consortile senza scopo di lucro in controllo pubblico, se l'ampliamento dell'attività sia necessario per le finalità istituzionali dei soci pubblici partecipanti e compatibile con l'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

La Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, con deliberazione n. FVG/31/2021/PAR ha fornito un parere in ordine alla possibilità di acquisire una partecipazione societaria in presenza di un risultato economico negativo, ma in miglioramento, della società partecipanda. Secondo la Sezione, l'opzione societaria rappresenta fundamentalmente una scelta discrezionale dell'ente, tuttavia la disciplina del d.lgs. n. 175/2016 pone precisi vincoli sotto il profilo dell'onere motivazionale.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria, con deliberazione n. 84/2021/PAR, ha espresso l'avviso che le spese relative al trattamento fondamentale

e accessorio del personale di un ente locale non sono escluse dall'applicazione delle norme che pongono limiti e vincoli in materia di spesa di personale e di nuove assunzioni di personale, quand'anche finanziate col contributo di una società *in house* dello stesso ente.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione 64/2021/PAR, ha affermato che l'eventuale trasferimento di risorse da parte del comune per la copertura di costi sostenuti dal gestore per l'erogazione della prestazione di servizio pubblico, ulteriori rispetto a quelli originariamente definiti e programmati con il contratto di servizio, assume carattere straordinario e deve essere ricondotto alla disciplina dell'art. 14, c. 5, del d.lgs. 175 del 2016, quand'anche effettuato in adempimento di un'obbligazione contrattuale. Con la 94/2021/PAR, nella materia dell'alienazione delle partecipazioni in società detenute dalle amministrazioni pubbliche, con riferimento all'art. 24, c. 5-bis, del d.lgs. 175 del 2016, che ha introdotto una deroga temporanea alla disciplina prevista dai cc. 4 e 5 dello stesso articolo, ha affermato che, allo scadere del termine previsto dalla legge, se la partecipazione non risulta alienata, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali e la partecipazione viene liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'art. 2437-ter, c. 2, e seguendo il procedimento di cui all'art. 2437-quater c.c.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, con la deliberazione n. 182/2021/PAR, ha compiuto un'articolata ricostruzione delle norme dettate in materia di società *in house*.

5. Controllo sulla gestione

Le Sezioni regionali, anche a seguito delle 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 2021, al di là degli approfondimenti condotti e contenuti nelle relazioni allegate al giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale, sono state oggetto di specifica attenzione da parte delle Sezioni regionali alcune tematiche centrali delle analisi sulla gestione, tra cui la sanità, i fondi europei e le università.

Con riferimento alla sanità, a fronte dell'eccezionale crisi sanitaria provocata dalla pandemia da Covid-19, sono emerse molte criticità, portando anche quest'anno l'attenzione sui temi della gestione della spesa sanitaria.

In siffatto contesto, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in relazione all'attività di controllo a campione sulla gestione degli enti componenti il sistema regionale (Sireg), e al fine di verificare l'impiego delle risorse regionali agli stessi trasferite e il correlato grado di realizzazione delle politiche regionali delegate, dopo aver individuato con la deliberazione n. 126/2020/INPR la Società *in house* ARIA S.p.a. (Agenzia regionale per l'innovazione e gli acquisti) come destinataria dell'attività di controllo sulla gestione, con la deliberazione n. 61/2021/GEST, ha approvato la relazione concernente la stessa società e la "*Programmazione e gestione degli acquisti di beni e di servizi in ambito sanitario*". A fronte del ruolo designato dalla

Regione Lombardia per Aria S.p.a., quale soggetto di coordinamento e indirizzo nella programmazione degli acquisti, struttura tecnica di cerniera tra le direttive della Regione e la complessa architettura di tutti gli enti del SIREG, la Sezione ha rilevato, invece, un'attività di mero soggetto aggregatore "a domanda", senza una sostanziale possibilità di influenzare le richieste degli enti sanitari, con particolare riferimento alla definizione dei fabbisogni degli enti stessi. Nello specifico, all'esito degli accertamenti effettuati dalla Sezione, sono emerse diverse criticità, non ultima, la sostanziale inadeguatezza del sistema informativo della società, rispetto agli obiettivi strategici a essa assegnati quale struttura di supporto al governo integrato della spesa. In sintesi, sotto il profilo gestionale, è stata rilevata una certa debolezza dell'attività di programmazione da parte del sistema Regione-ARIA-enti del servizio sanitario regionale, e, a fronte di una media degli acquisti programmati tramite ARIA S.p.a. prossima al 70% del totale, l'istruttoria sui dati di bilancio ha rivelato che gli acquisti effettivi tramite il canale centralizzato non hanno superato il 36%; la quota residuale degli acquisti è stata gestita in maniera frammentaria e autonoma, con possibili diseconomicità e inefficienze e con una documentata significativa differenziazione di comportamento tra enti. In conclusione, la Sezione ha evidenziato che il concetto stesso di efficienza economica si esprime non solo attraverso la riduzione dei costi, ma anche attraverso la conoscenza dei fenomeni fornita dall'analisi dei dati acquisiti da adeguati strumenti informatici e che l'efficiente utilizzo di detti dati da parte delle amministrazioni pubbliche può permettere una gestione più efficace per il soddisfacimento dei fabbisogni e può tradursi anche in risparmi di spesa.

La Sezione di controllo per il Lazio ha approvato, con la deliberazione n. 70/2021/GEST, una relazione riguardante la gestione dei servizi informatici nel sistema sanitario della Regione Lazio negli anni 2018-2019. Lo scopo della relazione è stato quello di rappresentare le modalità di gestione dei sistemi informatici degli enti sanitari della Regione Lazio (Asl, ospedali, policlinici universitari, istituti scientifici, Ares 118) e della GSA, i costi sostenuti, le criticità rilevate e le relative proposte di miglioramento, evidenziando anche le attività di propulsione e coordinamento svolte dalla Regione e dalla sua società *in house* LAZIOCrea, cui sono attribuiti compiti di progettazione e gestione dei sistemi informatici della Regione

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con delibera n. 104 del 2021, ha approvato il referto sulle dimensioni finanziarie del fenomeno degli incarichi conferiti dalle aziende sanitarie piemontesi a personale dirigente medico, ponendo in evidenza le aree più rilevanti di fabbisogno di prestazioni cliniche in concreto manifestatesi sia nell'ultimo biennio di attività "ordinaria" (anni 2018-19) sia nella gestione dell'emergenza pandemica; spicca il fatto che già prima del 2020 le aziende sanitarie piemontesi patissero la scarsità di alcuni profili specialistici qualificati proprio per le aree di medicina d'urgenza e di rianimazione, e che - anche in altre aree specialistiche cliniche - il ricorso a prestazioni temporanee fosse divenuto quasi sistematico, al fine di sopperire a croniche carenze di risorse professionali. Ragioni di ripensamento investono perciò anche tempi, modi e quantità della programmazione dei fabbisogni, già a partire dai corsi di laurea e di specializzazione, che molte aziende individuano quale causa delle carenze di offerta

di professionalità cliniche, le quali richiedono, per la formazione, tempistiche medio-lunghe.

In tutte le Sezioni regionali di controllo, comunque, seppur non siano state avviate autonome indagini sul tema della sanità, sono stati condotti specifici approfondimenti nell'ambito dell'attività correlata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale e alla relazione allegata alla stessa decisione.

Tra tutte, in particolare, la Sezione regionale di controllo Calabria ha effettuato un *focus* sull'emergenza Covid e il commissariamento ultradecennale, sui fondi europei e sulle società partecipate dalla Regione. Dall'analisi svolta è emerso in primo luogo che in dieci anni il *deficit* è diminuito in valore assoluto di pochissimo, circa 6 milioni di euro, con un disavanzo di circa 98,013 milioni al 31.12.2019, a fronte del disavanzo di 104,304 milioni quantificato nel 2010. Soprattutto è emerso come il *deficit* sia ancora inattendibile e probabilmente ampiamente sottostimato, anche a causa dell'inattendibilità dei dati relativi alle Aziende sanitarie provinciali. Inoltre, in generale, nel 2020 tutti gli enti del sistema sanitario calabrese chiudono in perdita il loro bilancio perché non sono in grado di far fronte alle esigenze della gestione caratteristica: a fronte di elevati costi, le Aziende hanno ridotto i ricavi connessi all'attività propria. Ciò si è tradotto in una massa debitoria di notevole ammontare (a fine 2020 i debiti commerciali accumulati dalle ASP e dalle AO sono pari a circa 460 milioni di euro e i tempi medi di pagamento dei fornitori sfiorano tutti, con eccezione della AO di Cosenza, le previsioni comunitarie, attestandosi spesso a oltre 200 giorni e raggiungendo punte di patologia notevoli. Per esempio, la AO Mater Domini paga i propri fornitori, in media, a 748 giorni). Con riferimento all'emergenza, posto che nel 2020 sono stati trasferiti alle Aziende sanitarie calabresi circa 115 milioni di euro di "fondi Covid", l'istruttoria ha mostrato che la gran parte di tali somme (ossia circa 77 milioni di euro) giace accantonata nei bilanci delle Aziende al 31.12.2020 senza che sia stata riorganizzata la rete ospedaliera.

Con riferimento ai fondi europei, la Sezione di controllo per la Basilicata, con delibera n. 95/2021/VSGO, ha approvato la relazione che ha concluso l'indagine sul tema "L'utilizzo dei fondi comunitari da parte dei Gruppi di Azione Locale operanti in Basilicata - Analisi dei flussi finanziari e delle ricadute socioeconomiche in Basilicata conseguenti all'attività dei G.A.L. nell'ambito della politica di sviluppo delle zone rurali fra il 2007 ed il 2020". La Sezione ha proceduto, per circa un anno, a espletare il controllo sulla gestione dei finanziamenti pubblici utilizzati dai G.A.L. operanti in Basilicata per concorrere allo sviluppo delle aree rurali: tale attività ha consentito di pervenire a interessanti esiti conoscitivi che ben potranno essere posti a fondamento dei correttivi e delle scelte future da parte della Regione e dell'Autorità di gestione. In linea generale il quadro che è emerso presenta alcune criticità, le maggiori delle quali hanno riguardato sostanzialmente gli aspetti legati alla gestione operativa del programma LEADER che ha presentato problematiche comuni a gruppi appartenenti a territori diversi, con piani d'intervento differenti e situati in contesti non del tutto omogenei. Si è rilevato, in particolare, un consistente ritardo nell'avvio del programma e nell'erogazione dei fondi per entrambi i settenni esaminati: detti ritardi hanno comportato una riduzione generalizzata dei tempi di operatività dei singoli interventi territoriali la cui programmazione era basata su un arco temporale molto più ampio che, invece, si è rilevato essersi ridotto all'ultimo

biennio/triennio di validità, con indubbio pregiudizio per la qualità degli interventi, realizzati troppo spesso con il timore di perdere i relativi finanziamenti. Dall'esame della documentazione acquisita si è rilevato che i GAL operanti in Basilicata non hanno avuto lo sperato effetto propulsivo strutturale per l'economia rurale del territorio lucano, che ha continuato ad alimentarsi in maniera preponderante attraverso finanziamento pubblico, senza produrre quell'auspicabile effetto "autopropulsivo" che è alla base dell'intervento finanziario dei fondi europei.

La Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, così come previsto dalla normativa di attuazione contenuta nel d.lgs. 125 del 2003, ha provveduto a effettuare anche nel 2021 un controllo di gestione sui fondi europei, tenendo altresì presenti le metodologie adottate dalla Corte dei conti europea. Con deliberazione SRCFVG/4/2021/VSGO sono stati deliberati gli esiti del controllo effettuato sull'utilizzo dei fondi impiegati nelle azioni a sostegno della persona anziana e, in particolare, su due programmi specifici del POR FSE 2014-2020, il Programma specifico 14 PPO2015, sostegno alle famiglie per la permanenza a domicilio della persona anziana e il Programma specifico 28 PPO2015, percorsi di formazione a sostegno dell'invecchiamento attivo. Le iniziative considerate hanno sostanzialmente seguito due direttrici: una attuata attraverso il Programma specifico 14/15 "SiCon Te" indirizzata verso l'obiettivo di promuovere azioni di generale sostegno ai bisogni delle famiglie per favorire la permanenza al proprio domicilio della persona anziana; una seconda direttrice operativa, attuata attraverso la gestione dei Programmi specifici 28/15, 28/17 e 28/18, riguardanti i percorsi di formazione per l'acquisizione della qualifica di Operatore socio sanitario. La Sezione ha richiamato l'attenzione sulla necessità che, nell'ambito dell'organizzazione dell'apparato regionale, la gestione dei fondi europei sia assistita da strutture specializzate e dedicate che garantiscano l'applicazione puntuale e sistematica del circuito programmazione-gestione-controllo secondo le modalità e la tempistica stabilita dai regolamenti comunitari, necessità resa ancor più immediata dall'esigenza di un efficace e tempestivo utilizzo delle risorse del Recovery fund.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con delibera n. 82 del 2021, ha approvato il referto sulle irregolarità e le frodi relative a fondi europei in agricoltura gestiti dall'organismo pagatore, l'Agenzia Regionale Piemontese Erogazioni in Agricoltura, ARPEA. L'attività di controllo ha avuto a oggetto il fenomeno delle irregolarità e delle frodi, nella Regione, con particolare attenzione a quelle in materia agricola, sia con riguardo agli aiuti concessi con la PAC (politica agricola comune) che a quelli relativi al Programma di Sviluppo Rurale. La Sezione ha prestato particolare attenzione non solo agli aspetti quantitativi, ma anche a quelli qualitativi, volti a mettere a fuoco le modalità più comuni con cui tali devianze si sono manifestate, comparando le tipologie di comportamento con quelle rilevate in altre realtà regionali, anche al fine di esaminare, come l'ARPEA si sia organizzato per migliorare la prevenzione e il contrasto dei fenomeni, quali misure abbia adottato per ridurre il rischio e quali azioni siano state intraprese, successivamente ai fenomeni, per recuperare le risorse all'erario comunitario e nazionale. In ordine ai recuperi si è raccomandato di potenziare ogni azione rivolta alla reintegra dell'erario UE e nazionale (nel FEASR) curando che le diverse iniziative siano poste in essere con tempestività.

Anche con riferimento al tema in discorso, altre Sezioni hanno svolto verifiche sulla gestione dei fondi europei che hanno trovato compiuta rappresentazione nella relazione allegata alla decisione del giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale 2020. Tra queste, merita specifica segnalazione l'approfondimento svolto dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana (deliberazione n. 54 del 2021) sugli effetti della riprogrammazione dei fondi SIE per far fronte alla crisi economica e sociale, nel quadro degli spazi di flessibilità gestionale messi a disposizione in ambito europeo, in particolare con la *Coronavirus Response Investment Initiative*, e dagli interventi legislativi nazionali. Nello stesso ambito tematico, la Sezione regionale per le Marche ha avviato alcune verifiche programmate sia sulla gestione dei Fondi europei che sugli interventi per il Sisma del 2016.

Inoltre, le Sezioni regionali di controllo hanno svolto altre importanti indagini su alcuni temi distinti e specifici. Tra queste, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha posto in essere per la prima volta il controllo e il monitoraggio sulla gestione del Sistema universitario abruzzese, al fine di comporre un quadro complessivo di tale importante comparto della amministrazione territoriale abruzzese. Il contesto di riferimento è quello della legge di riforma del 30 dicembre 2010, n. 240. Oltre agli equilibri di bilancio, una particolare attenzione è stata riservata al nuovo sistema di finanziamento orientato al merito e alla promozione del diritto allo studio universitario. L'analisi delle spese ha riguardato il personale, la ricerca, il funzionamento dell'Ateneo e gli investimenti. Per ciascuno dei singoli temi oggetto di approfondimento sono state svolte alcune considerazioni e, laddove i dati lo hanno consentito, anche valutazioni relative agli effetti che la grave crisi epidemiologica, ancora in atto, sta generando anche sul sistema universitario nel suo complesso e sulla sua capacità di continuare ad assicurare una sempre più estesa e qualificata offerta di formazione, in particolare nei confronti delle giovani generazioni. Nel 2021, quindi, è stata conclusa l'indagine concernente "*La gestione economico-patrimoniale e finanziaria dell'Università degli studi "G. d'Annunzio" Chieti-Pescara-annualità 2020*" (del. n. 351/2021/GEST), riguardante i dati prettamente contabili e finanziari estendendo il controllo anche ai principali aspetti gestionali.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, invece, ha svolto un'analisi su un campione di enti locali, sulla gestione dell'IMU della TARI e delle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada nelle annualità 2012-2018, da cui è emersa una consistente quota di adempimento spontaneo e difficoltà nella gestione della riscossione coattiva (deliberazione n. 210/2021/VSGO). Inoltre, la stessa Sezione, con deliberazione n. 242/2021/INPR, ha approvato l'avvio sperimentale del controllo di cui all'art. 6, c. 3, d.l. n. 174 del 2012 sulla razionalizzazione della spesa, approvando i criteri di selezione degli enti da sottoporre a controllo e il questionario da somministrare agli enti selezionati.

La Sezione regionale di controllo per il Molise ha chiuso nel 2021 i monitoraggi condotti sui tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture (art. 33, d.lgs. n. 33 del 2013) e sullo *stock* di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla fine dell'esercizio 2019 (art. 1, c. 867 l. n. 145 del 2018) da parte degli enti territoriali (deliberazione n. 14/VSG/2021).

6. Controllo preventivo e successivo di legittimità

Alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è affidato anche il controllo preventivo di legittimità (art. 3, c. 1, l. n. 20 del 1994), degli atti delle Amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede circoscrizione territoriale di competenza. Nelle Sezioni aventi sede nelle Regioni ad autonomia speciale le competenze possono essere più ampie, potendo investire anche atti delle Regioni.

L'attenzione delle Sezioni regionali ha riguardato due fondamentali categorie: decreti di conferimento di incarichi dirigenziali adottati dagli Uffici scolastici regionali (dirigenti amministrativi, tecnici e dirigenti scolastici) e decreti di incarichi dirigenziali della carriera prefettizia adottati dagli Uffici territoriali del governo (funzionari prefettizi e dirigenti contrattualizzati),

A tali provvedimenti si aggiungono i decreti di approvazione dei contratti (attivi e passivi) adottati dalle Amministrazioni, le Convenzioni e gli accordi quadro; i decreti di accertamento residui (DAR).

L'attività svolta ha portato alla formulazione di numerose osservazioni in sede istruttoria, e di note di avvertenza all'atto della registrazione dei provvedimenti sottoposti al controllo, a fronte delle quali le amministrazioni interessate hanno avviato processi di autocorrezione, ricorrendo, altresì, a misure di autotutela (ritiro degli atti e, in taluni casi, riproposizione dei medesimi con adeguamento ai rilievi mossi dalla Sezione).

Le Sezioni regionali hanno, altresì, segnalato come l'istruttoria ha frequentemente messo in moto percorsi virtuosi che hanno migliorato l'azione amministrativa; in particolare nei casi in cui la carenza di organico territoriale indirizzava verso forme organizzative abnormi (4/5 incarichi al medesimo viceprefetto, mancanza di interPELLI) i rilievi hanno indotto le amministrazioni centrali a potenziare gli organici consentendo lo svolgimento adeguato delle funzioni di competenza territoriale.

Le carenze rilevate hanno riguardato, in particolare, i seguenti profili: indicazione delle motivazioni dell'atto e, più in generale, applicazione delle norme sul procedimento amministrativo (l. n. 241 del 1990); svolgimento delle procedure selettive per il conferimento degli incarichi ai dirigenti interni e per il reclutamento di personale dirigenziale a tempo determinato *ex art.* 19, c. 5-*bis* e 6 del d.lgs. n. 165 del 2001; applicazione delle regole e delle procedure contabili riguardanti gli impegni a esigibilità (IPE), introdotti a regime dall'esercizio 2019 nel contesto di riforme della contabilità dello Stato volte al potenziamento del bilancio di cassa; applicazione di talune procedure previste dal Codice dei contratti; trasmissione tardiva dei provvedimenti al controllo (in alcuni casi gli atti pervenuti avevano già esaurito i propri effetti); violazione del principio di irretroattività dei provvedimenti amministrativi (anteriorità della decorrenza degli incarichi dirigenziali rispetto alla data di sottoscrizione dei relativi decreti di conferimento); inosservanza del criterio di riparto della competenza territoriale tra i diversi uffici di controllo della Corte dei Conti (art. 2, c. 7 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti); mancata sottoposizione al controllo di legittimità (con interruzione della sequenza procedimentale del controllo) di atti presupposti, funzionalmente collegati al provvedimento in esame, i cui effetti erano già esauriti.

Talune delle irregolarità segnalate hanno dato luogo alla ricusazione del visto e conseguente mancata registrazione.

In tema di incarichi dirigenziali scolastici è stata affrontata la questione di quelli con “natura mista”, in parte meramente nominale (poiché per un determinato periodo i dirigenti non svolgono le funzioni attribuite, essendo posti in posizione di fuori ruolo) e in parte effettiva (per il periodo restante). È stato chiarito che i decreti di conferimento di incarichi dirigenziali meramente nominali non rientrano nel novero degli atti soggetti al controllo *ex art.* 3 l. n. 20 del 1994 trattandosi di provvedimenti che assumono natura organizzativa interna, attesa la tassatività degli atti assoggettati al controllo preventivo e la non riconducibilità degli incarichi “misti” al paradigma legale dell’art. 19 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (cfr. sez. reg. Liguria, del. n. 27/2021/PREV).

Per quanto riguarda la materia dei contratti, tra i rilievi effettuati, è stato, in particolare, necessario richiamare le Amministrazioni al rispetto dei termini per la stipulazione del contratto (art. 32, c. 8 d.lgs. n. 50 del 2016) e sull’*iter* da seguire nell’invio alla Corte dei conti dei provvedimenti di approvazione dei contratti, oltre che sulla gestione degli aspetti contabili degli stessi. È stata ribadita, inoltre, la necessità della sussistenza della provvista finanziaria occorrente per far fronte al pagamento dei corrispettivi previsti, evidenziando che “i funzionari delegati devono trasmettere agli Organi di controllo (Corte dei conti e Uffici di ragioneria), unitamente al decreto di approvazione del contratto, oltre alla documentazione relativa alla procedura di gara, anche quella inerente alla sussistenza della provvista finanziaria e al relativo impegno di spesa in favore della rete dei funzionari delegati”, come esplicitato nella deliberazione della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo n. 7/2020/PREV.

Vanno segnalate le questioni affrontate nelle deliberazioni n. 101-102-103-104/2021/PREV con cui la Sezione regionale Lazio ha ricusato il visto a una serie di provvedimenti del Provveditorato regionale del Ministero della giustizia - Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria con cui sono stati approvati specifici contratti, stipulati a seguito di accordo quadro *ex art.* 54, c. 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, di affidamento del servizio di vitto e di c.d. sopravvitto dei detenuti e internati.

Nella circostanza, è stato affermato che la magistratura contabile, in sede di scrutinio dell’atto soggetto a controllo, deve essere in grado di verificare che il procedimento da cui lo stesso origina si sia svolto senza vizi riconducibili a scelte discrezionali manifestamente illogiche o contraddittorie (eccesso di potere) e, nel caso di procedure di gara, la sua rispondenza ai canoni di economicità, efficacia, proporzionalità, parità di trattamento e trasparenza, in coerenza con la normativa europea e nazionale sui contratti pubblici.

Nel caso di specie, è stato riscontrato un preliminare profilo di illegittimità a monte nell’affidamento dell’accordo quadro tale da inficiare gli atti successivi: in detta procedura, infatti, il bando ha previsto che le offerte fossero formulate in relazione al solo servizio di vitto, rispetto al cui valore è stata determinata la base d’asta, rimettendo l’attivazione eventuale del servizio del sopravvitto, pur economicamente considerevole, alla scelta discrezionale dell’amministrazione e lasciando, così, indeterminato l’oggetto del complessivo affidamento: di qui il

rischio, nel meccanismo posto in essere, di improprie compensazioni, da parte delle imprese, tra minori costi del vitto e maggiori introiti ricavabili dal sopravvitto, potendo l'affidamento allo stesso soggetto dei due servizi essere foriero di un potenziale conflitto di interessi a discapito della qualità dei servizi alimentari primari offerti ai detenuti.

La costruzione della gara non è risultata, pertanto, conforme ai canoni indefettibili delle procedure competitive quali la predeterminazione e onnicomprensività dell'oggetto dell'affidamento, desumibili dall'art. 35, c. 4, del d.lgs. n. 50 del 2016, e la perfetta corrispondenza dei criteri di aggiudicazione con l'oggetto del contratto, ex art. 95 dello stesso codice dei contratti pubblici, con conseguente pregiudizio alla ricezione di offerte serie, adeguate e consapevoli e a un effettivo confronto concorrenziale su ciascuno dei due servizi da affidare.

Quanto deciso con le pronunce in questione è stato ripreso da un'interrogazione parlamentare (n. 3-02886), presentata il 20 ottobre 2021 alla Camera dei deputati, con la quale sono state chieste ai Ministri competenti le specifiche iniziative intraprese al fine garantire ai detenuti negli istituti di pena i basilari principi umanitari desumibili dagli articoli 27 e 32 della Costituzione; inoltre, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha indirizzato, il 29 ottobre 2021, apposita segnalazione al Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 287 del 1990, ai fini di un'adeguata impostazione delle prossime procedure di affidamento dei servizi in questione.

Tra le decisioni rilevanti in materia contrattuale va segnalata, inoltre, la deliberazione n. 33/2021/PREV della Sezione regionale di controllo per la Calabria con cui è stato ruscato il visto e la conseguente registrazione del decreto del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Provveditorato Regionale della Calabria di approvazione di contratto per violazione del disposto dell'art. 32, c. 11, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50. Si tratta del c.d. *stand still* ovvero della regola per la quale la proposizione di un ricorso giurisdizionale con istanza cautelare avverso il provvedimento di aggiudicazione ha l'effetto di impedire la stipulazione del contratto d'appalto per un termine di (almeno) venti giorni. "Tale regola, tutela l'interesse del concorrente non aggiudicatario impugnante l'aggiudicazione, poiché consente il primo vaglio giudiziario dei motivi di ricorso - in sede di decisione sull'istanza cautelare - a contratto non ancora concluso, e, quindi, in condizioni tali da poter assicurare al ricorrente tutela piena (in forma specifica) senza eccessiva compromissione dell'interesse pubblico come, invece, accadrebbe se fosse accolta l'istanza di sospensione dell'aggiudicazione con il contratto già stipulato e l'esecuzione avviata".

Per l'importanza dei principi interpretativi affermati in tema di contratto per l'affidamento del servizio di recupero, custodia e acquisto di veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo o confisca, ai sensi dell'art. 214-bis del d.lgs. n. 285 del 30 aprile 1992, si segnala la deliberazione n. 202/2021/Prev della Sezione regionale di controllo per la Sicilia. La Sezione ha ritenuto che la fattispecie negoziale in esame, prevista dall'art. 214-bis cod. strad., disciplinante la "convenzione" con un custode-acquirente per il servizio di recupero e custodia e per l'acquisto di veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, abbia natura di contratto misto, al contempo attivo e passivo, che, in quanto tale, è da

considerarsi assoggettato al controllo preventivo per “qualunque importo”, ai sensi dell’art. 3, c. 1, lett. g, della l. n. 20 del 1994.

A tale qualificazione non sarebbe, infatti, di ostacolo la carente indicazione, all’interno del decreto di approvazione del contratto, del capitolo del bilancio dello Stato cui imputare l’entrata delle future alienazioni, considerata l’indeterminatezza della medesima, in quanto connotata dall’incerta quantificazione al momento della stipulazione del contratto. A giudizio del Collegio, inoltre, la circostanza che, in base al sistema di contabilità discrezionalmente adottato dall’Amministrazione, l’articolazione periferica emanante l’atto operi nella qualità di funzionario delegato in regime di contabilità ordinaria, con obbligo di presentazione di una successiva rendicontazione amministrativa, non comporta il venire meno dei presupposti affinché l’atto sia sottoposto al controllo della Sezione.

Si segnala, altresì, per la rilevanza delle questioni affrontate la deliberazione n. 116/2021/PREV con cui la Sezione regionale di controllo per la Puglia ha ricusato il visto in relazione al decreto del Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata – sede di Bari, di approvazione del III atto aggiuntivo al contratto relativo all’appalto dei Lavori di completamento delle strutture portuali nell’area “Pizzoli - Marisabella”. Tra i motivi di ricusazione rileva “la carenza di un idoneo corredo motivazionale”. È stato, peraltro, sottolineato come l’esigenza di adeguata motivazione assuma significativo rilievo proprio per le attività della pubblica amministrazione contraddistinta dal più ampio margine valutativo, in special modo nella materia contrattuale in quanto “funzionale all’evidenziazione di una corretta programmazione della spesa e nel caso di lavori pubblici, ad un’idonea progettazione delle opere da realizzare e a un’adeguata identificazione dei fabbisogni”, richiamando un consolidato orientamento (Sezione regionale controllo Lazio, delibera n. 42/2021/PREV; Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. 10/2020/PREV).

In tema contrattuale si segnala, inoltre, la deliberazione n. 28/2021 PREV con cui la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha ricusato il visto e conseguente registrazione di atti approvativi di atti aggiuntivi nell’ambito del sistema Mo.S.E. affetti da plurimi profili di illegittimità tra i quali, in sintesi: il ritardo nel perfezionamento dell’atto e nella sottoposizione dello stesso al prescritto controllo preventivo di legittimità con conseguente vizio di motivazione sotto il profilo della carenza; vizi procedurali; vizio di motivazione, sotto il profilo della carenza, in relazione al necessario collegamento che deve intercorrere tra l’atto attuativo e atto aggiuntivo; vizio di copertura finanziaria.

Con deliberazione n. 33/2021 PREV la medesima Sezione ha disposto la ricusazione del visto e della conseguente registrazione del d.m. di approvazione del rinnovo, per un ulteriore sessennio, della locazione di un immobile di proprietà del Fondo Edifici di Culto a uso commerciale. Nel caso in esame la Sezione ha rilevato *l’aliquid novi* del rapporto contrattuale stante l’intervenuta novazione soggettiva passiva del rapporto obbligatorio in quanto, contrariamente a quanto sostenuto dall’Amministrazione, non si era verificato un semplice fenomeno traslativo. Difatti ai precedenti locatari si era sostituita una società, costituita *ex novo*, facente capo a

soggetti totalmente diversi e avente qualificazione giuridica differente, in assenza di qualsivoglia legame e/o collegamento con i precedenti titolari.

La verifica dei decreti accertamento residui (DAR), esaminati nel rispetto dei tempi imposti dalla parificazione del rendiconto statale, ha dato luogo a plurimi rilievi volti a richiamare le amministrazioni al rigoroso rispetto dei principi contabili, con particolare riguardo alla figura del c.d. funzionario delegato e ai relativi obblighi di rendicontazione e per gli impegni pluriennali a esigibilità (IPE), alle nuove modalità di registrazione.

Nel corso dell'anno le Sezioni regionali sono state impegnate anche nel controllo successivo di legittimità su atti, ai sensi dell'art. 10, c. 1, del d.lgs. n. 123 del 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. Tale 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.

Al riguardo si segnala la delibera n. 23/2021/SUCC della Sezione regionale per la Sardegna di diniego di registrazione. Si tratta del caso di una docente nei cui confronti il giudice del lavoro aveva emesso una sentenza dichiarativa del diritto all'immissione in ruolo a una determinata data, condannando al contempo il Ministero dell'istruzione al risarcimento del danno corrispondente alle retribuzioni.

La Sezione, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento, affermava che: "le spese da liquidarsi al personale della P.A. a titolo di risarcimento del danno in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali non rientrano nel sistema di erogazione unificata delle competenze fisse e accessorie attraverso NOiPA, ma gravano sulle risorse dei pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione soccombente che deve effettuare i pagamenti". Pertanto: "Il fatto che il danno sia stato quantificato con riferimento alle retribuzioni non trasforma l'obbligazione risarcitoria che scaturisce dalla condanna in una obbligazione avente ad oggetto arretrati stipendiali, ossia somme dovute in virtù della costituzione del rapporto di lavoro dal 1° settembre 2001. Il titolo dell'erogazione è il risarcimento del danno patrimoniale, ciò per il contenuto del dispositivo della sentenza n. 60/2018 emessa dalla Corte d'Appello di Cagliari-Sezione Lavoro, e inoltre in quanto "in materia di impiego pubblico contrattualizzato, in caso di tardiva assunzione con retrodatazione giuridica dovuta a provvedimento illegittimo della P.A., non sussiste il diritto del lavoratore al pagamento delle retribuzioni ma solo al risarcimento del danno". In tali ipotesi, il rimedio all'inadempimento dell'Amministrazione, che avrebbe dovuto disporre l'assunzione in servizio con una determinata decorrenza, non può che essere risarcitorio, poiché la costituzione *ex post* di un rapporto di lavoro non può essere raffrontata a un rapporto di lavoro costituito *ex tunc*.

Il sistema Silea, già entrato a regime dal 2019 in tutti gli Uffici centrali di controllo, nel 2021 ha visto operare anche 12 Sezioni regionali di controllo

agevolando l'espletamento del capillare controllo preventivo nonostante il quadro sanitario da Covid-19.

7. Attività consultiva

L'attività consultiva in materia di contabilità pubblica (art. 7, c. 8, l. n. 131/2003) continua a costituire una delle attività più rilevanti delle Sezioni regionali di controllo, anche per la tempistica, relativamente contenuta, che viene osservata per la resa del parere. Attraverso tale attività le Sezioni regionali di controllo contribuiscono alla corretta interpretazione e 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 contabile³⁴.

Nel 2021, le istanze di parere che hanno superato il vaglio preliminare di ammissibilità, sia di tipo soggettivo che oggettivo, e hanno conseguentemente ricevuto risposta da parte delle Sezioni regionali sono state 165; di queste la quota principale deriva da enti territoriali dell'area settentrionale (53%), mentre le istanze di provenienza dall'area meridionale e centrale hanno pesato, rispettivamente, per il 28 e per il 19%.

Sotto il profilo della tipologia di ente istante, i quesiti sono stati formulati in misura nettamente prevalente dai comuni (84% del totale) e dalle province/città metropolitane (7% del totale). Le regioni sono state, invece, la fonte del 2% delle istanze di parere.

I quesiti cui le Sezioni regionali della Corte dei conti hanno fornito riscontro, nel corso del 2021, hanno riguardato un ampio spettro di tematiche, sempre all'interno dei confini della contabilità pubblica. In particolare, una quota di pareri ha affrontato la macroarea del personale (circa il 43% dei quesiti), sotto il profilo del trattamento economico dei dipendenti, dei vincoli alla spesa e al *turn over*, nonché con riguardo alla regolamentazione degli incentivi per funzioni tecniche, di cui all'art. 113 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016). Ricorrenti sono stati anche i quesiti concernenti i rapporti con gli organismi partecipati e sull'applicazione dei principi contabili armonizzati *ex* d.lgs. 118 del 2011.

Nel 2021, inoltre, è emersa l'esigenza di fornire supporto consultivo agli enti locali nell'applicazione della legislazione emergenziale e delle misure a sostegno delle famiglie e delle imprese nel territorio, nonché per il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale e di enti strumentali.

³⁴ Giova, al riguardo, rammentare che, a mente dell'art. 69, c. 2, c.g.c., "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, c. 4, per la fase del giudizio, tra gli elementi valutabili dal giudice per l'accertamento della responsabilità richiama eventuali pareri resi.

CAPITOLO XIII

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

1. Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati

La Sezione Centrale è stata istituita dalla disposizione di cui all'art. 5, c. 1 bis, del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, così come introdotto in sede di conversione dalla l. 25 giugno 2020, n. 70, che ha così previsto "A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in relazione all'accresciuta esigenza di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti pubblici di carattere strategico, l'ufficio di cui all'articolo 162, comma 5, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, assume la denominazione di Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati e svolge, oltre alle funzioni ivi previste, anche il controllo preventivo di cui all'articolo 42, comma 3-bis, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 novembre 2015, n. 5".

Sotto il profilo funzionale essa si presenta come continuazione dell'Ufficio di controllo di cui all'art. 162, c. 5, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) che ha assegnato alla Corte dei conti una specifica forma di controllo sulle seguenti tipologie di atti:

- a. contratti al cui oggetto, atti o modalità di esecuzione è attribuita una classifica di segretezza;
- b. contratti la cui esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza, in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

Oltre al perseguimento di dette finalità, il legislatore ha voluto prevedere, da ultimo e a completamento di una funzione di controllo che comprendesse, organicamente, ogni aspetto della complessa procedura di stipula e approvazione di contratti "classificati", anche la verifica, *ex ante*, dei provvedimenti di attribuzione della particolare qualifica.

La Sezione, per effetto della normativa surrichiamata, svolge un'attività di cognizione della legalità di ogni singolo atto o provvedimento riferito o riferibile alla negoziazione per l'acquisto di beni, servizi o forniture e può anche offrire al Parlamento una visione di insieme dell'impiego di risorse pubbliche utilizzate per

rispondere alle esigenze di settori della vita del paese di particolare sensibilità, attraverso la relazione che redige per il Copasir all'esito di un controllo successivo dei provvedimenti sottoposti al suo vaglio nel corso di un anno solare.

Nel corso del 2021, la Sezione, nell'ottica che precede, ha redatto la prescritta relazione con la quale ha dato conto al Copasir sia del controllo preventivo di legittimità, sia del controllo successivo (relativi all'arco temporale dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020), operati dal precedente Ufficio, nonché degli aggiornamenti sul primo periodo di attività della Sezione.

Nel merito delle predette attività è da sottolineare come l'incrocio tra i dati derivanti dal controllo preventivo di legittimità e quelli risultanti dal vaglio successivo sulla gestione abbia consentito di avere contezza dei casi in cui alcuni enti e amministrazioni non avevano proceduto, come prescritto, alla trasmissione per il visto preventivo della Corte dei decreti approvativi di atti negoziali relativi a contratti stipulati sia sotto la vigenza dell'attuale che del pregresso Codice dei contratti pubblici.

La procedura adottata per l'acquisizione degli atti rilevanti ai fini del controllo preventivo è rimasta sostanzialmente invariata rispetto a quella in vigore sotto il precedente Ufficio, ancorché si sia ritenuto di stabilire, con la delibera n. 1/SCCS/2021, in maniera puntuale e formale, criteri e modalità di svolgimento dell'esame *de quo*.

Il procedimento così disciplinato non sfugge però a possibili momenti di criticità in quanto snodo essenziale della procedura è quello dell'invio di tali contratti alla Sezione che, se omesso e pur in presenza di una sanzione di inefficacia dell'atto non assoggettato a controllo, è lasciato a un atto volitivo delle amministrazioni o enti che, talvolta, non lo ritengono essenziale sulla base di un convincimento fondato su norme che la stessa Sezione può valutare non pertinenti. Pertanto, la Sezione, in linea con gli indirizzi espressi dal Copasir, sta tentando di compiere un'opera di riconduzione a parametri di legittimità delle indicate fattispecie.

Per quanto concerne, invece, il controllo successivo, richieste di comunicazioni di sintesi degli atti sottoscritti nel periodo di interesse vengono inviate a tutte le amministrazioni e società che, indipendentemente dalla natura giuridica, si pongano come "stazioni appaltanti" e propulsive di contratti secretati o, comunque, classificati *ex art. 162 del d. lgs n. 50 del 2016*. Tali richieste sono formulate offrendo modelli di raccolta delle informazioni utili per sintesi di dati e modalità, soprattutto concernenti importi e scelta dei contraenti.

Per quanto riguarda il controllo preventivo di legittimità, nel corso del 2021, l'insieme dei provvedimenti pervenuti risulta essere pari a n. 239; a essi si aggiungono n. 7 atti riferibili a procedimenti già avviati nel 2020. Il dato include 45 nuovi provvedimenti afferenti a proroghe tecniche di contratti stipulati nell'ambito di accordi quadro, relativi alla fornitura su tutto il territorio nazionale di beni, nonché a concessioni di servizi a essi connessi per i quali la Sezione ha dovuto, reiteratamente, deliberare la riconsiderazione del previsto "visto" in ragione della tralattanza riproposizione, quasi quinquennale, di proroghe in assenza dell'avvio di validi procedimenti di gara. La Sezione, infatti, ha avuto modo di riscontrare il frequente ricorso da parte delle amministrazioni alla "proroga tecnica". In merito è stato ricordato, in numerose delibere, che tale istituto può essere disposto per il

tempo necessario all'espletamento di una gara per la stipula del nuovo contratto e risulta ammissibile nella misura in cui costituisca l'unico rimedio praticabile, al fine di garantire la continuità di una funzione o di un servizio pubblico essenziale: in particolare quando, per fatti non imputabili all'amministrazione, vi sia un imprevisto prolungamento dell'*iter* di una gara già avviata. I decreti di segretazione per le classifiche "riservatissimo" o superiore, trasmessi alla Sezione nel 2021, ammontano a n. 21 atti. Nessuna istruttoria è risultata essere pendente al termine dell'anno precedente.

Nella fase istruttoria del controllo preventivo, la Sezione ha proceduto alla registrazione di 145 atti; peraltro, in 82 casi l'ammissione al visto è stata corredata dall'emissione di una nota-avviso mentre in 50 fattispecie si è proceduto, su richiesta dell'amministrazione, alla restituzione degli atti.

Si riporta di seguito un'elencazione delle fattispecie più rilevanti, soprattutto in relazione alle modalità di scelta del contraente che costituisce, per effetto di quanto disposto dall'art. 162 del d.lgs. cit., la deroga più significativa ai criteri fissati dalla normativa europea.

La Sezione ha precisato, in proposito, che la caratteristica di riservatezza delle attività, necessario presupposto della deroga, deve essere esplicitata e motivata, non risultando sufficiente il richiamo generico alle peculiarità dell'atto.

Ciò premesso, nell'ambito di alcune attività istruttorie, è apparso doveroso rilevare come la salvaguardia delle esigenze di sicurezza non possa essere considerata elemento sufficiente a escludere, *a priori*, ogni forma di concorrenzialità.

Nel caso, poi, che l'affidamento diretto sia stato motivato da fattori di natura tecnica, si è ribadito che le ragioni alla base della scelta devono trovare fondamento nella specificità delle prestazioni oggetto del contratto e, in particolare, nell'effettiva sussistenza di privative industriali. A tal fine, pur tenendo conto delle peculiarità della tipologia di atti negoziali in esame, si è sottolineato come debba essere evitato, per quanto possibile, il ricorso a strutture contrattuali che, riducendo la possibilità per l'amministrazione di rivolgersi a una pluralità di operatori o di soluzioni, creino condizioni di *lock-in*.

Altra significativa problematica oggetto di rilievi da parte dell'Ufficio è emersa in relazione al controllo preventivo di atti che prevedono la variazione in aumento del valore originario del contratto nella misura massima del quinto, come previsto dall'art. 106, c. 12, del d.lgs. n. 50 del 2016 o nell'esercizio delle "opzioni" in fattispecie che esulano dalla previsione di cui all'art. 1331 c.c. ridondando, invece, in una nuova pattuizione. A tal proposito, è stato ribadito l'obbligo che ciascun provvedimento, debba trovare sicuro riferimento nell'atto originario ed essere supportato da adeguata motivazione che consenta, *ex post*, di accertarne il sicuro collegamento con la stipulazione originaria. Con riguardo a tale tipo di contratti, è stata ribadita la necessità che le amministrazioni esplicitino le motivazioni che inducono a ricorrere a tali facoltà, aggiornando le valutazioni effettuate al momento della sottoscrizione del contratto, e che avevano, evidentemente, condotto a qualificare come non prioritarie le prestazioni oggetto dei lotti opzionali.

Oggetto di rilievi sono stati inoltre taluni atti addizionali predisposti ai sensi dell'art. 106, c. 1, lett. c), del d.lgs. n. 50 del 2016, in merito alla motivazione della sussistenza dei presupposti per il legittimo ricorso all'istituto della variante.

Nell'ambito del controllo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti, sono stati presi in esame sia i contratti stipulati *ex novo* nell'anno 2021, sia gli atti di variazione adottati nel medesimo periodo e riferiti tanto ai contratti predetti quanto a quelli posti in essere antecedentemente al periodo di osservazione.

Nel complesso sono stati esaminati 206 atti, segnatamente: n. 117 atti del Ministero della difesa, n. 7 atti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, n. 66 atti del Ministero della giustizia (DAP compresi), n. 5 atti del Ministero dell'interno, n. 4 atti della Società Gestione Impianti Nucleari, n. 5 atti del CNR, n. 1 atto dell'Agenzia del Demanio e n. 1 atto proveniente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Collegi di controllo sulle spese elettorali

Ai sensi dell'art. 12, c. 1, della l. 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, c. 2, l. n. 515 del 1993). La Corte dei conti riferisce direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito (art. 12, c. 3, l. n. 515 del 1993). Al Collegio è attribuito anche il controllo sui consuntivi riguardanti le spese per la campagna elettorale e le relative fonti di finanziamento, presentati dai rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati che hanno preso parte alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, nonché il controllo sui consuntivi relativi alle elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi rispettivamente dell'art. 14, c. 2, della l. 6 luglio 2012, n. 96, e dell'art. 5, c. 4, lett. d) della l. 23 febbraio 1995, n. 43.

Il Collegio effettua un controllo successivo di legittimità che, ai sensi dell'art. 12, c. 3, della l. n. 515 del 1993, attiene "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 del 1993, che prevede tre ipotesi in cui può essere irrogata dal Collegio una sanzione amministrativa pecuniaria.

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 (nel testo originario da lire cento milioni a lire un miliardo).

In caso di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento, è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.164,57 a euro 51.645,70 (nel testo originario da lire dieci milioni a lire cento milioni).

In caso, infine, di riscontrata violazione dei limiti di spesa previsti dall'art. 10 della l. n. 515 del 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 l. n. 515 del 1993, 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 l. 6 luglio 2012, n. 96, e dal d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito dalla 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 cit. d.l. n. 149 del 2013, si passa dal finanziamento pubblico a 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 di trasparenza.

L'intento del legislatore di aumentare il livello di trasparenza e di pubblicità delle informazioni attinenti al finanziamento dei partiti e movimenti politici, per rendere palese al pubblico e sempre tracciabile la provenienza di tutti i finanziamenti alle formazioni politiche comprese le associazioni e fondazioni politiche, i comitati e gli organismi pluripersonali, garantendo opportune forme di controllo e sanzionatorie in caso di violazione delle disposizioni di legge, è proseguito con l'introduzione nell'ordinamento normativo di riferimento della l. 9 gennaio 2019, n. 3, "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici", che ha previsto parametri più stringenti di controllo, alla luce dei quali il Collegio ha condotto l'attività di verifica di sua competenza.

La l. 28 giugno 2019, n. 58, di conversione con modificazioni, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, ha inoltre introdotto ulteriori modifiche in tema di obblighi di trasparenza posti in capo ai partiti e ai movimenti politici nonché alle fondazioni, associazioni e comitati, ai primi equiparati.

Nel corso del 2021, il Collegio di controllo, istituito con deliberazione n. 11 del 17 gennaio 2020 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, ha svolto il controllo sui consuntivi relativi alle elezioni suppletive della Camera dei deputati nei collegi uninominali n. 01 della XXVI circoscrizione Sardegna, tenutesi il 20 gennaio 2019; n. 04 e n. 06 della XXVIII circoscrizione Trentino-Alto Adige, tenutesi il 26 maggio 2019; alle elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Regione Abruzzo, tenutesi il 10 febbraio 2019, della Regione Basilicata, tenutesi il 24 marzo 2019, della Regione Piemonte, tenutesi il 26 maggio 2019, della Regione Umbria, tenutesi il 27 ottobre 2019; alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, tenutesi il 26 maggio 2019.

Nell'ambito delle adunanze del Collegio, svolte mediante collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 85, c. 3, lett. e) del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. con mod.

dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, sono state formalizzate plurime deliberazioni: per la fissazione del termine di decorrenza per la conclusione dei lavori (n. 6 CSE Eu-Sup-Reg 2019); per la designazione dei relatori per la stesura dei Referti sui risultati del controllo eseguito sui consuntivi delle formazioni politiche (n. 7 CSE Eu-Sup-Reg 2019); di approvazione del Referto sui consuntivi delle formazioni politiche presenti alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, tenutesi in data 26 maggio 2019 (n. 8 CSE Eu-Sup-Reg 2019); di approvazione del Referto sui consuntivi delle formazioni politiche presenti alle elezioni suppletive della Camera dei deputati, tenutesi nel corso dell'anno 2019 (n. 9 CSE Eu-Sup-Reg 2019); di approvazione del Referto sui consuntivi delle formazioni politiche presenti alle elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Regione Abruzzo, della Basilicata, del Piemonte e dell'Umbria, tenutesi nel corso dell'anno 2019 (n. 10 CSE Eu-Sup-Reg 2019).

È stato, inoltre, effettuato il controllo di n. 92 consuntivi presentati dalle formazioni politiche presenti alle competizioni elettorali, anche sotto forma di coalizioni, di cui n. 18 riguardanti le elezioni europee, n. 10 le elezioni suppletive della Camera dei deputati e n. 64 relativi alle elezioni regionali.

Il Collegio ha, infatti, esaminato le risposte dei Presidenti delle Corti d'Appello riguardanti la segnalazione di eventuali procedimenti penali pendenti in materia di finanziamenti ai partiti, movimenti, liste o gruppi di candidati, al fine di rilevare eventuali fonti di finanziamento non dichiarate nei consuntivi resi. Sono state formalizzate n. 5 istruttorie nei confronti delle formazioni politiche, ai sensi della l. 14 gennaio 1994, n. 20 e della l. 24 novembre 1981, n. 689, riguardanti in modo particolare le fonti di finanziamento utilizzate nel corso delle campagne elettorali, nonché le spese *ex art.* 11, cc. 1 e 2, della l. 10 dicembre 1993, n. 515. I lavori si sono conclusi in data 5 luglio 2021, entro il periodo di sei mesi previsto dalla legge, senza dover ricorrere alla proroga consentita dall'art. 12, c. 3, l. n. 515 del 1993, con l'approvazione di tre referti finali, sui risultati dei controlli eseguiti.

I referti sono stati, altresì, pubblicati sul sito istituzionale della Corte dei conti, ai sensi del c. 3-*bis*, dell'art. 12, l. n. 515 del 1993, n. 515 (introdotto dall'art. 11 della l. n. 96 del 2012).

I controlli effettuati dalla Corte dei conti in tema di costi della politica annoverano anche il controllo effettuato dai Comitati costituiti presso le varie Sezioni regionali di controllo sui rendiconti relativi alle spese dei partiti e movimenti politici impegnati nelle varie elezioni amministrative svoltesi nel 2021 nei comuni con più di 30.000 abitanti (art. 13, c. 6, l. n. 96 del 2012 cit.).

Le verifiche vertono fondamentalmente sul controllo dell'ammissibilità e dell'effettività delle spese elettorali sostenute dalle formazioni politiche, oltre che sulla regolarità della documentazione prodotta e sull'acquisizione degli ulteriori elementi necessari.

CAPITOLO XIV

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Autonomia e organizzazione amministrativa

Nel corso del 2021 la Corte dei conti ha proseguito l'opera di consolidamento dei principi di autonomia propria dell'Istituto in quanto organo di rilevanza costituzionale, improntando la propria azione al perseguimento di una sempre maggiore efficienza dell'apparato organizzativo e di una rinnovata incisività della propria azione a tutela dell'interesse pubblico e dell'erario.

Il perdurare dell'emergenza pandemica ha accelerato e consolidato le direttrici evolutive connesse al potenziamento delle forme di lavoro a distanza, alla riorganizzazione degli spazi e delle misure di sicurezza sanitaria per il lavoro in presenza, e al perseguimento dell'innovazione informatica e delle soluzioni digitali e di connettività.

Quale osservatorio privilegiato sui flussi di risorse pubbliche e sulle attività delle amministrazioni centrali e locali, la Corte ha affrontato le sfide poste da tale scenario tutelando le risorse umane a sé afferenti, rafforzando la propria struttura centrale e territoriale (in termini di dotazione organica, strumenti e competenze professionali), e implementando le funzionalità informatiche sia nell'ambito dell'amministrazione attiva e della gestione delle proprie risorse finanziarie, sia in quello connesso ai vari aspetti dell'attività magistratuale.

Lo strumento cardine della programmazione è da rinvenirsi nelle "Linee generali di indirizzo dell'azione amministrativa" adottate dal Presidente, sviluppate nel dettaglio con la direttiva generale emanata dal Segretario generale.

2. Strategia dell'azione amministrativa: tutela della salute e lavoro agile

La tutela della salute del personale è stata perseguita attraverso iniziative riguardanti diversi fronti di intervento, soprattutto in relazione all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Al fine di fornire indicazioni aggiornate all'evoluzione della pandemia, sono state emanate numerose circolari per uniformare le azioni di contrasto e contenimento della diffusione del contagio, nonché l'organizzazione e la gestione del

lavoro. In particolare, con le circolari del Segretario generale nn. 11, 13, 24, 28, 35, 36 e 39 sono state diffuse disposizioni volte, tra l'altro, a:

- incoraggiare una riduzione del personale attivo in presenza, anche sulla base della preventiva individuazione dei servizi ritenuti essenziali nonché delle specifiche valutazioni effettuate dai vertici magistratuali e amministrativi circa il concreto stato e le effettive esigenze delle rispettive strutture o unità organizzative;
- mantenere e incrementare l'adozione di modelli organizzativi idonei a minimizzare il rischio, a esempio mediante la rotazione del personale rientrante in sede, l'estensione delle diverse forme di flessibilità in entrata, ovvero le procedure di gestione di personale sintomatico, positivo o contatto di positivo;
- regolare i vari aspetti del lavoro agile, dagli strumenti alle regole generali per la gestione delle attività lavorative e la verifica dell'operatività di ciascuna risorsa umana, fino alle interazioni con gli altri istituti incidenti sulla prestazione lavorativa (a es., straordinari, assenze, progetti di valorizzazione delle competenze professionali);
- prevedere specifiche tutele per i lavoratori c.d. "fragili" o la cui situazione sia comunque caratterizzata da specifici elementi di aggravamento del rischio.

Particolare attenzione meritano, tra quelli citati, i profili relativi alla gestione degli adempimenti atti ad assicurare il regolare svolgimento dell'attività istituzionale, e della vaccinazione del personale.

Per il primo profilo, sono state divulgate e aggiornate, anche attraverso un *link* dedicato sulla "Intranet", tutte le informazioni sui comportamenti da adottare sul luogo di lavoro, per garantire la massima limitazione alla diffusione del virus. Sono state, inoltre, effettuate le procedure negoziali per l'acquisizione dei dispositivi di protezione individuale (mascherine, guanti, gel disinfettanti, schermi divisorii in *plexiglas*) e di prodotti sanitari per lo *screening* per l'esame di positività al Covid-19 (tamponi e relativi analizzatori) da distribuire a tutti gli uffici centrali e territoriali, e ogni altro presidio medico sanitario utile a ridurre il rischio di contagio sul luogo di lavoro.

Con riguardo al secondo profilo, è stata garantita al personale la possibilità di intraprendere il percorso vaccinale, sia per il contrasto al Covid-19 che antinfluenzale, durante le giornate organizzate dalla Corte. In particolare, è stato attuato dalla Corte dei conti, in collaborazione con la Sanità militare, un piano di vaccinazione anti Covid-19 del personale, nel rispetto delle tempistiche e delle priorità stabilite dalla normativa nazionale. In tale circostanza, grazie anche alla collaborazione del personale medico e paramedico militare, la Corte ha sperimentato una prima forma di collaborazione interistituzionale, mettendo a disposizione la propria organizzazione, per la gestione delle sessioni vaccinali, anche al personale della Magistratura amministrativa, della Corte Suprema di cassazione e dell'Avvocatura generale dello Stato.

Tali interventi sono stati attuati mantenendo il monitoraggio della situazione dei contagi all'interno dell'Istituto, disponendo l'intensificazione dei controlli massivi a disposizione dei dipendenti ogniqualvolta la situazione pandemica abbia manifestato una recrudescenza, e dando tempestiva attuazione ai meccanismi di controllo quotidiano del c.d. *Green Pass* per tutto il personale. Sempre al fine di

rendere effettiva la possibilità di garantire la piena operatività di tutto il personale è proseguita la distribuzione e l'attivazione degli strumenti informatici e di telefonia previsti per agevolare il lavoro al di fuori della sede.

3. Adeguamento dell'assetto organizzativo dell'Istituto

Rafforzamento del personale magistratuale

Per far fronte alla scopertura dell'organico magistratuale, che, al 1° gennaio 2021, contava – a fronte di una dotazione pari a 636 posti – una copertura effettiva di 459 unità, è proseguito il percorso di rafforzamento del contingente magistratuale. In particolare, l'anno appena trascorso ha visto l'avanzamento delle procedure concorsuali di cui al d.p. n. 53 del 25 luglio 2018 (terminata), al d.p. n. 101 del 27 giugno 2019, e al d.p. n. 151 del 25 giugno 2021 (entrambi ancora in fase di espletamento), portando a un potenziale incremento di organico pari a 169 unità e perseguendo la riduzione del *gap* da colmare per ulteriori 8 unità.

Le iniziative di rafforzamento del personale magistratuale e amministrativo della Corte si inseriscono nell'ambito di una strategia che i vertici istituzionali hanno inteso intraprendere per rafforzare il ruolo dell'Istituto a supporto della comunità, sia attraverso l'esercizio della funzione giurisdizionale, sia attraverso le funzioni in cui si esplica il controllo.

Le iniziative di reclutamento di nuovo personale hanno avuto anche l'obiettivo di fronteggiare un insufficiente *turn-over* cui si è assistito negli ultimi anni, riconducibile, da un lato, al blocco delle assunzioni imposto dalle regole di finanza pubblica, dall'altro, al pensionamento massivo dei magistrati dovuto al combinato disposto delle norme che, in poco tempo, hanno previsto l'abbassamento dell'età pensionabile da 75 a 70 anni per il personale di magistratura. Pertanto, i numerosi compiti che la Corte assolve su tutto il territorio nazionale hanno indotto il Presidente e i vertici istituzionali centrali e territoriali a improntare una strategia di incremento e valorizzazione di tutto il personale.

In quest'ottica si pongono anche le strategie relative alla formazione, che hanno preso corpo attraverso la Scuola di Alta Formazione interna all'Istituto, in particolare attraverso un robusto calendario di iniziative (incontri, seminari, convegni, corsi strutturati). Nell'ambito delle iniziative della Scuola si sono inserite le sessioni formative "a distanza" rivolte ai magistrati neoassunti, nonché il supporto alla formazione del personale amministrativo chiamato a sostenere le prove dei passaggi di area e delle c.d. "alte professionalità". L'alto tasso di adesione alle iniziative, nonché la fruibilità dei contenuti caricati sulla piattaforma di *e-learning*, confermano sia l'attenzione, dal lato dell'offerta, a contenuti formativi di alto spessore, sia la vitalità e l'interesse presenti dal lato della domanda.

Potenziamento della struttura amministrativa e valorizzazione delle risorse umane

La dotazione del personale amministrativo è ancora insufficiente per far fronte ai compiti assegnati alla Corte a seguito delle riforme degli ultimi anni, nonché ai carichi di lavoro affidati, in particolare, al personale assegnato alle Sezioni territoriali dell'Istituto.

Al fine di contrastare le criticità in ordine alla carenza di personale amministrativo (dirigenziale e non), è stata attuata una generale azione di

rafforzamento operante in maniera sinergica su più fronti, sia sul versante della corretta programmazione delle assunzioni, sia sull'arruolamento di nuova forza-lavoro, con l'attivazione degli istituti consentiti dalle vigenti normative. L'analisi e la valorizzazione del capitale umano sono ritenuti, infatti, di importanza basilare per la crescita dell'Istituto e per il suo consolidamento nelle competenze assegnate dall'ordinamento. A tal fine, sono state realizzate le attività necessarie a supportare il prosieguo della citata azione di rafforzamento, tra cui, in particolare:

- la conclusione della definizione delle dotazioni organiche degli uffici, avviata nel giugno 2019, al fine di applicare puntualmente il d.p. n. 71/2019 relativo alle aree terze; tale attività è tuttora *in itinere*;
- l'adozione dei provvedimenti necessari per eliminare tutte le assegnazioni di personale non in linea con la ripartizione della dotazione organica disposta con il decreto segretariale n. 99/2018 e ss.mm.ii. (anche tale attività è *in itinere*);
- la predisposizione di un prospetto, aggiornato mensilmente, che evidenzi tutti i dati, distinti per aree e per singolo ufficio, relativi alla consistenza del personale, quali quelli relativi alla dotazione organica di diritto, ai dipendenti in servizio e a quelli in comando, ai pensionamenti imminenti e alle scoperture;
- la programmazione del fabbisogno del personale amministrativo, dirigenziale e non, previa verifica delle scoperture di organico e delle cessazioni dal servizio, al fine di inoltrare tempestivamente la relativa richiesta di autorizzazione a nuove assunzioni, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e delle conseguenti economie e dall'individuazione delle unità da assumere e dei correlati oneri, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Le iniziative relative al corretto inquadramento del fabbisogno di personale, da soddisfare attraverso procedure concorsuali, sono state affiancate dall'ottimizzazione degli strumenti di acquisizione di unità di personale in comando da altre amministrazioni. Per rendere più efficienti ed efficaci gli istituti del comando e della mobilità, finalizzati alla graduale integrale copertura dell'organico di diritto, è stata rafforzata l'attenzione sui requisiti dei candidati, sia in termini di titoli di studio, che di prospettiva di attività lavorativa prima della quiescenza; ciò, al fine di massimizzare la qualità delle risorse acquisite e, quindi, l'efficacia dell'operazione di copertura del fabbisogno attraverso tali strumenti.

Per quanto riguarda l'organico effettivo, alla data del 1° gennaio 2021, a fronte di una previsione teorica di 2.594 unità di personale amministrativo, a causa del mancato ricambio generazionale, risultavano in servizio 2.151 unità di personale, tenuto conto anche di quello in posizione di comando, per una copertura pari a circa l'80% della pianta organica.

Per quanto concerne le esigenze assunzionali di personale amministrativo non dirigenziale, è proseguito l'avanzamento della procedura concorsuale finalizzata all'assunzione di complessive 52 unità di personale di area III F1 di profilo economico-statistico, di cui 40 destinate alla Corte dei conti, bandita ad agosto 2020; le relative prove scritte si sono svolte nel mese di gennaio 2022.

È, inoltre, previsto il prossimo espletamento delle procedure volte al reclutamento di 255 unità di personale di Area III - F3, funzionari amministrativi (risorse derivanti dalla legge di bilancio 2019), con l'individuazione di requisiti di

partecipazione ulteriori e di prove selettive più evolute rispetto alle procedure riservate a candidati in possesso del mero diploma di laurea, al fine di selezionare risorse di alto profilo³⁵.

Con riferimento alla dotazione dirigenziale, a fronte di una dotazione organica di diritto di 69 unità (4 dirigenti di prima fascia e 65 dirigenti di seconda), quella effettiva contempla 2 dirigenti di prima fascia, 1 dirigente di seconda fascia incaricato di funzioni dirigenziali generali e 52 dirigenti di seconda alla data del 31 dicembre 2021.

La progressione nel rafforzamento del contingente è stata il risultato del completamento della procedura di selezione a 12 posti di dirigente per le esigenze della Corte dei conti e dell'Avvocatura dello Stato, di cui 9 sono stati assegnati alla Corte e destinati alla copertura di posti nelle articolazioni territoriali, vacanti da tempo.

È stato, altresì, previsto l'espletamento delle procedure finalizzate all'assunzione di una unità dirigenziale dotata di professionalità informatica, e alla stabilizzazione del personale dirigenziale di seconda fascia, in posizione di comando presso la Corte dei conti da almeno due anni, ovvero da un anno se abbia maturato, anche da funzionario, una pregressa esperienza quinquennale presso l'Istituto.

Inoltre, è stato disposto l'approfondimento delle tematiche connesse all'individuazione delle modalità di attuazione della disposizione di cui all'art. 51, c. 3, del CCNL relativo al personale dell'Area funzioni centrali-triennio 2016-2018. Tale norma prevede, infatti, la possibilità di destinare, mediante disposizioni di legge o regolamento, "specifici trattamenti economici" al personale dirigenziale di seconda fascia. Al tal fine sarà necessario integrare l'art. 2-bis del vigente RAC, valorizzando anzitutto il ruolo dei dirigenti quali incaricati del coordinamento dei c.d. "progetti incentivanti" e del personale titolare della posizione di alta qualificazione professionale. A compimento di tale azione di adeguamento, è stato previsto il completamento della modifica regolamentare relativa, in particolare, al riassetto funzionale della dirigenza della Corte dei conti.

La qualificazione dell'*expertise* del personale amministrativo, conseguente all'emanazione delle modifiche al RAC, continua a costituire fondamentale passaggio per l'innalzamento progressivo dei livelli di qualità della missione istituzionale affidata alla Giustizia contabile.

In particolare, è stata avviata una procedura di interpello interno per l'attribuzione di ulteriori posizioni di alta qualificazione professionale *ex art. 2-bis* del RAC, posizioni sulle quali sono intervenute nel 2021 diverse circolari segretariali (nn. 6, 22, 27, 37).

Alla data del 31 dicembre 2021, l'albo del personale risultato idoneo contempla 601 unità, con contestuale indicazione del profilo prescelto dagli idonei medesimi tra i cinque individuati ("Revisore dei conti pubblici"; "Esperto di finanza pubblica";

³⁵ A tale procedura si aggiungono quelle relative a 24 unità (risorse da *turn over* 2017 e 2018), ai sensi dell'art. 22, c. 15, d.lgs. n. 75/2017 e s.m., come mod. dall'art. 1, c. 1-ter, del d.l. 30/12/2019, n. 162, elevabili a 34, con progressione dall'Area II all'Area III, mediante procedura selettiva riservata al personale della Corte dei conti di area seconda, in possesso del titolo di studio universitario, nonché di 61 unità area II.

“Ispettore di finanza pubblica”; “Amministratore specializzato di risorse pubbliche”; “Esperto specializzato di I.C.T.”).

Sempre nell’ambito dell’ottimizzazione delle risorse umane, sono state espletate due procedure finalizzate alle progressioni economiche del personale amministrativo delle aree funzionali per gli anni 2020 e 2021.

Con riferimento al nuovo CCNL afferente al personale dirigenziale (comparto funzioni centrali), è stato impostato l’adeguamento, sul piano giuridico ed economico, degli istituti contrattuali propri della categoria in questione, tra cui, in particolare, del fondo anno 2021 dei dirigenti prima e seconda fascia e, parallelamente, alla contrattazione del fondo dirigenti anni 2019, 2020 e 2021. Non meno rilevante obiettivo attiene alla definizione del Fondo per le risorse decentrate per il personale amministrativo e alla contrattazione del fondo per le risorse decentrate anni 2019, 2020 e 2021 per il medesimo personale.

Tali aspetti sono stati fatti espressamente oggetto, tra l’altro, delle circolari segretariali nn. 33 e 38 del 2021.

Sono proseguite le azioni poste in essere per: contrastare il fenomeno dell’assenteismo attraverso periodici controlli a campione sul personale interessato, a esempio, dalle autocertificazioni prodotte ai fini della fruizione dei benefici previsti dalla l. n. 104 del 1992; monitorare il corretto utilizzo degli istituti emergenziali, tra i quali, a esempio, i congedi parentali e lo *smart-working* integrale (5 giorni su 5) per i soggetti “fragili”; prevenire i comportamenti dei dipendenti che si discostino dalla media e dalla correttezza, monitorando (a campione) le presenze e tutti gli aspetti connessi alla gestione dell’orario di lavoro; gestire la puntuale e programmata fruizione delle ferie del personale, in modo da evitare casi di consistenti e ingiustificati residui e assicurare la continuità delle attività di pertinenza; garantire un sempre maggiore rispetto della percentuale per la trasformazione di rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, aggiornando le indicazioni organizzative vigenti con una maggiore definizione dei criteri connessi a incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi e relative autorizzazioni, e conflitto di interessi con l’attività lavorativa.

4. Formazione e aggiornamento del personale amministrativo

La formazione e la valorizzazione del personale ha rappresentato una priorità assoluta negli atti di indirizzo del Presidente e del Segretario generale attraverso la SAF. La strategia di valorizzazione delle competenze del personale amministrativo si è esplicitata attraverso plurime direttrici: rafforzamento della dotazione di materiale di approfondimento e studio, sia fisiche (Biblioteca della Corte) che disponibili in via informatica (riviste, banche dati, contenuti di *e-learning* resi disponibili da SNA, SAF, soggetti terzi)³⁶.

³⁶ L’incremento dei contenuti *online* ha consentito di assicurare la possibilità di una fruizione anche da parte dei non partecipanti in tempo reale, aumentando la diffusione e l’efficacia di ciascuna iniziativa.

5. Strumenti, patrimonio e territorio

Fabbisogno di beni e servizi

La rilevazione del fabbisogno annuale e pluriennale di beni e servizi è stata oggetto di specifiche previsioni finalizzate a rendere più chiaro e misurabile il risultato di tale attività, mediante specifici rendiconti e previsioni dettagliate in merito agli adempimenti connessi alla programmazione, sia generale che delle attività di approvvigionamento. Per agevolare la gestione generale di tale ambito, è stato previsto il rafforzamento del contingente di risorse umane per l'Ufficio deputato allo svolgimento delle attività contrattuali.

Programmazione degli interventi sugli immobili

Per perseguire il rafforzamento della struttura a rete e migliorare la presenza e l'azione della Corte sul territorio, sono stati implementati strumenti di condivisione con le strutture amministrative regionali di soluzioni operative efficaci, efficienti ed economiche per quanto attiene, in particolare, all'attività negoziale, alla gestione dei servizi comuni, alla manutenzione degli edifici e alla sicurezza negli ambienti di lavoro³⁷.

- Interventi nelle sedi regionali

Tali attività hanno portato alla ricognizione delle seguenti esigenze di lavori, distinte in interventi manutentivi di ordinaria e di straordinaria amministrazione con individuazione delle diverse procedure di esecuzione (per il tramite dei Provveditorati alle OO.PP. o direttamente mediante il "Manutentore Unico") da eseguirsi in talune sedi³⁸.

- Indagini di vulnerabilità sismica e sicurezza delle sedi

L'attività è in corso di svolgimento su circa il 50% degli edifici di proprietà demaniale in uso alla Corte dei conti. Essa coinvolge gli edifici delle sedi di Roma, Ancona, Bari, Milano e Torino. È stato, quindi, elaborato un *vademecum* tecnico per l'individuazione dei rischi degli edifici in uso alla Corte contenente le indicazioni tecniche di base finalizzate alla riduzione del rischio con apposite liste di controllo (c.d. *check list*).

- Interventi presso la sede centrale

- Trasferimento di tutti gli uffici istituzionali presso la sede di Viale Mazzini, riservando l'Edificio Montezemolo agli uffici del Segretariato generale;
- Realizzazione di un unico polo logistico in cui allocare l'Archivio generale, il Centro per la Fotoriproduzione e la stampa e i Magazzini della Corte di Roma. È stata esperita apposita indagine di mercato all'esito della quale è stata ritenuta

³⁷ Ad esempio: linee guida relative alla gestione e all'utilizzo degli immobili; documentazione per la raccolta e la trasmissione, da parte dei dirigenti dei Servizi Amministrativi Unici Regionali (SAUR), delle informazioni di carattere finanziario e procedurale sullo stato di realizzazione delle attività di manutenzione straordinaria avviate nonché dei documenti tecnici relativi alla vulnerabilità sismica; supporto ai dirigenti responsabili della gestione delle risorse finanziarie in sede territoriale e monitoraggio degli interventi di riqualificazione e di adeguamento normativo delle sedi; programma pluriennale di interventi volti a monitorare ed elevare i livelli di sicurezza degli edifici; piano di ripartizione delle risorse, con evidenza dei beni e dei servizi dei quali risulti particolarmente opportuna l'acquisizione mediante procedure concorsuali centralizzate.

³⁸ Si tratta delle sedi di Bologna, Genova, Napoli, Potenza e Venezia.

rispondente alla richiesta del bando la proposta pervenuta dalla proprietà dell'immobile attualmente utilizzato in locazione passiva per l'Archivio generale. Sono in corso le procedure per l'acquisizione dell'immobile;

- Implementazione della sicurezza. Sono in corso i lavori di riqualificazione degli ingressi esterni della sede centrale della Corte dei conti di Roma, per l'innalzamento del livello di sicurezza per gli accessi nei locali dell'Istituto da parte dell'utenza esterna, del controllo della corrispondenza e dei plichi consegnati alla Corte;
- Realizzazione di un polo sanitario per il Collegio Medico Legale. È in corso di svolgimento l'attività volta alla collocazione del Collegio medico legale presso la struttura della Caserma Montezemolo. Già redatto il progetto definitivo sono in corso di svolgimento le procedure per l'affidamento dei lavori mediante il sistema del "Manutentore Unico";
- Realizzazione di uno spazio polifunzionale per le esigenze istituzionali e di rappresentanza. Sono in corso i lavori di ristrutturazione dei locali a uso ufficio posti al piano ottavo della sede centrale della Corte dei conti di Roma, al fine di rendere polifunzionali gli spazi esistenti per la realizzazione di una sala conferenze per almeno 50 posti a sedere; una sala riunioni per almeno 10 posti a sedere; una sala privata per la Presidenza; una sala polifunzionale interna, da utilizzare come *buvette* per almeno 30 posti a sedere o come spazio esposizioni; due *buvette* all'aperto, con posti a sedere fissi e mobili;
- Lavori di adeguamento funzionale di tutte le aule riunioni alle esigenze di utilizzo polifunzionale e di collegamento da remoto. Sono già stati conclusi i lavori relativi all'Aula Franco Turina, alla Sala Einaudi, alla sala Condemi. Sono ancora in corso quelli di adeguamento dell'Aula delle Sezioni riunite e di ulteriori nove sale.

Razionalizzazione del patrimonio immobiliare

È stato redatto un progetto di razionalizzazione degli immobili, con individuazione di un unico immobile interamente riservato alle esigenze della Corte, nel quale collocare tutti gli uffici di ciascuna sede regionale³⁹.

6. La gestione contabile e l'informatizzazione delle attività istituzionali

Il bilancio di previsione 2022, redatto in conformità agli artt. 3, 4 e 5 del regolamento autonomo di amministrazione e contabilità, è stato predisposto, come avvenuto per l'esercizio precedente, su un unico Centro di responsabilità ("Segretario generale"), una sola Missione ("Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela delle finanze pubbliche"), in coerenza con la classificazione COFOG 029, e un unico Programma ("Giurisdizione e controllo dei conti pubblici"), nel quale sono allocate tutte le risorse destinate allo svolgimento delle attività istituzionali di pertinenza della Corte, 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.

Fra gli interventi da evidenziare, quelli di maggiore interesse sono legati allo sforzo di assicurare una migliore trasparenza e leggibilità del bilancio. In particolare,

³⁹ Il progetto coinvolge le sedi di Aosta, Campobasso, Catanzaro, Genova, Palermo, Perugia e Torino.

gli schemi di bilancio sono articolati in soli 4 capitoli e 17 piani gestionali, per quanto riguarda le entrate, nonché in soli 30 capitoli e 168 piani gestionali, per quanto concerne le spese (nei quali le voci del personale vengono suddivise tra magistratura, dirigenti e personale appartenente alle aree funzionali di ruolo e comandati). Il numero dei capitoli e dei piani gestionali risulta incrementato rispetto al bilancio preventivo 2021, per rispondere a nuove esigenze gestionali dell'Istituto.

Nel corso del 2021, è stato istituito un nuovo capitolo di spesa (Capitolo 4100 – “Spese per borse di studio e tirocini formativi e di orientamento”, al cui interno è previsto un unico piano gestionale contraddistinto con il codice 01 e denominato “Borse di studio per tirocini formativi”). Tale modifica è finalizzata a realizzare, presso la Corte dei conti, i c.d. tirocini extracurricolari, in attuazione di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 25-*bis* dell'all. 2 del d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 (recante il codice di giustizia contabile), introdotto dall'art. 95, c. 1, d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114 e l'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 (formazione presso gli uffici giudiziari). La gestione delle risorse allocate su tale capitolo è stata affidata alla Scuola di alta formazione della Corte dei conti.

Nuovi piani gestionali, infine, sono stati inseriti sia nello schema delle entrate (Capitolo 1200 “Entrate eventuali e diverse” piano gestionale 09 “Trasferimenti in conto capitale da altre Amministrazioni pubbliche”) sia nello schema delle spese (Capitolo 6000 piano gestionale 08 “Spese di investimento per la mobilità sostenibile”). L'introduzione di tali piani gestionali ha permesso di dare seguito all'accordo di collaborazione del 21 dicembre 2020 stipulato tra la Corte dei conti e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per la realizzazione di un progetto dimostrativo di mobilità sostenibile.

Con riferimento al bilancio 2021, gli stanziamenti previsti in via definitiva per la Corte nell'esercizio finanziario, iscritti alla competenza e alla cassa dello stato di previsione della spesa del MEF, ammontano a 356.544.268,00 euro mentre per gli anni 2022 e 2023 è prevista un'assegnazione rispettivamente di 350.306.610,00 euro e 350.765.948,00 euro⁴⁰.

Con specifico riferimento alla gestione del bilancio, per il 2021 si è proseguito 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). In tale ambito è rilevante segnalare anche l'avvio del monitoraggio, da parte del Collegio dei revisori, delle spese gravanti sul bilancio della Corte dei conti per le attività di informatizzazione.

L'attività della Direzione generale programmazione e bilancio ha riguardato anche il “Completamento della valutazione di impatto che il nuovo sistema di gestione della contabilità pubblica integrato (IniT) avrà sui diversi

⁴⁰ Le risorse destinate alla Corte dei conti sono inserite in due capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. In particolare, la somma più consistente è allocata sul capitolo 2160 “Somme da assegnare alla Corte dei conti” mentre una parte residuale proviene dal capitolo 7270 istituito per le finalità previste dall'art. 1, c. 95, della l. n. 145 del 2018 (progetto rimodulato con la legge del bilancio dello Stato per l'anno 2021).

applicativi/sistemi in uso alla Direzione stessa e sull'istituto nel suo complesso". Esso rappresenta la prosecuzione dell'attività intrapresa a partire dall'anno 2020, relativa allo studio del nuovo e unico sistema integrato (ERP) messo a punto dalla Ragioneria generale dello Stato al fine di armonizzare la contabilità pubblica e standardizzare i processi contabili, in linea con i principi contabili internazionali per la contabilità finanziaria, economico patrimoniale e analitica.

Tale sistema porterà a innegabili effetti positivi, consentendo di semplificare e razionalizzare l'attività del Servizio bilancio e contabilità - che al momento si avvale, tra gli altri, di ben tre applicativi quali SICOGE, SIRGS e NSBF - evitando di rallentare e appesantire l'azione amministrativa.

La Direzione è stata impegnata anche nella riorganizzazione dei centri di costo che all'inizio di ogni anno vengono caricati dalla Ragioneria generale dello Stato, all'interno degli applicativi SICOGE e NSBF per consentire l'analisi e i *report* della contabilità economica: il sistema di contabilità economica, in funzione degli obiettivi da perseguire, è uno strumento che consente un costante e concomitante monitoraggio dei costi di gestione e che permette un dialogo permanente con il Ministero dell'economia e delle finanze ai fini delle valutazioni connesse con la programmazione finanziaria e con la predisposizione del bilancio annuale di previsione. Infine, si pone come riferimento per l'adozione degli strumenti di rilevazione, verifica e di controllo interni di cui ogni amministrazione deve dotarsi.

L'identificazione di una struttura (o piano) dei centri di costo è, quindi, la premessa indispensabile per una sistematica e puntuale attività di "localizzazione" dei costi nonché per la successiva attività di controllo delle responsabilità, riferito a una struttura organizzativa in cui siano chiaramente attribuite le competenze e assegnati gli obiettivi ai responsabili delle unità organizzative ai diversi livelli della struttura.

Come negli anni precedenti, gli obiettivi dell'azione amministrativa connessi alla gestione contabile risultano strettamente connessi allo sviluppo degli strumenti informatici e telematici. In particolare, è stata completata la digitalizzazione della documentazione trasmessa a corredo degli ordini di pagamento relativi alle spese di missione. L'estensione dei processi di dematerializzazione sta altresì riguardando i giustificativi delle spese in contanti e i modelli nn. 26 e 27 CG.

Visto l'aumento dei flussi di documentazione digitale, sono state intraprese iniziative al fine di valutare concretamente la fattibilità di un archivio dematerializzato delle attestazioni di validazione e registrazione degli OO.PP. e delle attestazioni di registrazione dei decreti di impegno provenienti dal sistema SICOGE, sottoposti al controllo dei funzionari e inseriti nel sistema SIRGS - SPESE WEB, per l'invio alla Banca d'Italia.

La Direzione generale programmazione e bilancio ha, inoltre, avviato uno studio sulle modalità di pagamento attraverso il sistema PagoPA, per consentire un'implementazione delle funzionalità a disposizione del Servizio bilancio in relazione ai metodi di pagamento da parte dei privati. A tale obiettivo è collegata anche l'esatta e immediata identificazione delle entrate sul conto corrente postale intestato all'Istituto. È in corso la verifica della compatibilità tra il sistema PagoPA e il funzionamento della "piattaforma incassi delle Amministrazioni dello Stato"

predisposta dalla Società Poste italiane S.p.a. in sinergia con la Ragioneria generale dello Stato e la Banca d'Italia⁴¹.

In merito a tale obiettivo è in corso una ricognizione e selezione dei pagamenti che possono essere eseguiti a favore della Corte dei conti utilizzando i predetti sistemi. Al riguardo, è stato già attivato, attraverso il sistema PagoPA, il pagamento della quota dovuta per la partecipazione ai concorsi banditi dalla Corte. Le attività di natura più prettamente informatica e attinenti alla trasformazione digitale sono esposte in apposito capitolo.

7. Attività del Consiglio di presidenza

Nel 2021, il Consiglio di presidenza, nonostante la diminuzione dell'attività lavorativa in presenza imposta dal permanere dello stato di emergenza sanitaria, ha assolto i propri compiti garantendo la continuità della propria attività.

L'attività lavorativa in modalità di lavoro agile ha favorito la completa digitalizzazione dell'attività del Consiglio, anche a livello procedurale; l'utilizzo della *web conference* per le adunanze e per le riunioni delle commissioni ha consentito il regolare svolgimento dei lavori del Consiglio, permettendo l'effettuazione di 26 adunanze, sia in seduta pubblica che non pubblica, talune di natura straordinaria, favorendo la partecipazione ai lavori del Consiglio di tutti i magistrati interessati e la pubblicità effettiva, anche se a distanza, delle sedute consiliari.

La produttività del Consiglio è confermata dal numero di delibere adottate (398 rispetto alle 376 dell'anno precedente) e di circolari emanate (209 contro le 103 dell'anno precedente), su svariate questioni, tra cui: la riformulazione della dotazione organica di diritto del personale di magistratura della Corte dei conti, alla luce delle intervenute novità normative; l'indizione della procedura per l'assegnazione delle funzioni di Presidente aggiunto della Corte; l'indizione di una prima procedura di promozione per la copertura di 23 posti di funzione per Presidenti di Sezione e Presidenti di Sezione aggiunti (aprile 2021), e una seconda procedura di promozione per ulteriori 12 posti (dicembre 2021); nonché una procedura di promozione a Consigliere per 16 Primi Referendari.

Nel corso dell'anno, sono stati immessi in servizio 35 Referendari vincitori di concorso, assegnati tutti presso le sedi regionali, con funzioni di controllo, giudicanti e requirenti, e 3 magistrati di nomina governativa, assegnati alle Sezioni regionali di controllo.

Il Consiglio ha elaborato nuovi criteri di composizione dei contingenti cui attingere per la formazione dei collegi delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale e in speciale composizione: ciò ha richiesto una doppia tornata di procedura concorsuale per la composizione finale dei predetti collegi, con decorrenza 1° gennaio 2022.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 11 del Regolamento interno del Consiglio di presidenza, sono state formulate n. 2 risoluzioni in ordine a iniziative del Parlamento e del Governo su materie riguardanti la giurisdizione contabile e le competenze dell'Istituto in materia di controllo.

⁴¹ Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 30 aprile 2021 pubblicato sulla G.U. del 15 giugno 2021 Serie generale n. 141.

Particolare rilievo hanno rivestito: l'approvazione del Testo Unico della deliberazione n. 204/CP/2008, coordinato con le deliberazioni successivamente intervenute, in materia di attribuzione di incarichi ai magistrati della Corte dei conti; le modifiche al testo della deliberazione n. 14/CP/2013, coordinato con le deliberazioni successivamente intervenute, in materia disciplinare; l'adozione del Regolamento concernente il Collegio del controllo concomitante, ai sensi dell'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120; l'adozione dei criteri per la regolamentazione dei compiti, indirizzi di attività e organi dell'Osservatorio per le risorse pubbliche.

Per quanto attiene alle informazioni sulle misure anti-Covid, il Consiglio di presidenza, nell'adunanza del 3 novembre 2020, ha ritenuto di dover richiamare, anche per il personale di magistratura, l'obbligo del rigoroso rispetto delle direttive interne emanate con circolare del Segretario generale dell'Istituto, n. 33 in data 30 ottobre 2020 e ss. mm. ii., in materia di gestione dell'emergenza da Covid-19 e di contenimento del rischio nelle sedi della Corte dei conti (deliberazione n. 303/CP/2020).

8. Attività degli Uffici di supporto al Presidente

Ufficio di gabinetto

L'Ufficio di gabinetto svolge compiti di segreteria e di assistenza al Presidente e al Capo di gabinetto, attività amministrative e organizzative connesse agli impegni istituzionali di questi ultimi, interni e fuori sede, anche internazionali, compresa l'attività convegnistica o seminariale; la struttura, inoltre, fornisce supporto nella trattazione di studi, ricerche e *dossier* informativi, anche attraverso la quotidiana analisi dell'attività parlamentare e governativa connessa alle competenze funzionali della Corte dei conti o di particolare rilevanza, sia in occasione dell'emanazione di decreti, determinazioni e ordinanze che per interviste e incontri con organi di stampa.

A causa della situazione epidemiologica, la cerimonia dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, nel mese di febbraio, è stata celebrata in modalità mista, limitando in presenza il numero di ospiti e consentendo di seguire l'evento anche da remoto, così come avvenuto a giugno per la cerimonia della parifica del Rendiconto generale dello Stato.

Tra marzo e luglio, in collaborazione con la Corte costituzionale, è stato organizzato, in modalità *web* con diretta *streaming*, un ciclo di sei incontri con altrettanti Giudici costituzionali nella forma di *lectio magistralis*, sul tema "La Corte dei conti nel quadro della legalità costituzionale".

Nel mese di settembre, è stato organizzato, in collaborazione con la Provincia di Lecco, il 66° Convegno di studi amministrativi, tenuto in presenza a Varenna, avente come titolo "Transizione ecologica, innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del *Next Generation EU*".

Tra le attività che, come ogni anno, hanno impegnato l'Ufficio vi sono quelle preordinate alla partecipazione del Presidente, che presiede, e del Capo di gabinetto, alle sedute del Consiglio di presidenza, assicurando assistenza, anche informatica, nel corso delle adunanze.

Nell'ambito degli accordi con altre amministrazioni, sono stati rinnovati il Protocollo d'intesa tra Corte dei conti, Ministero Istruzione e CRUI, finalizzato ad "Attivare forme di collaborazione per diffondere la conoscenza della contabilità pubblica e della gestione dei bilanci economico-patrimoniali" e il Protocollo d'intesa con ISTAT per la collaborazione e l'interscambio di informazioni finalizzate all'attività statistica e di ricerca scientifica.

Ufficio Stampa

L'Ufficio stampa, struttura di supporto al Presidente della Corte dei conti, cui è intestata per regolamento la funzione di informazione istituzionale, ha proseguito nel corso del 2021 le attività, tutte lavorabili da remoto, volte a consolidare e ulteriormente accrescere il già autorevole posizionamento d'immagine raggiunto dall'Istituto presso, cittadini, *media* e *stakeholders* istituzionali grazie al potenziamento della strategia di comunicazione intrapreso fin dal 2019. Le linee di attività, connesse agli obiettivi strategici, attraverso le quali si è sviluppata l'attività dell'Ufficio stampa, si sono articolate in:

- *informazione istituzionale e rapporti con la stampa*; in tale ambito, nell'anno 2021 si registra l'invio di 84 comunicati stampa⁴²;
- *media monitoring*. In totale nell'anno sono state realizzate 510 rassegne stampa mattutine⁴³; nell'ambito di un progetto di efficientamento, è stata, poi, realizzata la rassegna "news pomeridiane della Corte" con articoli relativi a citazioni della Corte dalla stampa locale arrivati dopo la composizione delle rassegne mattutine, agenzie di stampa e articoli dal *web*, cui è stata aggiunta, come ulteriore servizio, una selezione di ritagli stampa dalla cronaca locale, su possibili notizie di danno all'erario di interesse per le Procure⁴⁴. Complessivamente, l'Ufficio stampa ha realizzato 730 rassegne stampa di carattere generale nel 2021; sono state altresì predisposte 163 rassegne stampa tematiche, inviate al Presidente della Corte, al Capo di gabinetto, al Presidente della Sezione produttrice dell'atto, ai relatori e ai dirigenti, per documentare la ricaduta mediatica dell'attività di informazione istituzionale;
- *redazione web e canali social*. Per popolare le pagine del portale istituzionale sono state evase 2.002 richieste di pubblicazione e composte 447 *news* di taglio giornalistico⁴⁵.

⁴²I comunicati hanno ottenuto 8.099 lanci di agenzia, 20.657 articoli con citazioni della Corte sui quotidiani stampati, 31.430 sul *web*, 1.444 passaggi Tv e 564 radiofonici un aumento, rispetto al 2020, del 4,5% degli *item* relativi a volume e distribuzione dei media (grazie anche al supporto di un giornalista professionista con un contratto di collaborazione con l'Ufficio stampa). Tale ricaduta mediatica ha conseguito un valore economico equivalente (AVE), vale a dire l'investimento economico necessario per ottenere una "pubblicità" di queste dimensioni per la Corte, pari a 130.669.000 euro (con un incremento complessivo del 12,4% rispetto al 2020, con punte del 36,6% nel primo semestre 2021) e ha generato 4,9 miliardi di potenziali opportunità di visione sulla stampa e sul web (valore, anch'esso in aumento dello 0,6% rispetto all'anno precedente).

⁴³Una sulle citazioni della Corte, inviata ai soli vertici verso le 7,30, l'altra ordinata per argomento e divisa in rubriche, pubblicata in intranet e inviata via e-mail, come ulteriore facilitazione alla fruizione, alle liste magistrati e dirigenti, entro le 8,30-9.

⁴⁴Ne sono state pubblicate 220.

⁴⁵Nel corso del 2021, i lanci dei 132 *tweet* effettuati hanno ricevuto 166.161 visualizzazioni con una percentuale altissima del tasso di interazione (anche del 10%, quando si ritiene significativa una

Ufficio legale e documentazione

I compiti istituzionali attribuiti all'Ufficio riguardano la cura del contenzioso che vede coinvolto l'Istituto nel suo complesso (a eccezione di quello riguardante il Consiglio di presidenza - attribuito all'Ufficio studi del Consiglio di presidenza - e quello relativo al personale amministrativo - attribuito al Servizio contenzioso del lavoro), la consulenza giuridica in materia amministrativa, nonché la rilevazione e analisi dell'attività parlamentare e governativa inerente all'organizzazione e alle funzioni della Corte dei conti.

Il contenzioso ha riguardato molteplici settori di attività dell'Istituto: dalle funzioni di amministrazione attiva a quelle istituzionali relative ai concorsi di accesso del personale amministrativo e magistratuale, l'attività contrattuale, il trattamento economico dei magistrati, l'esercizio del potere regolamentare, le funzioni di controllo intestate alla Corte, la responsabilità civile dei magistrati *ex lege* 13 aprile 1988, n. 117, i ricorsi che hanno denunciato la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché ogni altra controversia che il Presidente e/o il Segretario generale abbiano ritenuto di affidare a tale Ufficio per la delicatezza e problematicità delle questioni proposte.

Di particolare rilievo le memorie redatte per l'Avvocatura generale a seguito di due ricorsi per conflitti di attribuzione proposti avverso due decisioni della Corte dei conti (Sez. III centrale d'Appello e Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione) e due memorie redatte rispettivamente per la Presidenza del Consiglio dei ministri e per l'Avvocatura erariale su un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'attività contenziosa ha interessato sia ricorsi giurisdizionali proposti davanti al TAR, Consiglio di Stato e al giudice ordinario, sia ricorsi presentati in materia di equa riparazione *ex lege* n. 89/2001 (c.d. legge Pinto). Nell'ambito degli affari contenziosi, la materia dell'equa riparazione per l'eccessiva durata dei processi, di cui l'Ufficio si occupa fin dall'entrata in vigore della l. n. 89 del 2001 ha visto, nel corso del precedente anno, una diminuzione del numero dei ricorsi trattati, dovuta, come è noto, sia allo smaltimento dell'arretrato che alla legge di riforma nella materia *de qua* (l. 28 dicembre 2015, n. 208), che ha reso più difficoltoso e meno conveniente, per gli avvocati di parte, la presentazione dei medesimi ricorsi innanzi a tutte le sedi di Corte d'Appello del distretto in cui si è svolto il processo. Nel 2021 i ricorsi trattati in materia sono stati soltanto due.

Importante è stata anche l'attività consultiva, su richiesta del Presidente della Corte dei conti e del Segretario generale, che ha avuto per oggetto questioni giuridiche di varia e rilevante complessità riguardanti la trattazione di n. 6 pareri, oltre alla predisposizione di appunti o risposte a quesiti nelle materie inerenti alle

percentuale superiore al 2%) L'account *twitter* è, poi, passato da 7.000 followers iniziali a 12.262 *followers* (erano 10.778 a fine 2020). Com'è noto, l'80% dell'informazione oggi transita sui *social network*. La presenza della Corte dei conti in tali flussi informativi consente all'Istituzione di gestire direttamente e senza intermediazioni i propri contenuti istituzionali verso il proprio pubblico. Fra le attività redazionali di rilievo realizzate per il portale istituzionale, si segnalano: la realizzazione fin da marzo 2020 di una "Bacheca virtuale Covid-19", che viene costantemente alimentata con le misure organizzative di contrasto alla pandemia adottate dalla Corte, con i ruoli e i calendari di udienza.

funzioni e all'organizzazione della Corte dei conti, nonché relative a questioni legate all'attività contenziosa.

Struttura tecnica di supporto all'Organismo indipendente di valutazione della performance - OIV

La Struttura tecnica di supporto all'OIV per la stesura della Relazione annuale sull'attività dei dirigenti generali esamina le attività svolte dalle quattro direzioni generali dell'Istituto nell'esercizio finanziario precedente all'anno della sua pubblicazione⁴⁶.

A seguito delle problematiche insorte per il protrarsi della pandemia, che hanno determinato l'emanazione della direttiva in prossimità della scadenza dell'esercizio, l'ufficio non si è potuto avvalere dei preconsuntivi, che sono stati sostituiti da altre forme di monitoraggio e dal contatto *on line* con i dirigenti generali.

I consuntivi delle quattro direzioni generali, in seguito pervenuti all'Ufficio, sono stati oggetto di approfondite analisi sia con riferimento agli obiettivi dei singoli dirigenti generali, sia a quelli di carattere trasversale – riconducibili a più centri di responsabilità – in relazione alle esigenze di valutazione del Collegio.

Parallelamente alla pubblicazione della Relazione annuale sull'attività dei dirigenti generali e al suo invio al Presidente della Corte e al Segretario generale, le attività dell'ufficio si sono prevalentemente focalizzate sulla disamina delle Linee di indirizzo del Presidente della Corte dei conti, sulle Direttive di II livello adottate dai dirigenti generali e sulla Direttiva per l'azione amministrativa 2021, in funzione della predisposizione della Relazione dell'OIV per l'anno corrente.

Ufficio del ruolo generale dei giudizi di appello

L'Ufficio, la cui attività è caratterizzata da un elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa, ha il compito di distribuire alle tre Sezioni giurisdizionali centrali di Appello (secondo i criteri prestabiliti dal Presidente della Corte, nel rispetto dell'art. 10, c. 2 del c.g.c.) gli atti di impugnazione depositati.

L'emergenza pandemica e l'introduzione dello *smart working* ha dato impulso a una rivisitazione dei procedimenti in una prospettiva di massima dematerializzazione. L'organizzazione delle attività, anche in *smart working*, ha assicurato la tempestività delle aperture dei fascicoli di giudizio digitali, e nel corso dell'anno è stato recuperato il disallineamento con l'approntamento del fascicolo cartaceo, scaturito dal *lockdown*. Si è pervenuti, nell'ultimo trimestre dell'anno 2021, alla contestuale trasmissione dei fascicoli digitali e cartacei alle sezioni centrali, assicurata entro 5 giorni dalla firma del decreto presidenziale.

L'attività dell'ufficio nel 2021 ha riguardato, oltre all'apertura e all'assegnazione di giudizi di appello, anche con richiesta di sospensiva sia in materia pensionistica

⁴⁶ Al fine di adeguare l'organizzazione dell'Ufficio alla modalità di lavoro "mista" (da remoto ed in presenza), sono state così adottate una serie di misure atte a garantire un efficiente supporto all'OIV della *performance*, in particolare per le attività inerenti al monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi strategici di adempimento gestionale e di cambiamento, assegnati ai dirigenti generali. In particolare, è stata digitalizzata e messa a disposizione *on line* l'attività istruttoria di analisi e di studio, propedeutica alla redazione della menzionata Relazione annuale.

che di responsabilità, ricorsi di revocazione, impugnazioni in materia di conti giudiziari e riti sanzionatori.

Nel corso del 2021 è stata introdotta, in un'ottica di miglioramento del servizio all'utenza, la comunicazione alla parte appellante degli elementi identificativi del procedimento (numero di repertorio del ruolo generale) e della sezione di appello assegnataria del giudizio, oltre alle indicazioni specifiche per il deposito dell'unica copia cartacea da inserire a fascicolo, come richiesto da d.p. n. 98 del 21 ottobre 2015 e dalle Istruzioni tecnico operative, emanate in attuazione dell'art. 10 del cit. decreto. L'introduzione di tale comunicazione, trasmessa alla parte appellante, garantisce al difensore la possibilità di accesso immediato al FOL (Fascicolo On Line). Numerose sono, inoltre, le richieste di certificazione di "passato in giudicato" e di attestazione dello stato del procedimento su richiesta delle parti, anche per il tramite delle sezioni giurisdizionali regionali.

Con riguardo all'attività di raccordo che l'Ufficio svolge con le tre sezioni centrali di appello, si ritengono superati i dubbi interpretativi, sollevati dagli avvocati delle parti, sulla lettura dell'art. 178 c.g.c. (termini per le impugnazioni e decorrenza), mentre sono stati rilevati dubbi interpretativi sull'applicazione della sospensione dei termini per la pausa estiva, anche ai giudizi di appello.

Responsabile della protezione dati

Il responsabile della protezione dei dati (*Data Protection Officer* - DPO) è un magistrato della Corte, coadiuvato da un Nucleo di supporto (composto da un funzionario informatico e da un funzionario amministrativo), per lo svolgimento dei compiti di cui all'art. 39 del Regolamento generale per la protezione dei dati personali n. 2016/679 (*General Data Protection Regulation* o GDPR).

Nel corso dell'anno 2021, è proseguita l'analisi delle Misure di Sicurezza e *Privacy* inerenti ai trattamenti digitalizzati a impatto elevato di rischio per i diritti e le libertà dell'interessato in confronto con Sogei, nella specie Responsabile del trattamento ai sensi dell'art. 28 del GDPR. È stato, inoltre, sottoscritto un atto aggiuntivo all'atto di designazione di Sogei, al fine di regolare il piano delle responsabilità sulla base della normativa recata dal GDPR nelle ipotesi in cui vengano conclusi accordi (quadro ed esecutivi) tra la Corte dei conti e altri soggetti pubblici, ai sensi dell'art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241, per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, in relazione alle quali Sogei eroga servizi informatici che comportano trattamento di dati nella titolarità di soggetti pubblici diversi dalla Corte dei conti. Contestualmente, è stato aggiornato anche l'allegato flusso di notifica delle violazioni dei dati personali (*Data Breach*) verso l'Autorità Garante.

Sempre ai fini della corretta ripartizione della responsabilità tra titolare del trattamento e responsabili esterni del trattamento, si sono svolte attività istruttorie, di supporto al titolare, per la predisposizione degli atti di designazione dei responsabili del trattamento dati, ai sensi dell'art. 28 del GDPR. In materia di vaccinazioni, è stato chiarito agli uffici l'orientamento del Garante della privacy, che individua il medico competente come "figura centrale" nelle misure di contrasto e nel contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 nel contesto lavorativo.

È stata condivisa e adottata, ai fini della Valutazione di impatto (DPIA) ex art. 35 GDPR, la metodologia da applicare per specifiche attività di trattamento informatiche (a titolo di esempio Silea e Giudico).

Diversi, poi, sono stati i momenti di confronto sulle tematiche della sicurezza e *privacy* con Forum PA nell'ambito degli incontri fra la rete dei DPO e dei CISO (*Chief Information Security Officer*).

È stato elaborato lo schema di provvedimento con il relativo Organigramma concernente il sistema di *governance* della *privacy* nella Corte dei conti e tale provvedimento è stato adottato dal Titolare del trattamento nel mese di febbraio ai sensi dell'art. 2-*quaterdecies* Codice *Privacy* e art. 4, n. 10 del GDPR. Sono, inoltre, state predisposte le linee guida per l'applicazione della disciplina della *privacy*, finalizzate ad accompagnare le eventuali istruzioni che il Titolare del trattamento intenda indirizzare ai soggetti designati. La finalità è quella di fornire a tutti i soggetti designati un documento informativo di guida alle prescrizioni del GDPR, in logica applicativa diretta alla più chiara definizione di alcuni fondamentali concetti alla realtà della Corte (es. *privacy by design* e *by default*; *accountability*), alla declinazione dei soggetti passivi e attivi della *governance privacy*, anche con alcuni documenti operativi in appendice (esempio di Informativa; Registro delle attività di trattamento; raccomandazioni operative nella individuazione dei Responsabili del trattamento, ex art. 28 nella fase precontrattuale e contrattuale).

Nell'ambito dell'attività di consulenza del DPO a supporto del Titolare del trattamento, in relazione a specifiche istanze degli interessati, sono stati resi pareri in materia di diritto all'oblio. Numerose sono state le attività di supporto al Titolare del trattamento, ai fini della predisposizione delle informative e consenso *privacy*, ai sensi degli artt. 13 e 14 del GDPR, una fra tutte quelle relativa alla recente normativa sull'adozione del *Green Pass* per l'accesso ai luoghi di lavoro. A cura del DPO e del relativo Nucleo, è stata svolta una sessione formativa in materia di trattamento dati personali per il personale della Direzione generale dei Sistemi informativi Automatizzati, al fine di fornire un quadro d'insieme della materia *privacy* anche in relazione agli aspetti relativi alla sicurezza dei dati.

Nel corso del 2021 si è proceduto ai lavori di un tavolo condiviso con Corte di cassazione, Consiglio di Stato e Autorità Garante sul tema della "anonimizzazione" delle sentenze; in tale ambito, è stato predisposto un primo documento, che costituirà la base, assieme ai contributi delle altre magistrature, per un documento condiviso.

Trasparenza e Anticorruzione

Compito precipuo del Responsabile della trasparenza consiste nell'assicurare il monitoraggio dei contenuti della pagina "Amministrazione trasparente" sul sito istituzionale della Corte, al fine di far emergere eventuali inadempienze, oltre che nel verificare il tempestivo riscontro, nel valutare l'eventuale riesame delle istanze di accesso e nel divulgare la cultura della trasparenza tra i destinatari della normativa di settore. L'opera di sensibilizzazione, soprattutto nei confronti della dirigenza, ha determinato una maggior attenzione sulle responsabilità dei referenti del Responsabile e sulle sanzioni previste in caso di inadempimento agli obblighi di pubblicazione.

Particolare rilevanza riveste la materia dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato, regolamentata dall'A.N.A.C. con la delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016. Le istanze di accesso civico generalizzato pervenute nel 2020 (pari a 4) sono state rigettate o perché afferenti a documenti non detenuti dalla Corte ovvero, più frequentemente, perché riferite ad ambiti di stretta competenza della magistratura contabile, non soggetti, come tali, sulla scorta della consolidata giurisprudenza amministrativa, alla normativa in materia di accesso.

Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, per effetto dell'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, come novellato dall'art. 10 del d.lgs. n. 97/2016, è stato abolito e le medesime informazioni sono confluite in apposita sezione del Piano triennale di prevenzione della corruzione della Corte dei conti.

Per quanto riguarda il Piano di prevenzione della corruzione 2021-2023, la novità più rilevante (rispetto all'anno precedente) è rappresentata dalla metodologia utilizzata, che ha privilegiato un sistema di misurazione qualitativo, piuttosto che quantitativo, basandosi su un principio di prudenza anche per evitare una sottostima del rischio, in aderenza alle indicazioni dell'Allegato 1 al PNA (Piano Nazionale Anticorruzione) 2019. Quanto alle misure di prevenzione, nel Piano è stata evidenziata la seguente distinzione: le misure, in relazione alla loro portata, "possono definirsi generali quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera amministrazione o ente; specifiche laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio e pertanto devono essere ben contestualizzate rispetto all'amministrazione di riferimento".

Per quanto riguarda la segnalazione di condotte illecite (c.d. *whistleblowing*), nel corso del 2021 non sono pervenute segnalazioni al Responsabile della prevenzione della corruzione: tali segnalazioni possono essere effettuate esclusivamente in via informatica, tramite apposito sistema interno con garanzia di anonimato, attivato fin dal 2014. A tale riguardo, nel 2021, a cura della DGSIA, è stata messa in linea una nuova piattaforma *software*, migliorata nelle specifiche tecniche e in quelle di sicurezza.

CAPITOLO XV

LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

1. Evoluzioni del sistema informativo della giurisdizione

Il sistema informativo della giurisdizione “Giustizia Digitale Contabile” (GiuDiCo), in ossequio alle disposizioni di cui all’art. 6, c.g.c., è alla base del processo di digitalizzazione degli atti e delle procedure della giurisdizione, raccogliendo e formando, nel contempo, una base dati, consultabile anche attraverso strumenti di *business intelligence*, a supporto delle attività istituzionali. Complementare a esso è il sistema SIRECO (Sistema Informativo Resa Elettronica dei Conti), che permette agli agenti contabili pubblici di rendere il conto giudiziale alla Corte dei conti per via telematica.

Nell’anno 2021 gli sviluppi e le evoluzioni del sistema GiuDiCo sono stati mirati al progressivo completamento del processo digitale contabile in Corte.

In primo luogo, è stata avviata la fase di analisi del “Deposito successivo di atti su giudizio/istruttoria/conto” per via telematica (per il I° e il II° grado), con ricezione di avvenuto deposito; per questa funzione è stata già completata la fase relativa al primo grado.

Inoltre, sono state portate a termine l’analisi e la realizzazione delle funzionalità inerenti alla visualizzazione del fascicolo per tutte le parti del processo, oltre all’integrazione con *PEC Manager* delle funzioni relative ai conti giudiziali per l’invio della relazione di discarico/estinzione alle parti interessate. Nel corso dell’anno è stata, altresì, avviata l’analisi per l’implementazione del deposito telematico dell’atto introduttivo del giudizio (I° e II°), con iscrizione del giudizio a ruolo.

Quale attività parallela attinente a tale sistema informativo, sono proseguite le attività necessarie all’integrazione di GiuDiCo con la Piattaforma Antifrode Nazionale (PIAF IT); ciò permette alla Corte di contribuire a realizzare un “fascicolo reputazionale”, che trae le informazioni dalle principali banche dati nazionali (Ministero della Giustizia, Corte dei conti, BDU, SIAN, Anagrafe tributaria, INFOCAMERE, IMS-OLAF, Commissione UE per i finanziamenti diretti). A fine 2021 è stato già effettuato positivamente un test per il collaudo delle funzionalità implementate per consentire il collegamento di Giudico alla PIAF, utilizzando dei database di prova.

Sono stati, inoltre, predisposti e presentati i prototipi dei cruscotti direzionali di carattere strategico per il Presidente e per il Procuratore Generale, mediante i quali si può evidenziare, in tempo reale, l'andamento delle attività istituzionali, fino al singolo elemento analitico.

In attesa della definizione di un'adeguata soluzione architettuale, è stata avviata la progettazione della prima versione del *Data Lake* della Corte dei conti.

Allo stesso tempo, è proseguito l'aggiornamento e il perfezionamento dei prospetti, dei *report* e delle funzionalità di ricerca avanzata, utili alle attività concernenti l'inaugurazione dell'anno giudiziario. Tali *report* sono, da un lato, finalizzati al soddisfacimento delle esigenze di rilevazione ed elaborazione statistica sull'andamento dell'attività giurisdizionale dell'Istituto, dall'altro consentono anche il monitoraggio della produttività e dei carichi di lavoro dei magistrati, sulla base dei dati effettivamente registrati sui sistemi della Giurisdizione. Sono stati anche portati a termine gli aggiornamenti, richiesti dalla Presidenza, dei Prospetti relativi all'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario (IAG 2022).

Nell'ambito delle valutazioni dei rischi previsti dal GDPR, si è proceduto alla valutazione delle misure di sicurezza e *privacy* applicate al trattamento dei dati che afferiscono al comparto Giurisdizionale e, a valle della *Privacy Impact Analysis* (PIA) sui sistemi della Giustizia Contabile, è stata avviata l'applicazione delle eventuali misure di rientro rispetto alle rilevazioni evidenziate dalla PIA. A tal fine, sono stati redatti i documenti di valutazione dei rischi e di impatto sui sistemi della Giustizia Contabile.

2. Controllo e monitoraggio della finanza territoriale

Nel corso del 2021 sono state realizzate anche importanti iniziative a supporto delle attività svolte dalle sezioni regionali di controllo, nell'ambito del controllo e monitoraggio della finanza territoriale.

La Corte dei conti, infatti, ai sensi dell'artt. 1, cc. 166 e ss., della l. 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'art. 1, c. 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, approva annualmente linee guida e questionari destinati agli organi di revisione degli enti territoriali. Per i questionari allegati alle linee guida per gli enti locali e per le regioni, è a regime un sistema specifico (*FITNET/CONTE*) che permette l'acquisizione strutturata e controllata dei dati richiesti e la loro archiviazione ed elaborazione.

Tale sistema, se da una parte ha un'indubbia utilità per le attività di controllo e di istruttoria svolte dalle sezioni regionali, dall'altra, comporta costi rilevanti e tempi di sviluppo e messa in esercizio non sempre compatibili con le esigenze istituzionali, che richiedono dati disponibili ed elaborabili nel minor tempo possibile.

Nell'anno 2021, all'esito di una ricerca di uno strumento in grado di garantire la realizzazione di indagini e questionari *online* senza dover ricorrere a sviluppi complessi, è stato individuato un prodotto *open source* che consente di creare e gestire indagini *online*, anche al fine di ridurre i costi legati alla implementazione delle linee guida e dei questionari nella modalità tradizionale, che prevede lo sviluppo e l'aggiornamento delle funzionalità *software* necessarie a gestirli.

La piattaforma scelta, *Limesurvey*, è stata acquisita, installata e configurata sui server della Corte dei conti, e resa disponibile per le esigenze operative dell'Istituto. L'obiettivo del progetto, una volta a regime, è quello di consentire la realizzazione

dei questionari in poco tempo e, potenzialmente, anche in autonomia da parte di personale Corte opportunamente formato.

A tale scopo, nell'ambito della sperimentazione per l'utilizzo di questo prodotto, si è concluso l'addestramento del personale della Sezione delle Autonomie all'uso della nuova piattaforma e si sono contestualmente realizzati dei questionari, indicati dalla sezione stessa, sui controlli interni, sul bilancio preventivo degli enti locali e sul bilancio consuntivo degli enti locali (quest'ultimo, in corso di realizzazione).

3. Servizi in *cloud*, strumenti di *data governance*, sicurezza per i sistemi/servizi *cloud* utilizzati e gestione dei documenti informatici

La Corte dei conti da diversi anni ha intrapreso un preciso percorso di utilizzo del *cloud* come strumento tecnologico di natura strategica, per favorire la digitalizzazione dell'azione amministrativa secondo criteri di innovazione tecnologica e di sicurezza delle informazioni e degli accessi a esse relative.

L'adozione del *cloud computing* presenta molteplici vantaggi: consente di migliorare l'efficienza operativa dei sistemi ICT, di conseguire significative riduzioni di costi, di rendere più semplice ed economico l'aggiornamento dei *software*, di migliorare la sicurezza e la protezione dei dati e di velocizzare l'erogazione dei servizi a cittadini e imprese.

D'altro canto, è necessario definire delle strategie operative, cosiddette di *way-out*, che assicurino la fruizione dei dati e delle funzionalità senza essere legati specificatamente a un particolare servizio o piattaforma *cloud* adottato.

In quest'ottica, uno degli obiettivi portati avanti nel 2021 ha riguardato la necessità di analizzare, progettare e implementare i processi connessi al *Disaster Recovery* del sistema di gestione documentale, attualmente fornito dal servizio *cloud SaaS*⁴⁷ *SharePoint on line* della suite Microsoft 365 (già Office 365). Tali attività assicureranno alla Corte dei conti la possibilità di poter consultare e lavorare su dati e documenti presenti nel sistema di gestione documentale avendo a disposizione un servizio *cloud* diverso da quello attualmente utilizzato, unitamente alle procedure tecniche di riversamento e messa in sicurezza dei dati.

Sono state, inoltre, definite le stime relative alle risorse e ai servizi necessari al progetto, nonché il materiale procedimentale-amministrativo per la redazione dei capitolati tecnico-amministrativi necessari per le acquisizioni previste. È stata condotta un'analisi specifica in merito al patrimonio di dati strutturati e documentali dell'Amministrazione, al fine di definire con precisione il contesto del progetto.

Allo stato attuale, è stata disegnata e progettata l'architettura che ospiterà il sistema di *Disaster Recovery* della gestione documentale e si stanno implementando le componenti *software* necessarie per il *porting* dei documenti e per l'interfacciamento funzionale con il nuovo sistema. Analogamente, è stata avviata anche l'attività di analisi e progettazione della strategia di *way-out* dall'attuale servizio *cloud SaaS* di Protocollo *CiviliaNext*.

L'attività è consistita nell'esame delle soluzioni presenti sul mercato e nella conseguente valutazione sull'usabilità del sistema anche in relazione al particolare

⁴⁷ *Software as a Service*

contesto operativo dell'Amministrazione. Inoltre, la distribuzione dei flussi di lavoro sugli uffici e le prassi operative sono state oggetto di opportuna valutazione, al fine di consentire una standardizzazione complessiva delle attività. Ciò attua, infatti, il paradigma della resilienza delle architetture dei servizi digitali, che è essenziale per assicurare la possibilità di avere la *way-out*, unitamente a chiari e definiti processi di gestione, elaborazione dei dati e dei documenti. In tale ottica, è stata posta attenzione anche alla comunicazione che dovrà essere fatta verso gli utenti del servizio, indicando con semplicità e chiarezza le novità introdotte e le istruzioni operative per l'accesso.

Sono stati definiti vari scenari di riferimento ed è stata condotta una preliminare indagine di mercato volta a determinare altri servizi *cloud SaaS* che l'Amministrazione potrebbe utilizzare.

Tra questi, sono stati individuati alcuni servizi di protocollo rispondenti ai requisiti funzionali e normativi richiesti dall'Amministrazione. Per finalizzare un *benchmarking* oggettivo e puntuale, si sta procedendo a un'analisi più dettagliata di questi servizi, anche tramite riunioni di approfondimento specifiche.

Per quanto concerne l'implementazione degli strumenti di *data governance*, nel corso del 2021 è stata portata a termine la progettazione dell'infrastruttura architettonica del *Data Lake* della Corte dei conti. In particolare, sono state condotte le analisi con i dati dei settori della Giurisdizione e della Finanza Statale e sono stati definiti i principali processi di *data ingestion*, elaborazione e fruizione dei dati.

È opportuno evidenziare anche il lavoro svolto per aumentare la sicurezza per i sistemi e i servizi *cloud* utilizzati, sia per quanto concerne l'accesso e la profilazione di dati e documenti (attraverso sistemi di criptazione delle informazioni, in transito e collocate su apposito *storage*, con l'utilizzo di chiavi e certificati digitali nelle transazioni, con sistemi di securizzazione degli accessi e protezione delle identità, con meccanismi di protezione dei dispositivi utilizzati) sia per quanto riguarda l'analisi dei servizi di *security* attivabili sulle piattaforme *cloud PaaS*⁴⁸ utilizzati attualmente, che consentono l'erogazione di diversi sistemi applicativi.

A tal fine, è stata effettuata una ricognizione delle funzionalità di sicurezza informatica utilizzabili nel contesto Corte dei conti, nonché dei servizi di *security*, attivabili sulle piattaforme *cloud SaaS* e *PaaS*, utilizzati attualmente, con annotazioni circa le criticità e/o le opportunità connesse all'utilizzo; a ciò si aggiunge la redazione di un programma di implementazione specifico del contesto operativo dell'utente.

Sono stati altresì implementati diversi meccanismi operativi inerenti alla protezione di informazioni, dati, documenti e servizi nell'ambito del sistema informativo. È stata condotta l'analisi di dettaglio relativa alle funzionalità di sicurezza utilizzabili in Corte dei conti, soprattutto per proteggere le risorse dislocate nel *cloud computing*. Sono state implementate la protezione delle informazioni, la crittografia sui documenti, la concessione di diritti di accesso e visione unitamente ai meccanismi di controllo e verifica in base alle politiche di protezione definite dall'Amministrazione.

Si è proceduto a integrare i sistemi di allarmistica con la piattaforma *ServiceNow*, allo scopo di gestire automaticamente le segnalazioni di incidenti di sicurezza. Sono

⁴⁸ *Platform as a Service*

state revisionate e aggiornate nel loro complesso le architetture di accesso ai sistemi e implementati più robusti meccanismi di protezione delle credenziali.

Nel 2021 è stato analizzato l'adeguamento della gestione dei documenti informatici alle nuove linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID), che forniscono alle pubbliche amministrazioni indicazioni sulla gestione documentale, garantendo la corretta gestione dei documenti, dalla formazione iniziale alla conservazione.

Le Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici di AgID regolano il nucleo della trasformazione digitale nel pubblico e nel privato, perché il documento informatico è uno degli elementi fondamentali per le attività digitali. L'attività di analisi assume un'importanza molto rilevante poiché deve essere posta particolare attenzione alle novità introdotte rispetto alla normativa vigente, tenendo in considerazione che tale normativa è entrata in vigore dal 1° gennaio 2022. L'attività ha previsto l'analisi del contesto organizzativo e la ripartizione delle responsabilità, l'integrazione di figure fondamentali nel cammino di digitalizzazione, quali il Responsabile della Conservazione (RdC), il Responsabile della Gestione Documentale (RGD), il *Data Protection Officer* (DPO), il Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD).

La sicurezza dei documenti, il formato, i metadati, i processi di gestione, sono stati oggetto di revisione nell'ottica della produzione della nuova versione del Manuale di Gestione Documentale. Per tale finalità è stata molto importante la realizzazione di una ricognizione del contesto normativo e di quello organizzativo e la redazione di un programma di attuazione delle Linee guida indicate. Sono state, inoltre, definite le attività di analisi di dettaglio e di progettazione dell'adeguamento alle linee guida AgID.

È stata elaborata una versione aggiornata, e attualizzata al contesto, del Manuale di Gestione documentale, corredato degli allegati "Piano della sicurezza del sistema di gestione documentale" e Titolare di classificazione, nonché una relazione per evidenziare i punti di criticità rilevati e le possibili azioni di miglioramento.

4. Piano strategico per la gestione delle postazioni di lavoro. Gestione asset e tempestività dei pagamenti

Come è noto, per il 2021, nell'intento di contenere e ridurre la spesa informatica, si è operato il consolidamento dei sistemi informativi in esercizio, limitando gli interventi a necessità stringenti (es. novità normative, innovazioni tecnologiche). A ciò si aggiungono interventi derivanti dalle richieste di realizzazione di nuovi servizi IT, validate dal Comitato per l'Informatica e dai vertici istituzionali.

Nel solco di tali linee guida, la circolare del Segretario generale n. 36 del 13 novembre 2020 ha stabilito la definizione del "Piano strategico per la gestione delle postazioni di lavoro 2020/2022", che si colloca nell'alveo delle iniziative previste dal novellato art. 12, c. 3-ter del C.A.D., orientate alla "diffusione del lavoro agile quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato", presuppone la graduale dismissione delle postazioni di lavoro fisse a favore di dispositivi ad alta mobilità, utilizzabili, come tali, anche da casa.

Le attività svolte in merito, nel corso dell'anno, hanno individuato i corretti processi e gli adeguati strumenti necessari alla gestione degli oggetti fisici che

costituiscono le postazioni di lavoro e le infrastrutture della Corte dei conti e dei contratti di acquisto, noleggio, manutenzione e assistenza.

Giova evidenziare come, con la graduale dismissione delle postazioni di lavoro fisse prevista dal succitato piano, alla riduzione del loro ciclo di vita, da cinque a tre anni, corrisponderà una diminuzione dei costi di acquisto e gestione (il cui numero diminuirà, a regime, di circa il 50%) nel breve, medio e lungo periodo.

In particolare, nell'anno trascorso è stata avviata l'attuazione del piano strategico, attraverso la distribuzione e la gestione, per tutto il personale che svolge attività telelavorabili, dei relativi *asset* quali PC portatili di fascia alta, *monitor* di adeguate dimensioni e *docking station*, in base alle forniture disponibili.

Per garantire la corretta transizione tra postazioni fisse e mobili è stato definito il piano dei fabbisogni per tutte le sedi periferiche e, nel corso degli ultimi mesi del 2021, si è provveduto a effettuare tale analisi anche per gli uffici delle sedi di Roma. Nel 2021 è stata realizzata la sostituzione dei dispositivi fissi con dispositivi mobili su dieci sedi periferiche, predisponendo la dismissione di circa 300 postazioni obsolete e il contestuale recupero di *monitor*, tastiere e mouse per l'utilizzo con i nuovi dispositivi portatili.

Inoltre, per quanto attiene ai contratti, la medesima attività ha permesso di realizzare la gestione centralizzata, tramite specifico strumento informatico, della documentazione amministrativa inerente, in modo specifico, alle condizioni di utilizzo, alle manutenzioni e ai servizi di assistenza correlati. È stata individuata in *ServiceNow* la piattaforma di gestione dei contratti, e al riguardo si è provveduto a effettuare attività massive di *data entry* da parte del Servizio per la gestione degli acquisti gare e contratti e del Servizio per la gestione del Centro Unico Servizi della Direzione generale per i Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA). È stata, quindi, realizzata un'attività di popolamento della banca dati su *ServiceNow* e una bonifica dei contratti del 2020, nonché uno studio delle specifiche funzionali, al fine di una successiva implementazione della piattaforma anche per la parte relativa agli impegni di spesa.

Sono state, infine, definite le procedure di gestione degli asset, anche in relazione alla gestione della transizione tra postazioni fisse e mobili, e sono attivamente utilizzate. In tale contesto, si evidenzia che un altro importante obiettivo perseguito dalla Direzione generale, è stato quello di porre l'attenzione sul rispetto dei termini tassativi imposti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai pagamenti che riguardano i servizi di telefonia fissa e mobile che avevano costituito negli ultimi anni un aspetto critico.

5. Connettività "da casa" e connettività dati *mobile* per i dipendenti

Per quanto attiene alla connettività "da casa" per i dipendenti, a seguito di un preliminare studio di fattibilità, è stato verificato che le soluzioni disponibili mediante Convenzione CONSIP non sono in linea con le esigenze, né sotto il profilo tecnico, né sotto il profilo amministrativo, in termini di riparto dei costi.

L'obiettivo perseguito è stato quello di individuare una proposta tecnico-economica in linea con le esigenze funzionali dello *smart working* tra i principali operatori fisici di telefonia, ai fini di un'eventuale Convenzione da proporre per l'adesione volontaria dei dipendenti. Tale iniziativa si è sostanziata nell'analisi delle

proposte senza attività contrattuale, né oneri a carico del *budget* della Direzione, a partire da una ricognizione del contesto di riferimento, delle criticità e delle opportunità emerse in relazione alle prestazioni rese ai dipendenti, con eventuale proposta di modifica della soluzione attualmente individuata⁴⁹.

Per quanto attiene alla connettività mobile dei dipendenti, questa veniva erogata nell'ambito dell'*addendum* alla Convenzione Telefonia Mobile 7, scaduta il 6 marzo 2021. La CONSIP ha attivato negli ultimi mesi del 2021 la Convenzione Telefonia Mobile 8 (TM8), nell'ambito della quale è prevista anche la disponibilità di opzioni che consentano il traffico dati, e della cui migrazione delle utenze si è occupata la DGSIA.

È stato predisposto il primo ODA⁵⁰ per l'adesione alla nuova convenzione, che prevede la migrazione delle sole utenze con profilo tariffario L20 in abbonamento dalla Convenzione TM7 a TM8 (1932 utenze e 50 nuove attivazioni). Sono state avviate le attività per il noleggio di nuovi terminali radiomobili per sopperire alle necessità legate alla immissione in ruolo dei referendari vincitori di concorso e ai malfunzionamenti dei dispositivi attualmente in uso di proprietà dell'amministrazione. Inoltre, è in corso e si concluderà nei primi mesi del 2022 la migrazione delle utenze con profilo tariffario in abbonamento a consumo e delle SIM M2M⁵¹.

6. Attività nell'ambito della prevenzione delle infezioni da Covid-19

La DGSIA, oltre ad applicare all'interno dei propri uffici le normative e le direttive di natura emergenziale che si sono succedute nell'anno, adeguando anche i propri processi operativi e gestionali alla nuova realtà, è stata anche coinvolta, nell'ambito del suo ruolo specifico, in molte delle iniziative di contrasto alla pandemia portate avanti in Corte dei conti.

Sul fronte dell'adeguamento a norme e regolamenti, sono state riviste le procedure di accesso degli utenti al *Customer Care* del Centro Unico Servizi, in modo da limitare al minimo possibile i contatti diretti fra il personale di supporto e gli utenti. Si è proceduto inoltre a sostituire la stragrande maggioranza dei *meeting* con fornitori esterni, *stakeholder* progettuali e personale di altre Pubbliche Amministrazioni con riunioni *on-line* basati sulla piattaforma *Microsoft Teams*. Lo stesso è stato fatto per le riunioni interne alla Direzione generale.

Dal punto di vista tecnologico, il Segretario generale e la Direzione generale Affari generali hanno richiesto la collaborazione della DGSIA, nello specifico dei servizi CUS e SPA, nella definizione e implementazione delle migliori strategie per la verifica del c.d. *Green Pass*.

Nel breve termine, il settore telefonia del Servizio per la Gestione del Centro Unico Servizi ha fornito a tutto il personale addetto ai controlli all'accesso *smartphone* configurati per l'utilizzo dell'*app* VerificaC19, in modo che fosse possibile, a partire

⁴⁹ La convenzione per la connettività casalinga è stata realizzata con *Wind/3* e messa a disposizione dell'utenza finale, tramite modulo di richiesta su Mappa Servizi.

⁵⁰ Ordine Di Acquisto

⁵¹ *Machine to machine*

dal 15 ottobre 2021, procedere al controllo del possesso del *Green Pass* nei confronti del personale amministrativo, dirigenziale e di Magistratura, oltre che dei visitatori.

Nel medio termine, la DGSIA è stata incaricata di acquisire un sistema di controllo automatizzato del *Green Pass*, integrato con l'infrastruttura dei tornelli di accesso presso la sede di Roma. L'attività, al momento, è in fase di ulteriore perfezionamento, a causa della recente ridefinizione, da parte del Governo, dei requisiti di accesso ai luoghi di lavoro (tra i quali l'obbligo vaccinale per gli ultracinquantenni, con utilizzo del *Green Pass* rafforzato).

La DGSIA ha inoltre avviato, con la collaborazione del MEF e di Sogei, l'implementazione di un sistema di controllo del *Green Pass* successivo all'accesso del dipendente presso la sede. Il sistema è basato sul "riuso" di quanto realizzato dal MEF in termini di integrazione fra il sistema di gestione del personale (Siap/Spring), la piattaforma NoiPA e il portale governativo del *Green Pass*. Sarà possibile per i vertici degli uffici e per i loro delegati avere su base giornaliera un quadro completo del possesso del *Green Pass* da parte dei loro collaboratori.

TABELLE

(*) *Dati comunicati dalle Sezioni di Controllo centrali e regionali*

(**) *Dati inseriti nel sistema informativo della giurisdizione "GIUDICO" alla data del 11.01.2022*

(***) *Dati comunicati dalle Sezioni Riunite e dalle Sezioni giurisdizionali regionali*

I. AREA GIURISDIZIONE

a. Sezioni riunite in sede giurisdizionale

SENTENZE (***)	
N°	Oggetto
1/2021/QM/PRES-SEZ	<p>Questione di massima sulla corretta e uniforme interpretazione dell'art. 54, c. 1, del d.p.r. n. 1092/1973:</p> <ol style="list-style-type: none">a) se il beneficio previsto dall'art. 54, c. 1, d.p.r. n. 1092/1973, spetti o meno al personale militare collocato a riposo con una anzianità di servizio superiore ai 20 anni; in altri termini - avendo riguardo alle modalità di calcolo del trattamento di pensione - se la "quota retributiva" della pensione da liquidarsi con il sistema "misto", ai sensi dell'articolo 1, c. 12, della legge n. 335/1995, in favore del personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità ricompresa tra i 15 e i 18 anni, debba essere calcolata invariabilmente in misura pari al 44% della base pensionabile in applicazione del ridetto art. 54, oppure se tale quota debba essere determinata tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati al 31 dicembre 1995, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile; b) In caso di ritenuta spettanza del beneficio di cui all'art. 54 al personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità, se la medesima aliquota del 44% sia applicabile anche per la quota retributiva della pensione in favore di quei militari che, alla data del 31 dicembre 1995, vantavano un'anzianità utile inferiore a 15 anni.se il beneficio previsto dall'art. 54, c. 1, d.p.r. n. 1092/1973, spetti o meno al personale militare collocato a riposo con una anzianità di servizio superiore ai 20 anni; in altri termini - avendo riguardo alle modalità di calcolo del trattamento di pensione - se la "quota retributiva" della pensione da liquidarsi con il sistema "misto", ai sensi dell'art. 1, c. 12, della l. n. 335/1995, in favore del personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità ricompresa tra i 15 e i 18 anni, debba essere calcolata invariabilmente in misura pari al 44% della base pensionabile in applicazione del ridetto art. 54, oppure se tale quota debba essere determinata tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati al 31 dicembre 1995, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile.
4/2021/QM/SEZ	<p>Se, in ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53 c. 7 e 7 bis del d.lgs. n. 165/2001 da parte di pubblici dipendenti (o comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione sia da effettuarsi al netto o al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate con la medesima causale sul reddito imponibile.</p>

SENTENZE (***)	
N°	Oggetto
12/2021/QM/SEZ	<p>Questione di massima sulla corretta e uniforme interpretazione dell'art. 54, c. 1, del d.p.r. n. 1092/1973:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) statuire se la quota retributiva della pensione da liquidarsi con il sistema misto, ai sensi dell'art. 1, c. 12, della l. n. 335/1995, in favore del personale militare o appartenente a corpi militarizzati, cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali, vada calcolata tenendo conto dell'effettivo numero di anni maturati al 31 dicembre 1995, con l'applicazione del relativo coefficiente, per ogni anno utile, determinato dalle stesse sezioni riunite nel 2,44% anche in favore di quei militari che, alla data del 31 dicembre 1995, vantavano una anzianità di servizio inferiore a 15 anni; b) ovvero di statuire, ove ritenuto non applicabile il coefficiente del 2,44%, quale sia l'aliquota da applicare al personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità che, alla data del 31 dicembre 1995, vantava un'anzianità di servizio inferiore a 15 anni. se la quota retributiva della pensione da liquidarsi con il sistema misto, ai sensi dell'art. 1, c. 12, della l. n. 335/1995, in favore del personale militare cessato dal servizio con un'anzianità superiore a 20 anni e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità inferiore a 15 anni, debba o meno essere calcolata tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati alla predetta data, con applicazione dell'aliquota del 2,44% per ogni anno utile.
13/2021/QM/SEZ	<p>Se, in ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, c. 7 e ss., del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione sia da effettuarsi al netto o al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile</p>
27/2021/QM/PROC	Interpretazione dell'art. 16 del d.p.r. n. 380/2001

ORDINANZE (***)	
N	Oggetto
3/2021/RCS	Regolamento di competenza - Sezione giurisdizionale Lazio
4/2021/RCS	Regolamento di competenza - Procuratore regionale Umbria
15/2021/RCS	Regolamento di competenza - Procuratore regionale Puglia
16/2021/RCS	Regolamento di competenza - Procuratore regionale Puglia

b. Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione

SENTENZE (***)	
N°	Oggetto
2/2021/RIS	Concessioni autostradali venete – CAV S.p.A. avverso inclusione elenco Istat
3/2021/EL	Comune di Decollatura avverso la deliberazione n. 171/2020 della Sezione regionale di controllo per la Calabria
5/2021/EL	Accertamento contenuto nella pronuncia n. 84/2020/VSG della Sezione regionale di controllo per la Toscana
6/2021/EL	Comune di Scalea avverso la deliberazione n. 46/2020/PRSP della Sezione regionale di controllo per la Calabria
7/2021/EL	Comune di San Pietro a Maida avverso la deliberazione n. 182/2020 della Sezione regionale di controllo per la Calabria
8/2021/EL	Comune di Bisignano avverso la deliberazione n. 50/2021 della Sezione regionale di controllo per la Calabria
9/2021/EL	Comune di Buonabitacolo avverso la deliberazione n. 80/2019 della Sezione regionale di controllo per la Campania
10/2021/EL	Comune di Saracena avverso la deliberazione n. 81/2021 della Sezione regionale di controllo per la Calabria
11/2021/RGC	Gruppo consiliare SVP – Südtiroler Volkspartei in Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol avverso la deliberazione n. 41/2021 della Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol
14/2021/RGC	Gruppo consiliare della Regione Puglia “Movimento Schittulli - Area Popolare” avverso la deliberazione n. 67/2021/FRG della Sezione regionale di controllo per la Puglia
15/2021/RGC	Gruppo consiliare della Regione Puglia “Movimento 5 Stelle” avverso la deliberazione n. 65/2021/FRG della Sezione regionale di controllo per la Puglia
16/2021/RGC	Gruppo consiliare “Emiliano Sindaco di Puglia” avverso la deliberazione n. 61/2021/FRG della Sezione regionale di controllo per la Puglia
17/2021/RGC	Gruppo consiliare presso l’Assemblea legislativa della Regione Puglia denominato “Gruppo Popolari” avverso la deliberazione n. 64/2021/FRG della Sezione regionale di controllo per la Puglia
18/2021/RGC	Gruppo consiliare “Senso Civico un Nuovo Ulivo per la Puglia” avverso la deliberazione n. 68/2021/FRG della Sezione regionale di controllo per la Puglia
19/2021/RGC	Gruppo consiliare “La Puglia con Emiliano” avverso la deliberazione n. 63/2021/FRG della Sezione regionale di controllo per la Puglia
20/2021/DELC	Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale d’appello per la Regione siciliana avverso la decisione n. 6/2021, resa dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana
21/2021/EL	Comune di Palagonia avverso la deliberazione n. 101/2021 della Sezione regionale di controllo per la Sicilia
22/2021/RGC	Gruppo consiliare “Gruppo Misto” avverso la deliberazione n. 62/2021/FRG della Sezione regionale di controllo per la Puglia
23/2021/RGC	Gruppo consiliare “Forza Italia” avverso la deliberazione n. 66/2021/FRG della Sezione regionale di controllo per la Puglia
24/2021/RIS	Finanziaria Regionale della Valle d’Aosta S.p.A. a socio unico – FINAOSTA S.p.A. avverso inclusione elenco Istat – sentenza/ordinanza di rimessione alla CGE
25/2021/RIS	Finanziaria per lo sviluppo della Regione Lombardia S.p.A. - Finlombarda avverso inclusione elenco Istat - sentenza/ordinanza di rimessione alla CGE
26/2021/RIS	GEPAFIN – Garanzia Partecipazioni e Finanziamenti S.p.A. avverso inclusione elenco Istat - sentenza/ordinanza di rimessione alla CGE

ORDINANZE (***)	
N°	Oggetto
1/2021/RIS	Ferrovienord – ordinanza istruttoria
2/2021/RIS	Federazione sportiva Triathlon - ordinanza istruttoria
5/2021/RIS	Ferrovienord – ordinanza di rimessione alla Corte di giustizia europea
6/2021/RIS	Federazione sportiva Triathlon – ordinanza di rimessione alla Corte di giustizia europea
7/2021/RIS	Investimenti immobiliari italiana - Invimit SGR S.p.A. – ordinanza istruttoria
8/2021/RIS	Autostrada Regionale Cispadana S.p.A – ordinanza istruttoria
9/2021/RIS	Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.A. - ordinanza istruttoria
10/2021/RIS	Investimenti immobiliari italiana - Invimit SGR S.p.A. – sospensione impropria
11/2021/RIS	Autostrada Regionale Cispadana S.p.A. - sospensione impropria
12/2021/RIS	Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.A. – sospensione impropria
13/2021/RIS	Trentino Sviluppo S.p.A. - sospensione impropria
14/2021/RIS	Autostrada del Brennero S.p.A. - sospensione impropria

c. Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione siciliana

GIUDIZI DI RESPONSABILITA' (**)					
Sezione	Appello	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	58	36	48	46
	Parte Convenuta	261	152	183	230
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	52	36	38	50
	Parte Convenuta	345	186	269	262
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	61	48	37	72
	Parte Convenuta	350	227	188	389
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	Pubblico Ministero	24	21	28	17
	Parte Convenuta	94	75	103	66
TOTALE		1.246	785	898	1.133

GIUDIZI DI CONTO (**)					
Sezione	Appello	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	0	2	0	2
	Agente Contabile	13	2	5	10
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	7	0	5	2
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	1	0	1	0
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	0	1	1	0
TOTALE		21	5	12	14

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 CON RITO ABBREVIATO (**)				
- Art. 130 c.g.c. -				
Sezione	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	1	7	5	3
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	2	0	0	2
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	0	0	0	0
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	0	0	0	0
TOTALE	3	7	5	5

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
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	893	467	401	959
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	845	408	345	908
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	767	547	499	815
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	133	200	172	161
TOTALE	2.638	1.622	1.417	2.843

LEGENDA GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA:

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

d. Sezioni giurisdizionali regionali

GIUDIZI NELLA MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA (**)				
- Rito Ordinario -				
Giudizi	Pendenti Iniziali	Iscritti	Esauriti	Pendenti Finali
RESPONSABILITÀ	1.777	1.227	1.509	1.495
RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA	24	21	25	20
CONTO	944	508	338	1.114
ISTANZA DI PARTE	238	46	60	224
RESA DI CONTO	1.024	1.131	956	1.199
TOTALE	4.007	2.933	2.888	4.052

LEGENDA GIUDIZI NELLA MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA

PENDENTI INIZIALI: numero di giudizi: responsabilità, responsabilità sanzionatoria, conto, istanza di parte, resa di conto con DATA DI ISCRIZIONE antecedente al 01/01/2021 e che per tale data non risultano ESAURITI.

ISCRITTI: numero di giudizi di responsabilità, responsabilità sanzionatoria, conto, istanza di parte e resa di conto, con DATA DI ISCRIZIONE antecedente al 01/01/2021.

ESAURITI: numero di giudizi di responsabilità, responsabilità sanzionatoria, conto, istanza di parte e resa di conto, ESAURITI nell'intervallo di riferimento.

PENDENTI FINALI: GIUDIZI INIZIALI al 01/01/2021 + GIUDIZI ISCRITTI - GIUDIZI ESAURITI

CONTI GIUDIZIALI (**)		Quantità
Giudizi		
PENDENTI INIZIALI (al 01/01/2021)		365.523
ISCRITTI		109.984
DEFINITI	Conti definiti con decreto di discarico	6.699
	Conti definiti con decreto di estinzione	46.306
	Conti definiti in giudizio	2.543
	Conti definiti con altre modalità	9.615
PENDENTI FINALI (al 31/12/2021)		410.344

LEGENDA CONTI GIUDIZIALI

PENDENTI INIZIALI AL 01/01/2021: 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 o con decreto presidenziale 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.

PENDENTI FINALI AL 31/12/2021: Pendenti al 01/01/2021 + Pervenuti - Definiti

GIUDIZI NELLA MATERIA PENSIONISTICA (**)				
Giudizi	Pendenti Iniziali	Iscritti	Esauriti	Pendenti Finali
PENSIONI CIVILI	4.464	1.357	2.689	3.132
PENSIONI MILITARI	6.622	2.055	4.560	4.117
PENSIONI DI GUERRA	223	44	106	161
TOTALI	11.309	3.456	7.355	7.410

LEGENDA PENSIONISTICA

PENDENTI INIZIALI AL 01/01/2021: numero di giudizi di pensioni civili, militari e guerra con DATA ISCRIZIONE antecedente al 01/01/2021, a tale inizio periodo, non risultino ESAURITI.

ISCRITTI: numero di giudizi di pensioni civili, militari e guerra con DATA ISCRIZIONE compresa nell'intervallo di riferimento.

ESAURITI: numero di giudizi di pensioni civili, militari e guerra ESAURITI nell'intervallo di riferimento.

PENDENTI FINALI AL 31/12/2021: GIUDIZI INIZIALI al 01/01/2021 + GIUDIZI ISCRITTI - GIUDIZI ESAURITI

ESITO DEI PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI, RIFERITO AI CONVENUTI, NEI GIUDIZI DI CONTABILITÀ (**)

Provvedimenti Totali	Assoluzione	Condanna	Provvedimenti Rito Abbreviato	Convenuti per Rito Abbreviato	Rito Sanzionatorio	Convenuti per Rito Sanzionatorio
2.582	680	1.557	77	185	33	176

LEGENDA ESITO PROVVEDIMENTI NEI GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ'

PROVVEDIMENTI TOTALI Numero dei provvedimenti di qualsiasi tipo, su giudizi di RESPONSABILITÀ' e SANZIONATORIO, pubblicati nell'intervallo di riferimento

ASSOLUZIONE/CONDANNA Numero delle parti interessate da dispositivo, rispettivamente di Assoluzione e Condanna, con Provvedimento su giudizi di RESPONSABILITÀ' e SANZIONATORIO pubblicato nell'intervallo di riferimento

PROVVEDIMENTI PER RITO ABBREVIATO Numero dei provvedimenti di qualsiasi tipo, su Giudizi di Rito Abbreviato, pubblicati nell'intervallo di riferimento

CONVENUTI PER RITO ABBREVIATO Numero delle parti interessate da qualsiasi dispositivo, con Provvedimento su Giudizi di Rito Abbreviato, pubblicati nell'intervallo di riferimento

PROVVEDIMENTI PER RITO SANZIONATORIO Numero dei provvedimenti di qualsiasi tipo, su Giudizi di Ambito SANZIONATORIO, pubblicati nell'intervallo di riferimento

CONVENUTI PER RITO SANZIONATORIO Numero delle parti interessate da qualsiasi dispositivo, con Provvedimento su Giudizi di Ambito SANZIONATORIO pubblicati nell'intervallo di riferimento

ESITO DEI PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI, RIFERITO AI RICORRENTI, NEI GIUDIZI DI PENSIONISTICA (**)

Categoria Giudizio	Provvedimenti Totali	Dispositivi				Cautelari	Ricorrenti per Cautelari
		Accoglimento	Accoglimento Parziale	Rigetto	Altro		
PENSIONI CIVILI	3.436	457	473	2.572	4.058	111	147
PENSIONI MILITARI	5.421	753	2.779	2.099	3.168	19	19
PENSIONI DI GUERRA	148	18	2	105	96	5	5
TOTALE	9.005	1.228	3.254	4.776	7.322	135	171

LEGENDA ESITO SENTENZE PENSIONISTICA

PROVVEDIMENTI TOTALI Numero di provvedimenti, di qualsiasi tipo, su giudizi di PENSIONISTICA, pubblicati nell'intervallo di riferimento

ACCOGLIMENTO/ACCOGLIMENTO PARZIALE/RIGETTO Numero delle parti interessate dal dispositivo, rispettivamente di Accoglimento e Rigetto, con Provvedimento su giudizi di PENSIONISTICA pubblicato nell'intervallo di riferimento

ALTRO: Numero delle parti interessate da vari dispositivi quali Inammissibilità, Estinzione, Sospensione, Remissione alla Corte costituzionale o Sezioni Riunite, e altre tipologie

PROVVEDIMENTI CAUTELARI Numero di provvedimenti, di qualsiasi tipo, su Giudizi di tipo SOSPENSIVA, pubblicati nell'intervallo di riferimento

RICORRENTI PER CAUTELARI Numero delle parti interessate da qualsiasi dispositivo, con Provvedimento su Giudizi di tipo SOSPENSIVA, pubblicati nell'intervallo di riferimento

ORDINANZE E RELATIVI DISPOSITIVI (**)						
Giudizi	Totale Ordinanze	Dispositivi attività istruttoria	Sequestri e Reclami	Monitori	Proroga termini	Altri Dispositivi
RESPONSABILITÀ E ISTANZA DI PARTE	273	323	46	30	55	660
GIUDIZI DI CONTO	76	120	0	7	0	71
		Dispositivi attività istruttoria			Sospensive	Altri Dispositivi
PENSIONISTICA	1.817	2.131	0	0	77	716

LEGENDA ORDINANZE

TOTALE ORDINANZE: numero dei provvedimenti, di tipo Ordinanza su Giudizi rispettivamente di categoria: Responsabilità e ad Istanza di Parte, Conto, Pensionistica, con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ E AD ISTANZA DI PARTE:

DISPOSITIVI ATTIVITÀ ISTRUTTORIA: numero dei dispositivi di tipo Istruttoria, su provvedimenti di Ordinanza, su Giudizi di Responsabilità e Istanza di Parte con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

SEQUESTRI E RECLAMI: numero dei provvedimenti, di tipo Ordinanza su Giudizi di Responsabilità e Istanza di Parte con tipologia giudizio: Sequestro e Reclamo e con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

MONITORI: numero di giudizi di Responsabilità e ad Istanza di Parte definiti con Rito Monitorio e con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

PROROGA TERMINI: numero dei provvedimenti (Ordinanze e Decreti con qualsiasi dispositivo) su Istanze di Proroga con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

ALTRI DISPOSITIVI: numero dei dispositivi, su provvedimenti di tipo Ordinanza, diversi da Istruttoria su Giudizi di Responsabilità e Istanza di Parte con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

GIUDIZI DI CONTO:

DISPOSITIVI ATTIVITÀ ISTRUTTORIA: numero dei dispositivi di tipo Istruttoria, su provvedimenti di Ordinanza, su Giudizi di Conto con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

MONITORI: numero di giudizi di Conto definiti con Rito Monitorio e con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

ALTRI DISPOSITIVI: numero dei dispositivi, su provvedimenti di tipo Ordinanza, diversi da Istruttoria su Giudizi di Conto con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA:

DISPOSITIVI ATTIVITÀ ISTRUTTORIA: numero dei dispositivi di tipo Istruttoria, su provvedimenti di Ordinanza, su Giudizi di Pensionistica con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

SOSPENSIVE: numero dei provvedimenti, di tipo Ordinanza su Giudizi di Pensionistica con tipologia giudizio Sospensiva con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

ALTRI DISPOSITIVI: numero dei dispositivi, su provvedimenti di tipo Ordinanza, diversi da Istruttoria su Giudizi di Pensionistica con tipologia diversa da Sospensiva e con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento

DECRETI NEI GIUDIZI PER L'APPLICAZIONE DI SANZIONI PECUNIARIE (**) - Art. 133 c.g.c.-

Totale Decreti	Dispositivi Accoglimento	Dispositivi Rigetto	Altri Dispositivi
16	9	54	51

TOTALE DECRETI:

TOTALE DECRETI: numero dei provvedimenti, di tipo Decreto su Giudizi rispettivamente di Responsabilità Sanzionatoria con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

GIUDIZI PER L'APPLICAZIONE DI SANZIONI PECUNIARIE: numero dei dispositivi, su provvedimenti di tipo Decreto, rispettivamente di ACCOGLIMENTO, RIGETTO e ALTRO (dispositivi diversi da accoglimento e rigetto) su giudizi di responsabilità sanzionatoria con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento

TIPOLOGIE DI SEQUESTRI CONSERVATIVI (**)

Istanze	Decreti Presidenziali	Ordinanze del Giudice Designato	Ordinanze collegiali su reclamo
55	19	44	5

LEGENDA SEQUESTRI CONSERVATIVI

ISTANZE: numero di giudizi di tipo Sequestro, Reclamo e Inefficacia del Sequestro o Dissequestro con Data Apertura Giudizio nell'intervallo di riferimento.

DECRETI PRESIDENZIALI: numero dei provvedimenti fuori udienza di tipo Decreto su Giudizi di tipo Sequestro, Reclamo e Inefficacia del Sequestro o Dissequestro con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

ORDINANZE DEL GIUDICE E DESIGNATO: numero dei provvedimenti di tipo Ordinanza su Giudizi di tipo Sequestro e Inefficacia del Sequestro o Dissequestro con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento.

ORDINANZE COLLEGIALI SU RECLAMO: numero dei provvedimenti di tipo Ordinanza su Giudizi di tipo Reclamo con Data Pubblicazione Provvedimento nell'intervallo di riferimento

NUMERO DI GIORNATE PER TIPOLOGIE DI UDIENZA (**)				
Collegiali Contabilità	Monocratica Contabilità	Camerali Contabilità	Monocratiche Pensionistica	Camerali Pensionistica
535	55	275	911	97

LEGENDA UDIENZE

COLLEGIALI (CONTABILITÀ PUBBLICA): numero di giornate (in cui si è discusso almeno un giudizio di contabilità) di Udienza per ogni Sezione di tipo Collegiale con Data Udienza nell'intervallo di riferimento.

MONOCRATICHE (CONTABILITÀ PUBBLICA): numero di giornate (in cui si è discusso almeno un giudizio di contabilità) di Udienza per ogni Sezione di tipo Camera di Consiglio Monocratica con Data Udienza nell'intervallo di riferimento.

CAMERALI (CONTABILITÀ): numero di giornate (in cui si è discusso almeno un giudizio di contabilità) di Udienza per ogni Sezione di tipo Camera di Consiglio Monocratica e Camera di Consiglio con Data Udienza nell'intervallo di riferimento.

MONOCRATICHE (PENSIONI): numero di giornate (in cui si è discusso almeno un giudizio di pensionistica) di Udienza per ogni Sezione di tipo Udienza Monocratica con Data Udienza nell'intervallo di riferimento.

CAMERALI (PENSIONI): numero di giornate (in cui si è discusso almeno un giudizio di pensionistica) di Udienza per ogni Sezione di tipo Camera di Consiglio Monocratica e Camera di Consiglio con Data Udienza nell'intervallo di riferimento.

RITO ABBREVIATO (***) - Art. 130 c.g.c. -					
Con riferimento a ciascun convenuto				Sentenze che definiscono il giudizio con rito abbreviato	
Introdotte nell'anno	Accolte	Respinte	Da Definire (1)	Sentenze	Convenuti
214	161	32	37	146	213

(1) - Sono ricomprese nel numero "Da Definire" anche le richieste di rito abbreviato esaminate nella prima camera di consiglio (ex art. 130, c. 6, c.g.c.), ma non ancora definite con sentenza (art. 130, cc. 7,9, c.g.c.)

(***) Dati comunicati dalle Sezioni giurisdizionali regionali. Il dettaglio delle singole Sezioni verrà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, presso la rispettiva sede regionale

RITO MONITORIO (***) - Art. 131 c.g.c. -					
Con riferimento a ciascun convenuto				Sentenze che definiscono il giudizio con rito monitorio	
Introdotte nell'anno	Accettate	Non Accettate	Da Definire	Ordinanze	Convenuti
113	57	46	29	80	137

(***) Dati comunicati dalle Sezioni giurisdizionali regionali. Il dettaglio delle singole Sezioni verrà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, presso la rispettiva sede regionale

RITO RELATIVO A FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ SANZIONAT. PECUNIARIA (**) - Art. 133 c.g.c. -			
Pendenti	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
22	12	17	17

LEGENDA RESPONSABILITÀ 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 FINALI: Pendenti iniziali + Pervenuti - Definiti

(**) Dati inseriti nel sistema informativo della giurisdizione "GIUDICO" alla data del 11.01.2022

II. AREA CONTROLLO

a. Sezioni riunite e Sezioni centrali di controllo

DELIBERAZIONI / DETERMINAZIONI (*)	
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO	21
<i>di cui:</i>	
Relazione sul Rendiconto generale dello Stato	1
Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica	1
Audizioni del Presidente al Parlamento	8
Costo del lavoro/Certificazione contratti collettivi	5
Relazioni trimestrali	3
Questioni di massima	1
Altro	2
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI	14
<i>di cui</i>	
Delibera di programma	1
Controlli sull'utilizzo di fondi comunitari	3
Controlli su istituzioni internazionali	10
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	15
SEZIONE CENTRALE PER IL CONTROLLO DEGLI ATTI SECRETATI	14
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	24
<i>di cui</i>	
Indagini e rapporti approvati	21
Deliberazioni su esiti dell'attività di controllo	2
Deliberazione di programmazione 2021	1
Altri referti inviati al Parlamento (audizioni)	/
SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI	141
<i>di cui:</i>	
Referti al Parlamento	139
Altre Deliberazioni	2
SEZIONE DELLE AUTONOMIE	22
<i>di cui</i>	
Delibere di coordinamento	8
Delibere di referto	3
Questioni di massima	8
Audizioni	2
Altro-nota istruttoria esecuzione ordinanza della Corte costituzionale n 79 del 21/04/2021	1
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE	2
SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA	5

b. Sezioni riunite in sede di controllo

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/9/2021/RCFP	Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica.
SSRRCO/12/2021/PARI	Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2020.

AUDIZIONI DEL PRESIDENTE AL PARLAMENTO (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/1/2021/AUD	Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario.
SSRRCO/2/2021/AUD	Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).
SSRRCO/4/2021/AUD	Memoria sul decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante "Misure urgenti per il sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connessi all'emergenza da COVID-19" (A.S. 2144).
SSRRCO/5/2021/AUD	Memoria sul Documento di economia e finanza (DEF) 2021.
SSRRCO/11/2021/AUD	Memoria sul disegno di legge, di conversione in legge, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante la "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" (A.C. 3146).
SSRRCO/17/2021/AUD	Audizione sulla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2021.
SSRRCO/19/2021/AUD	Memoria sul disegno di legge di delega sulla riforma fiscale (A.C. 3343).
SSRRCO/20/2021/AUD	Audizione sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 (A.S. 2448).

DELIBERAZIONI COSTO DEL LAVORO E CERTIFICAZIONE CONTRATTI COLLETTIVI (*)	
N°	Contratto/Esito
SSRRCO/6/2021/CCN	Ipotesi di modifica dell'ACN per la disciplina dei rapporti con gli Specialisti Ambulatoriali Interni, Veterinari ed altre Professionalità sanitarie (Biologi, Psicologi e Chimici) ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni - Triennio 2016-2018.
SSRRCO/13/2021/CCN	Ipotesi di contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale 2019-2021.
SSRRCO/14/2021/CCN	Ipotesi di accordo di interpretazione autentica relativa all'art. 41, c. 5, del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16.5.2001 per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999.

la tabella continua nella pagina successiva →

→ continuazione tabella pagina precedente

DELIBERAZIONI COSTO DEL LAVORO E CERTIFICAZIONE CONTRATTI COLLETTIVI (*)	
N°	Contratto/Esito
SSRRCO/15/2021/CCN	Ipotesi di contratto collettivo nazionale quadro per la proroga del termine dell'art. 2, c. 3, dell'AQN 29 luglio 1999 in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici.
SSRRCO/16/2021/CCN	Ipotesi di accordo sulla regolamentazione inerente alle modalità di espressione della volontà di adesione al fondo nazionale pensione complementare Perseo-Sirio, anche mediante forme di silenzio-assenso, ed alla relativa disciplina di recesso del lavoratore.

RELAZIONI QUADRIMESTRALI (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/3/2021/RQ	Relazione quadrimestrale settembre - dicembre 2020 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.
SSRRCO/10/2021/RQ	Relazione quadrimestrale gennaio - aprile 2021 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.
SSRRCO/18/2021/RQ	Relazione quadrimestrale maggio - agosto 2021 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

QUESTIONI DI MASSIMA (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/7/2021/QMIG	Questione di massima e di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica per stabilire "se, stante la vigente situazione di difficoltà economica delle attività di somministrazione alimenti e bevande, commerciali e artigianali, conseguente alle misure restrittive imposte dall'emergenza sanitaria, sia possibile rinegoziare, su richiesta, i contratti di locazione di diritto privato stipulati tra un Comune e le imprese esercenti le suddette attività" (Deliberazione n. 32/2021/QMIG della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna).

ALTRE DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/8/2021/REF	Referto sul sistema universitario.
SSRRCO/21/2021/INPR	Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2022.

c. Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
SACEI/1/2021/INPR	Approvazione relazione annuale 2020
SACEI/2/2021/INPR	Programma di controllo per l'anno 2021
SACEI/3/2021/RSUE	Approvazione Relazione Speciale "Accesso alla Riserva nazionale dei titoli da parte dei nuovi e giovani agricoltori"
SACEI/4/2021/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2020 - ICGEB
SACEI/5/2021/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2020 - WMO (contraddittorio)
SACEI/6/2021/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2020 - WMO
SACEI/7/2021/OICERT	Rinvio dell'approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2020 - ITU (espletamento istruttoria)
SACEI/8/2021/OICERT	Approvazione Audit certificate ITU - UNDP anno 2020
SACEI/9/2021/RSUE	Approvazione Parallel audit "Efficiency audit of managing interventions in case of sudden pollution in the Adriatic Sea"
SACEI/10/2021/OICERT	Approvazione dell'Audit Certificate e Audit Report of grants financed by South Africa NRF esercizio finanziario 2020 gestiti da ICGEB
SACEI/11/2021/OICERT	Approvazione dell'Audit Certificate sui Financial Statements per l'anno 2020 del Group on Earth Observations (GEO) Trust Fund della World Meteorological Organization (WMO)
SACEI/12/2021/OICERT	Approvazione Audit Certificate sui Financial Statements per l'anno 2020 del "Data Buoy Co-operation Panel" (DBCP) Fund; del "ESCAP/WMO Typhoon Committee" Fund; del "Global Climate Observing System (GCOS)" Fund; del "Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)" Fund; del "Joint Climate Research Fund (JCRF); del "Panel on Tropical Cyclone (PTC)" Trust Fund della World Meteorological Organization (WMO).
SACEI/13/2021/RSUE	Approvazione Relazione speciale "I Grandi Progetti della Programmazione europea 2007-2013"
SACEI/14/2021/OICERT	Approvazione Audit Certificate e Report dei Financial Statements al 31/12/2020 ITU (contraddittorio)

AUDIZIONI (*)	
Data	Oggetto
11 maggio 2021	14 [^] Commissione del Senato (videoconferenza) Disegno di legge n. 2169 (legge europea 2019-2020)
22 giugno 2021	Presentazione di una memoria della Corte alle Commissioni Riunite I (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e VIII (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici), sul decreto-legge n. 77/2021, recante "governance del piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", della quale è stato relatore, con il Pres. Carlo Chiappinelli, il Pres. Giovanni Coppola.
5 novembre 2021	Commissioni congiunte 3 [^] e 14 [^] Camera e Senato Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Conferenza sul futuro dell'Europa

d. Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
1/2021/PREV	MIBACT - Incarico di funzione dirigenziale di livello non generale della direzione musei statali della città di Roma - direzione generale musei - lett. b), l. n. 20/1994.
2/2021/PREV	MISE - Contratto di prestazione autonoma e professionale - conferimento incarico come "Esperto di esperto di informatica giuridica e dei sistemi informatici" per la realizzazione del progetto "Fasi - formazione autoimprenditoria e start-up per immigrati regolari" - lett. f-ter), legge n. 20/1994.
3/2021/PREV	INTERNO - Decreto n. 266 in data 11 maggio 2020 di approvazione del contratto stipulato con la Società "Stem Srl" per la fornitura di n.1 imbarcazione di soccorso polivalente in vtr - marca Stem marine - mod. Stem12 fire rescue - lett. g), l. n. 20/1994.
4/2021/PREV	DIFESA - Approvazione del contratto n. 518 del 30 dicembre 2020 con la Società Fabaris Spa per lo "sviluppo dei sistemi Ict specifici per le forze armate e mantenimento della flotta operante - ammodernamento equipaggiamento per nuclei cyber security proiettabili" per un importo di euro 1.324.853,77 (iva esente) - lett. g), l. n. 20/1994.
5/2021/PREV	DIFESA - Approvazione del contratto n. 956 del 29 dicembre 2020 con la ditta Leonardo Spa per l'acquisizione di n. 20 elicotteri militari monomotore leggeri aw119 nella configurazione richiesta dall'Arma dei Carabinieri e relativo supporto logistico e addestrativo - lett. g), l. n. 20/1994.
6/2021/PREV	MISE - Conferimento incarico di collaborazione professionale tra Sira At e l'ente nazionale per il microcredito (Enm) per l'esecuzione del progetto "percorsi nazionali di accompagnamento all'autoimpiego ed auto imprenditorialità yes I start up professioni Calabria - formazione per l'avvio d'impresa" - lett. b), l. n. 20/1994.
7/2021/PREV	MISE - Proroga di precedenti contratti di collaborazione coordinata e continuativa tra agenzia nazionale politiche attive del lavoro (Anpal) e l'ente nazionale per il microcredito (Enm) finalizzato alla realizzazione di interventi destinati a promuovere la microimprenditorialità nell'ambito della realizzazione delle politiche occupazionale - lett. f-ter), l. n. 20/1994.
8/2021/PREV	PCM - Approvazione dell'accordo solutorio tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i signori F. e A. De Lorenzo - accordo finalizzato a consentire la vendita di immobili ad estinzione del credito erariale vantato dal Ministero della salute.
9/2021/PREV	MISE - Protocollo d'intesa tra Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'economia e finanze e Regione Emilia-Romagna per l'attuazione dell'istituto "Fondo preordinato alla promozione di misure di sviluppo economico e all'attivazione di una social card per i residenti nelle regioni interessate dalle estrazioni di idrocarburi liquidi e gassosi" produzioni anno 2019 - lett. g), l. n. 20/1994.
10/2021/PREV	MISE - Contratti della p.a. - Approvazione dell'accordo di sviluppo stipulato dalla società Invitalia Spa e dalla Società Reithera Srl volto a sostenere il programma di sviluppo industriale da realizzare presso lo stabilimento produttivo sito in Castel Romano (Rm) - lett. g), l. n. 20/1994.
11/2021/PREV	MISE - Radiodiffusione televisiva pubblica e privata - contributi - riconoscimento del debito - proroga convenzione con il centro di produzione Spa - lett. c) l. n. 20/1994.
12/2021/PREV	CULTURA - Conferimento incarico funzione dirigenziale di livello non generale ad interim della direzione regionale musei Sardegna - lett. b), l. n. 20/1994.
13/2021/PREV	TURISMO E CULTURA - Conferimento dell'incarico dirigenziale di livello non generale di direzione del servizio IV - periferie e rigenerazione urbana, nell'ambito della direzione generale creatività contemporanea all'arch. Pia Petrangeli dirigente di seconda fascia dei ruoli del Ministero della cultura - lett. b), l. n. 20/1994.
14/2021/PREV	MISE - Approvazione accordo per l'innovazione 21 luglio 2020 dal Ministero dello sviluppo economico e dalla Società Vibac Spa per il sostegno alle attività di ricerca e sviluppo proposte da Vibac Spa da realizzare nei siti produttivi de L'Aquila - zona industriale di Bazzano (Aq) e di Potenza - zona industriale di Viggiano (Pz) - lett. g), l. n. 20/1994.
15/2021/PREV	INTERNO - Contratti di forniture - Approvazione contratto stipulato con la Società Bpg radiocomunicazioni Srl per la fornitura complementare di n. 1000 apparati radio portatili da 73 mhz vhf per le esigenze istituzionali del corpo nazionale dei vigili del fuoco al fine di garantire l'efficienza e la funzionalità del sistema tlc vf nazionale necessario al potenziamento antincendio boschivo. - lett. g), l. n. 20/1994.

ATTIVITÀ DEGLI UFFICI CENTRALI DI CONTROLLO

RIEPILOGO ATTIVITA' 2021 DEGLI UFFICI CENTRALI DI CONTROLLO (*)						
Ufficio	Pendenti al 1.1.21	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31.12.21	Rilievi emessi	Pareri emessi
INTERNO e DIFESA	127	3.222	3.213	136	36	150
PCM, GIUSTIZIA e MAECI	202	3.610	3.611	201	195	67
MEF	61	1.915	1.892	84	51	554
MISE, MIPAAF e TURISMO (dal 01/03/2021)	122	1.312	1.314	120	178	67
MIT (dal 01/03/2021 MIMS), MATTM (dal 01/03/2021 MITE)	306	3.236	3.426	116	33	115
ISTRUZIONE, MUR, MIBACT (dal 01/03/2021 CULTURA), SALUTE, LAVORO,	136	3.538	3.496	178	161	158
TOTALE	954	16.833	16.952	835	654	1.111

ATTI SOTTOPOSTI AL CONTROLLO SUCCESSIVO (*) (ex art. 11 d.lgs. 30.6.2011, n. 123)					
Ufficio	Pendenti al 1.1.21	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31.12.21	Rilievi emessi
INTERNO e DIFESA	0	0	0	0	0
PCM, GIUSTIZIA e MAECI	0	0	0	0	0
MEF	0	0	0	0	0
MISE, MIPAAF e TURISMO (dal 01/03/2021)	1	0	0	1	0
MIT (dal 01/03/2021 MIMS), MATTM (dal 01/03/2021 MITE)	0	0	0	0	0
ISTRUZIONE, MUR, MIBACT (dal 01/03/2021 CULTURA), SALUTE, LAVORO,	0	23	22	1	0
TOTALE	1	23	22	1	0

RIEPILOGO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2021 (*)
(art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)

Uffici di Controllo		n. atti
1	INTERNO e DIFESA	6
2	PCM, GIUSTIZIA e MAECI	18
3	MEF	6
4	MISE, MIPAAF e TURISMO (dal 01/03/2021)	6
5	MIT (dal 01/03/2021 MIMS), MATTM (dal 01/03/2021 MITE)	9
6	ISTRUZIONE, MUR, MIBACT (dal 01/03/2021 CULTURA), SALUTE, LAVORO,	13

TOTALE 58

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2021 (*)
(art. 3, c.1, lett. c, legge n. 20/1994)

Atto	Ministero	Oggetto
Decreto 22 /12/2020	MIBACT	Regolamento concernente modifiche al decreto del ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo 24 dicembre 2019, n. 177, recante "Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica, prevista dall'articolo 1, c. 604, della l. 30 dicembre 2018, n. 145".
d.p.c.m. 23/12/2020	MIT	Regolamento di organizzazione del ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
d. p.c.m. 23/12/2020	MIT	Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del ministro delle infrastrutture e dei trasporti.
d.m. 12/1/2021	GIUSTIZIA	Regolamento concernente modifiche al decreto 7 novembre 2001, n. 4558, recante disposizioni sul funzionamento dell'archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento.
d.m. 25/1/2021	MIT	Regolamento recante proroga della scadenza delle revisioni generali e delle speciali quinquennali, nonché della scadenza relativa agli scorrimenti e alle sostituzioni delle funi e al rifacimento dei loro attacchi di estremità.
d. i. 29/1/2021	MIBACT	Regolamento in materia di definizione delle opere audiovisive, ovunque prodotte, di espressione originale italiana di cui all'art. 44-sexies del d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, recante "Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici".
d.m. 3/2/2021	MEF	Regolamento concernente i requisiti di accesso, condizioni, criteri e modalità degli interventi del patrimonio destinato.
d.p.c.m. 4/2/2021	PCM	Regolamentazione dei criteri di riparto del fondo per gli investimenti delle isole minori, di cui all'articolo 1, c. 553, della l. 27 dicembre 2019, n. 160, annualità 2020, 2021 e 2022.
d.p.r. 5/2/2021	PCM	Regolamento recante attuazione dell'articolo 1, c. 6, del d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 novembre 2019, n. 133.
d.m. 9/2/2021	MUR	Regolamento recante la composizione, il funzionamento e le modalità di nomina e di elezione dei componenti il consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale.
d.m. 12/2/2021	MEF	Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 21 febbraio 2013, n. 38, concernente la disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo.
d.m. 23/3/2021	MIMS	Regolamento recante la nuova disciplina concernente le modalità e i criteri di regolazione del sistema di finanziamento per lo svolgimento della funzione di coordinamento per l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti designati come coordinato o ad orari facilitati.

la tabella continua nella pagina successiva →

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2020 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Atto	Ministero	Oggetto
d.p.c.m. 14/4/2021	PCM	Regolamento in materia di notifiche degli incidenti aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici di cui all'articolo 1, c. 2, lettera b), del d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 novembre 2019, n. 133, e di misure volte a garantire elevati livelli di sicurezza.
d.m. 30/4/2021	MEF	Regolamento recante attuazione dell'articolo 36, c. 2-bis e seguenti, del d.l.30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, sulla disciplina del comitato e della sperimentazione Fintech.
d.m. 14/5/2021	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di vicedirettore informatico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
d.m. 14/5/2021	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di vicedirettore logistico-gestionale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
d.m. 1/6/2021	MISE	Regolamento di modifica del decreto 13 gennaio 2010, n. 33, di attuazione del codice della proprietà industriale.
d.i. 25/5/2021	MEF	Regolamento concernente il registro informatizzato dei pegni mobiliari non possessori.
d.p.c.m. 20/5/2021	TURISMO	Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.
d.i. 22/4/2021	GIUSTIZIA	Regolamento recante modifiche al decreto 15 ottobre 2015, n. 227, concernente la determinazione e liquidazione dei compensi per le operazioni delegate dal giudice dell'esecuzione ai sensi degli articoli 169-bis e 179-bis delle disposizioni per l'attuazione del c.p.c.
d.p.c.m. 24/6/2021	CULTURA	Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.
d.p.c.m. 24/6/2021	LAVORO	Regolamento recante modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
d.p.c.m. 24/6/2021	MIT	Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 dicembre 2020, n. 190, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
d.p.r. 7/7/2021	SALUTE	Regolamento recante recepimento, ai sensi dell'art. 5, c. 2, della l. 1° febbraio 2006, n. 43, dell'Accordo tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, concernente l'istituzione della professione sanitaria dell'osteopata, sancito il 5 novembre 2020 (Rep. Atti n. 185/Csr), rettificato con Atto della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 23/11/2020 (Rep. Atti n. 190/Csr).
d.m. 16/7/2021	SALUTE	Regolamento concernente l'adozione delle linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico (Gap).
d.m. 28/7/2021	MIMS	Regolamento concernente la disciplina del compenso incentivante le funzioni tecniche di cui all'articolo 113, c. 3, del d.lgs. n. 50 del 2016.
d.i. 3/8/2021	MIMS	Regolamento recante adeguamento della tariffa di revisione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, di cui all'articolo 2, c. 1, del decreto 2 agosto 2007, n. 161.
d.m. 4/8/2021	GIUSTIZIA	Regolamento concernente norme per la ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche ai sensi dell'articolo 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.
d.m. 27/7/2021	SALUTE	Regolamento recante: "Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti convenzionali tra il Ministero della salute ed il personale sanitario non medico operante negli ambulatori direttamente gestiti dal ministero della salute per l'assistenza sanitaria e medico-legale al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile".

la tabella continua nella pagina successiva →

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2021 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Atto	Ministero	Oggetto
d.p.c.m. 2/8/2021	MAECI	Regolamento di riordino della disciplina delle modalità di valutazione periodica dei funzionari diplomatici appartenenti ai gradi di segretario di legazione e di consigliere di legazione (rimandato all'amministrazione perché mancante di documentazione - poi riproposto con n. 36/2021).
d.m. 8/7/2021	MEF	Regolamento concernente la procedura per l'adozione di provvedimenti sanzionatori nel caso di violazione delle disposizioni in materia di revisori legali e società di revisione.
d.p.c.m. 30/7/2021	MITE	Regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica.
d.p.c.m. 30/7/2021	MISE	Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico.
d.m. 23/8/2021	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento delle selezioni interne per le promozioni alle qualifiche di pilota di aeromobile capo squadra, di specialista di aeromobile capo squadra, di elisoccorritore capo squadra, di nautico di coperta capo squadra, di nautico di macchina capo squadra e di sommozzatore capo squadra del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.
d.m. 23/8/2021	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento delle selezioni interne per le promozioni alle qualifiche di pilota di aeromobile ispettore, di specialista di aeromobile ispettore, di elisoccorritore ispettore, di nautico di coperta ispettore, di nautico di macchina ispettore e di sommozzatore ispettore del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.
d.p.c.m. 2/8/2021	MAECI	Regolamento di riordino della disciplina delle modalità di valutazione periodica dei funzionari diplomatici appartenenti ai gradi di segretario di legazione e di consigliere di legazione (era atto di Governo n. 30/2021 - rimandato all'amministrazione perché mancante di documentazione - poi riproposto con n. 36/2021).
d.m. 1/9/2021	CULTURA	Regolamento recante norme e criteri per la ripartizione degli incentivi di cui all'art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.
d.p.r. 17/9/2021	PCM	Regolamento recante deroga all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1952, n. 458.
d.m. 9/9/2021	MEF	Regolamento recante norme concernenti le modalità per la concessione dell'esenzione dall'accisa e dall'imposta di consumo sui carburanti e sugli oli lubrificanti consumati dagli aeromobili per voli didattici.
d.m. 10/9/2021	TURISMO	Regolamento recante disposizioni applicative concernenti il Fondo per l'indennizzo dei consumatori titolari di <i>voucher</i> emessi ai sensi dell'articolo 88-bis del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n.27.
d.i. 1/10/2021	CULTURA	Regolamento delle scuole di archivistica, paleografia e diplomatica degli Archivi di Stato, in attuazione dell'articolo 9, cc. 3 e 4 del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368.
d.m. 4/10/2021	MIMS	Regolamento concernente la disciplina del compenso incentivante le funzioni tecniche di cui all'articolo 113, c. 3, del d.lgs. n. 50 del 2016.
d.m. 15/10/2021	GIUSTIZIA	Regolamento concernente modifiche al decreto 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense.
d.m. 29/9/2021	TURISMO	Regolamento recante modalità di realizzazione della banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi di cui all'art. 13- <i>quater</i> del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n.58.
d.m. 5/10/2020	INTERNO	Regolamento recante modifiche al decreto 18 settembre 2008, n. 163, disciplinante il concorso pubblico per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei Vigili del fuoco.
d.m. 29/10/2021	GIUSTIZIA	Regolamento relativo ai requisiti e alle modalità di accesso nonché ai requisiti di idoneità psicofisica per gli atleti paralimpici alla "Sezione paralimpica Fiamme azzurre" del corpo di polizia penitenziaria e al reimpiego del personale non più idoneo all'attività sportiva paralimpica.

la tabella continua nella pagina successiva →

→ continuazione tabella pagina precedente

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2021 (*)
(art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)

Atto	Ministero	Oggetto
d.m. 29/9/2021	LAVORO	Regolamento per il finanziamento delle attività svolte dagli istituti di patronato e di assistenza sociale in materia di reddito di cittadinanza e di pensione di cittadinanza.
d.p.r. 29/10/2021	PCM	Regolamento recante norme per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici dell'Avvocatura dello stato.
d.i. 18/11/2021	MAECI	Regolamento recante disposizioni in materia di concessione di premi e contributi per la traduzione di opere letterarie e scientifiche, nonché per la produzione, il doppiaggio e la sottotitolatura di cortometraggi e lungometraggi e di serie televisive.
d.p.r. 19/11/2021	MAECI	Regolamento recante modifiche ai regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95 e 1° febbraio 2010, n. 54
d.p.r. 19/11/2021	INTERNO	Regolamento recante modifiche al regolamento concernente l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno.
d.i. 9/11/2021	MISE	Regolamento concernente modifiche al decreto 31 ottobre 2003, n. 361, per l'adeguamento al regolamento (Ue) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 febbraio 2014, relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada.
d.p.c.m. 18/11/2021	PCM	Regolamento recante norme per la ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche al personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.
d.p.c.m. 9/12/2021	PCM	Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.
d.p.c.m. 9/12/2021	PCM	Regolamento di Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.
d.p.c.m. 9/12/2021	PCM	Regolamento del personale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.
d.m. 14/12/2021	MUR	Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati.
d.i. 20/12/2021	CULTURA	Regolamento recante modifiche al decreto 24 dicembre 2019, n. 177, come modificato dal decreto 22 dicembre 2020, n. 192, concernente i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica, prevista dall'articolo 1, c. 604 della l. 30 dicembre 2018, n. 105.

LEGENDA ABBREVIAZIONI MINISTERI

MAECI	Ministero degli affari Esteri e Cooperazione Internazionale
INTERNO	Ministero dell'Interno
GIUSTIZIA	Ministero della Giustizia
DIFESA	Ministero della Difesa
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MISE	Ministero dello Sviluppo Economico
MIPAAF	Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali
MATTM	Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare (fino al 28/02/2021)
MIT	Ministero delle Infrastrutture e trasporti (fino al 28/02/2021)
LAVORO	Ministero del Lavoro e Politiche Sociali
ISTRUZIONE	Ministero dell'Istruzione
MUR	Ministero dell'Università e della ricerca
MIBACT	Ministero dei Beni e Attività Culturali e del Turismo (fino al 28/02/2021)
SALUTE	Ministero della Salute
MITE	Ministero della Transazione Ecologica dal 01/03/2021 (G.U. n.51 del 1/3/2021)
CULTURA	Ministero della Cultura dal 01/03/2021 (G.U. n.51 del 1/3/2021)
TURISMO	Ministero del Turismo dal 01/03/2021 (G.U. n.51 del 1/3/2021)
MIMS	Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili dal 01/03/2021 (G.U. n.51 del 1/3/2021)

e. Sezione centrale di controllo contratti secretati

SEZIONE CENTRALE PER IL CONTROLLO DEI CONTRATTI SECRETATI ^{(1) (*)}				
Tipologia Atti	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2021	Rilievi emessi
Atti secretati o sottoposti a speciali misure di sicurezza	239	206	33	78

ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2021 ^{(1) (*)}								
Tipologia Atti	Giacenza Iniziale ⁽²⁾	Pervenuti	Ammessi senza Deferimento	Rilievi emessi	Ritirati	Deferiti	Ricusati	Deliberazioni ⁽³⁾
Contratti secretati	9	158	87	60	48	6	5	6
DAP	25	28	20	18	1	19	2	8
Decreti di secretazione	0	21	20	0	1	0	0	0
TOTALE	34	207	127	78	50	25	7	14

⁽¹⁾ attività specifica svolta, dal 1° febbraio al 31 dicembre 2021, dalla Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati, istituita in luogo dell'Ufficio di cui all'art. 162, comma 5, del d. lgs. n. 50 del 2016.

⁽²⁾ alla data del 01/02/2021

⁽³⁾ Una singola deliberazione potrebbe essere relativa a uno o più atti sottoposti al controllo

f. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2021 (*)		
1	Indagini e rapporti approvati	21 ⁽¹⁾
2	Deliberazioni su esiti dell'attività di controllo	2
3	Deliberazione di programmazione 2021	1
4	Altri referti inviati al Parlamento (audizioni)	0
5	Monitoraggi svolti ⁽²⁾	29

⁽¹⁾ Il totale indicato tiene conto anche della delib. 1/2022/G (deliberata nella camera di consiglio del 20 dicembre 2021), in corso di deposito.

⁽²⁾ I monitoraggi sono stati inseriti in tre Volumi. Per alcuni monitoraggi risultano prodotti più report nel corso dell'anno.

ATTIVITA' DI INDAGINE 2021 (*)	
N°	Oggetto
1/2021/G	Le ferrovie locali (il contributo pubblico agli investimenti e alla gestione)
2/2021/G	Interventi di riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani
3/2021/G	L'attuazione della legislazione di riforma dell'organizzazione della Polizia penitenziaria nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria
4/2021/G	La "spesa fiscale" con particolare riferimento al credito di imposta per ricerca e sviluppo
5/2021/G	Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2021 e nel contesto triennale 2021-2023
6/2021/G	Il sistema italiano di prevenzione e contrasto dell'inquinamento marino derivante da sversamenti di idrocarburi e di altre sostanze tossico-nocive
7/2021/G	La gestione dei residui di riscossione nel bilancio dello Stato (Allegato 24 al conto consuntivo delle entrate)
8/2021/G	Il grande progetto Pompei
9/2021/G	Gestione delle risorse destinate al finanziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca pubbliche e private
10/2021/G	Il contributo speciale alla Regione Calabria per l'attuazione di interventi straordinari in settori diversi (silvicoltura, tutela del patrimonio forestale, difesa del suolo, sistemazione idraulico-forestale e connesse infrastrutture civili)
11/2021/G	Interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale (2015-2020)
12/2021/G	L'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri
13/2021/G	Interventi per le energie rinnovabili: le verifiche del Mise sul sistema gestito dal Gestore dei servizi energetici (GSE) in tema di incentivi e contributi e la gestione dei contributi per l'efficientamento energetico in favore dei comuni (c.d. Decreto Crescita, D.L. 34/2019, conv. L. n. 58/2019)
14/2021/G	Gli esiti dell'attività di controllo svolta nell'anno 2019 e le misure conseguenziali adottate dalle Amministrazioni
15/2021/G	Equa riparazione per ingiusta detenzione ed errori giudiziari
16/2021/G	Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro
17/2021/G	Gli interventi delle amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico
18/2021/G	L'Agenzia nazionale per i giovani. Profili programmatici e gestionali (es. 2014-2020)
19/2021/G	Interventi per la tutela delle collettività italiane all'estero attraverso la rete diplomatica e consolare
20/2021/G	La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi
21/2021/G	Interventi per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016
22/2021/G	Gli esiti dell'attività di controllo svolta nell'anno 2020 e le misure conseguenziali adottate dalle Amministrazioni
23/2021/G	Il Fondo per il gioco d'azzardo patologico
1/2022/G3 ⁽³⁾	La gestione delle risorse assegnate all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Strumenti finanziari, moduli operativi e sistemi di valutazione

⁽³⁾ Deliberata nella camera di consiglio del 20 dicembre 2021

MONITORAGGI 2021 (*)		
N°	OGGETTO	N° Report
1	Le relazioni dei Ministeri al Parlamento su attività, interventi e politiche di settore	1
2	Rapporto annuale sulle entrate erariali finali (analisi degli andamenti e degli scostamenti rispetto alle previsioni). Allegato "Recupero crediti verso funzionari e agenti contabili a seguito di sentenze di condanna per danno erariale emesse dalla Corte dei conti. Gennaio-dicembre 2020"	1
3	Entrate erariali finali (Versamenti)	2
4	Gestione dei finanziamenti per iniziative a vantaggio dei consumatori	1
5	Partite di spesa che presentano elementi di criticità sintomatici di inefficienze nella gestione delle risorse pubbliche	1
6	Capitoli classificati nella Missione 017 "Ricerca e innovazione" del bilancio dello Stato	1
7	Le gestioni fuori bilancio	1
8	La gestione dei Magazzini del Ministero della difesa e dei Corpi di polizia	1
9	Obiettivi di riduzione di spesa delle amministrazioni dello Stato (art. 22-bis, l. n. 196/2009)	1
10	I contratti extra Consip	1
11	Le spese dei Ministeri per relazioni pubbliche, convegni, pubblicità e rappresentanza	1
12	Contenimento della spesa per la locazione passiva di immobili adibiti a uffici pubblici	1
13	Le risorse destinate dai bilanci dei Ministeri a enti, istituzioni, associazioni, fondazioni ed altri organismi	1
14	Le segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli OIV delle amministrazioni centrali	1
15	Il Fondo per le emergenze nazionali	1
16	Gestione delle risorse utilizzate dal Commissario straordinario per il Covid-19	1
17	Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia e le gestioni fuori bilancio connesse	1
18	Straordinari in favore delle Forze di polizia per presidiare le manifestazioni sportive	1
19	Profili finanziari della partecipazione italiana alle missioni militari all'estero, ai sensi della l. n. 145/2016	1
20	Controllo successivo sui contratti di compravendita immobiliare del Ministero della difesa (art. 306, c. 4-bis, d.lgs. n. 66/2010, Codice dell'ordinamento militare)	1
21	Il concorso delle Forze armate nel controllo del territorio	1
22	I riflessi finanziari delle infrazioni al diritto europeo	1
23	La spesa statale per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia	1
24	Spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali (art. 1, c. 26, d.l. n. 95/2012, conv. l. n. 135/2012 e successive norme intervenute)	1
25	Tutela e fruizione dei siti archeologici nazionali e protetti dall'Unesco	1
26	Contributi a favore delle istituzioni culturali nazionali	1
27	Ricerca nella sanità pubblica con riferimento alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 502/1992, art. 12 bis e ss.mm. - I finanziamenti per la ricerca corrente e la ricerca finalizzata	1
28	Gli sportelli unici per l'impresa	1
29	Il sistema idroviario padano-veneto	1
TOTALE		30

g. Sezione del controllo sugli enti

ATTIVITÀ DI REFERTO 2021 (*)		
1	Enti controllati al 31/12/2021	314
2	Enti sui quali la Sezione ha riferito	286 ⁽¹⁾
3	Referti al Parlamento	139
4	Altre Deliberazioni ⁽²⁾	2

⁽¹⁾ Sono stati considerati nel conteggio gli Automobile Club d'Italia depositati per Adunanza

⁽²⁾ 1 det. Di programma; 1 det. Adempimenti di controllo

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
1/2021	Relazione INPGI - Es. 2018
2/2021	Relazione Accademia dei Lincei - Es. 2019
3/2021	Relazione La Quadriennale di Roma - Es. 2019
4/2021	Relazione SIOI - Es. 2019
5/2021	Relazione ICE - Es. 2019
6/2021	Relazione IVASS - Es. 2019
7/2021	Relazione Giunta storica nazionale e istituti inseriti nel sistema strutturato a rete - Es. 2019
8/2021	Relazione Cassa prev. e assist. dipendenti Min. Infrastrutt. e trasporti - Es. 2019
9/2021	Relazione INAPP - Es. 2019
10/2021	Relazione AGEA - Es. 2018
11/2021	Relazione FAPPS - Es. 2019
12/2021	Relazione ISTAT - Es. 2019
13/2021	Relazione SVIMEZ - Es. 2019
14/2021	Relazione ENPACL - Es. 2018
15/2021	Programma attività della Sezione per l'anno 2021
16/2021	Relazione INSR - Es. 2019
17/2021	Relazione INSV - Es. 2019
18/2021	Relazione AdSP Mare di Sardegna - Es. 2019
19/2021	Relazione CSEA es. 2019
20/2021	Relazione ISS es. 2019
21/2021	Relazione ALES S.p.A. - Es. 2019
22/2021	Relazione SACE S.p.A. - Es. 2019
23/2021	Relazione OGS - Es. 2019
24/2021	Relazione CONSAP - Es. 2019
25/2021	Relazione UNIONCAMERE - Es, 2019
26/2021	Relazione Ae.CI - Es. 2019
27/2021	Relazione Fondaz. Casa Buonarroti - Es. 2019
28/2021	Relazione Fondaz. Human Technopole (FHT) - Es. 2019
29/2021	Modalità adempimenti al controllo - ITA S.p.A.
30/2021	Relazione Parco Geominerario storico e ambientale della Sardegna - Es. 2019

la tabella continua nella pagina successiva →

→ continuazione tabella pagina precedente

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
31/2021	Relazione AMCO S.p.A. - Es. 2019
32/2021	Relazione ANAS S.p.A. - es. 2019
33/2021	Relazione INAIL - es. 2019
34/2021	Relazione Fondo MEF - es. 2019
35/2021	Relazione AdSP Mar Adriatico settentrionale - es. 2019
36/2021	Relazione CISA - Es. 2019
37/2021	Relazione IIT - Es. 2019
38/2021	Relazione INAF - Es. 2019
39/2021	Relazione Ente nazionale risi - es. 2019
40/2021	Relazione Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. - es. 2019
41/2021	Relazione CONSIP S.p.A. - es. 2019
42/2021	Relazione ANPAL Servizi S.p.A. - es. 2019
43/2021	Relazione SOGESID S.p.A. - es. 2019
44/2021	Relazione MEFOP - es. 2019
45/2021	Relazione ENPACL - es. 2019
46/2021	Relazione ENAC - es. 2019
47/2021	Relazione IFO - es. 2019
48/2021	Relazione INRIM -ess. 2018 e 2019
49/2021	Relazione ONAOSI. es. 2019
50/2021	Relazione INFN - Es. 2019
51/2021	Relazione Fondaz. Centro sperimentale di cinematografia - Es. 2019
52/2021	Relazione ISPRA - Es. 2019
53/2021	Relazione GSE S.p.A. - es. 2019
54/2021	Relazione FINTECNA S.p.A.- es. 2019
55/2021	Relazione ANSV - es. 2019
56/2021	Relazione AdSP Mar Tirreno centro/sett. - es.2019
57/2021	Relazione INDA - es. 2019
58/2021	Relazione INGV - es. 2019
59/2021	Relazione INVALSI - es. 2019
60/2021	Relazione So.Ge.I. S.p.A. - es. 2019
61/2021	Relazione EPPI - ess. 2017 e 2018
62/2021	Relazione ENASARCO - es. 2018
63/2021	Relazione Cassa previdenza e assist. tra dipendenti MIn. infrastrutture e della mobilità sostenibili (CPA) - es. 2020
64/2021	Relazione ENEA - es. 2019
65/2021	Relazione IISG - es. 2019
66/2021	Relazione Fondaz. Museo nazion.scienza e tecnol. Leonardo da VINCI - es. 2019
67/2021	Relazione EUR S.p.A. - es. 2019
68/2021	Relazione InvImIt S.p.A. - es. 2019
69/2021	Relazione INARCASSA- es. 2019
70/2021	Relazione Studiare sviluppo s.r.l - es. 2019
71/2021	Relazione Fondaz. La Triennale di Milano - es. 2019
72/2021	Relazione ROF - es. 2019
73/2021	Relazione FORMEZ P.A. - es. 2019

la tabella continua nella pagina successiva →

→ continuazione tabella pagina precedente

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
74/2021	Relazione RAI S.p.A. - es. 2019
75/2021	Relazione AGENAS - es. 2019
76/2021	Relazione INPS - es. 2019
77/2021	Relazione LILT - es. 2019
78/2021	Relazione SAIA - ess. 2018 e 2019
79/2021	Relazione Area Science Park - es. 2019
80/2021	Relazione INVITALIA S.p.A. - es. 2019
81/2021	Relazione SO.G.I.N. S.p.A. - es. 2019
82/2021	Relazione Fondazione MAXXI - es. 2019
83/2021	Relazione IPZS S.p.A. - es. 2019
84/2021	Relazione Enti Parco nazionali (n. 23) - Es. 2019
85/2021	Relazione A.P. Piombino es. 2016 e AdSP Mar Tirreno sett. ess. dal 2017 al 2019
86/2021	Relazione Difesa servizi s.p.a. - es. 2019
87/2021	Relazione CIRA s.c.p.a. - es. 2019
88/2021	Relazione Istituto Luce-Cinecittà s.r.l. - es. 2019
89/2021	Relazione Ente nazionale per il microcredito - es. 2019
90/2021	Relazione ENPAIA - es. 2020
91/2021	Relazione ASI - es. 2019
92/2021	Relazione FASC - es. 2019
93/2021	Relazione Istituto naz. studi romani - es. 2019
94/2021	Relazione INdAM - es. 2019
95/2021	Relazione Agenzia del demanio - es. 2019
96/2021	Relazione Cassa depositi e prestiti S.p.A. - 2020
97/2021	Relazione Unione italiana ciechi e ipovedenti - es. 2019
98/2021	Relazione Accademia della Crusca - ess. 2018 e 2019
99/2021	Relazione Museo storico della fisica e Centro studi e ricerche E. fermi - es. 2019
100/2021	Relazione CREA - es.2019
101/2021	Relazione Cassa di previdenza delle forze armate - es. 2019
102/2021	Relazione ENPAP - es. 2019
103/2021	Relazione Ae.C.I. - es. 2020
104/2021	Relazione Fondaz. La Quadriennale di Roma - es. 2020
105/2021	Relazione AdSP dello Stretto - es. 2020
106/2021	Relazione Sport e salute S.p.A. - es. 2019
107/2021	Relazione CNPR - es. 2019
108/2021	Relazione ISMEA - es.2020
109/2021	Relazione CIRM - ess. 2018 e 2019
110/2021	Relazione AdSP Mar Ligure occidentale - es. 2019
111/2021	Relazione CNPADC - ess. 2018,2019 e 2020
112/2021	Relazione ENEL S.p.A. - es. 2020
113/2021	Relazione ENPAB - es. 2020
114/2021	Relazione CNR - es. 2019
115/2021	Relazione SVI.MEZ. - es. 2020
116/2021	Relazione Stazione zoologica Anton Dohrn di Napoli - es. 2019

la tabella continua nella pagina successiva →

→ continuazione tabella pagina precedente

DETERMINAZIONI (*)	
N°	OGGETTO
117/2021	Relazione ICE - es. 2020
118/2021	Relazione Cassa nazionale del notariato - es. 2019
119/2021	Relazione AdSP Mar Tirreno centrale - ess. 2017,2018 e 2019
120/2021	Relazione Associazione CRI - es. 2019
121/2021	Relazione ENPAV - es. 2020
122/2021	Relazione AdSP Mar Sicilia occidentale - es. 2019
123/2021	Relazione AP Gioia Tauro (ora AdSP Mari Tirreno merid. e Ionio) - es. 2020
124/2021	Relazione Acquedotto pugliese S.p.A. - es. 2019
125/2021	Relazione ENIT - es. 2019
126/2021	Relazione RAM S.p.A. - es. 2019
127/2021	Relazione Poste Italiane S.p.A. - es. 2020
128/2021	Relazione ENPAF - es. 2019
129/2021	Relazione INPGI - es. 2019
130/2021	Relazione AdSP Mar Ligure orientale - ess. 2017-2018 e 2019
131/2021	Relazione AdSP Mar Adriatico settentrionale - es. 2020
132/2021	Relazione ENPACL - es. 2020
133/2021	Relazione RFI S.p.A. - ess. 2017,2018 e 2019
134/2021	Relazione Cassa naz. di previdenza e assistenza forense - ess. 2018 e 2019
135/2021	Relazione FAF- es. 2019
136/2021	Relazione Fondazioni lirico-sinfoniche (n. 14) - es. 2019
137/2021	Relazione INDIRE- es. 2019
138/2021	Relazione ENI S.p.A. - es. 2020
139/2021	Relazione Arexpo - es. 2020
140/2021	Relazione ENAV S.p.A. - es. 2020
141/2021	Relazione ANVUR - es. 2019

AUDIZIONI (*)	
Data	Oggetto
/	Non si sono svolte audizioni

h. Sezione delle autonomie

REFERTI AL PARLAMENTO (*)	
N°	Oggetto
11/2021/FRG	Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali -Esercizi 2019-2020
14/2021/FRG	Prime Analisi sulla qualità della spesa dei Comuni
15/2021/FRG	Gli Organismi Partecipati dagli Enti Territoriali e Sanitari

COORDINAMENTO DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO (*)	
N°	Oggetto
2/2021/INPR	Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei Comuni, delle Città Metropolitane e delle Province sui bilanci di previsione 2021-2023 per l'attuazione dell'art. 1 co. 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266.
5/2021/INPR	Linee guida per le relazioni del collegio dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle Regioni e delle Province Autonome per gli esercizi 2021-2023, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, co. 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.
6/2021/INPR	Linee guida per le relazioni del collegio dei revisori dei conti sui rendiconti delle Regioni e delle Province Autonome per l'esercizio 2020, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, co. 3 e 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.
7/2021/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 2020.
8/2021/INPR	Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali
9/2021/INPR	Linee guida per le relazioni dei collegi sindacali degli enti del Servizio Sanitario Nazionale sul bilancio di esercizio 2020, ai sensi dell'art. 1, co. 170, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e dell'art. 1, co. 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.
12/2021/INPR	Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2020 (art. 1, co. 6, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).
13/2021/INPR	Linee guida e relativo questionario 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 2020 (art. 148, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

QUESTIONI DI MASSIMA (*)	
N°	Oggetto
1/2021/QMIG	Ammissibilità soggettiva per le Unioni dei Comuni ai sensi dell'art. 7, co. 8, legge n. 131/2003.
3/2021/QMIG	Contabilizzazione dell'indennità di esclusività prevista all'art. 5 del CCNL dirigenza medico-veterinaria dell'8 giugno 2000.
4/2021/QMIG	Disciplina applicabile alle Unioni di Comuni in materia di facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato, art. 1, c. 229, l. 28 dicembre 2015, n. 208.
10/2021/QMIG	Applicabilità degli incentivi tecnici disciplinati dall'art. 113, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016 ai contratti di rendimento energetico.
16/2021/QMIG	Adozione del regolamento funzionale alla distribuzione degli incentivi per la progettazione (art. 113, co. 3, d.lgs. n. 50/2016).
17/2021/QMIG	Valutazione del vincolo di invarianza finanziaria ai sensi dell'art. 86, co. 5, del d.lgs. n. 267/2000.
18/2021/QMIG	Sottoscrizione della relazione di fine mandato (ex co. 3, art. 4, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149) nel caso di annullamento delle operazioni elettorali.
19/2021/QMIG	Applicabilità dell'art. 1, co. 1091, della legge n. 145 del 2018 nel caso di proroga dei termini per l'approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto e conseguente possibilità di erogare i previsti compensi incentivanti.

AUDIZIONI(*)	
N°	Oggetto
01/06/2021	Adempimenti istruttori in esecuzione dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 79 del 21 aprile 2021-Nota istruttoria
04/06/2021	Audizione della Corte dei conti sull'attuazione dell'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, della Costituzione), davanti alla commissione di studio sull'autonomia differenziata presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie
27/10/2021	Stato di attuazione del federalismo fiscale, prospettive e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

i. Sezioni riunite in sede deliberante

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
1/DEL/2021	Modifiche al vigente Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti.
2/DEL/2021	Misure organizzative volte all'implementazione del controllo concomitante ai sensi dell'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n.76 convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

j. Sezioni riunite in sede consultiva

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
1/CONS/2021	Schema di decreto legislativo recante modificazioni al d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305, "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto".
2/CONS/2021	Schema di d.p.r. recante "Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 4, c. 3, lettera b) del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91".
3/CONS/2021	Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2020, ai sensi dell'art. 25-bis della l. 31 dicembre 2009, n. 196.
4/CONS/2021	Schema di regolamento di amministrazione del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera, in attuazione dell'art. 34, c. 45, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.
5/CONS/2021	d.d.l. S. 2185 recante "Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese".

k. Sezioni regionali di controllo

a. Attività Collegiale

Tipologia e Oggetto della Decisione (*)		Quantità
1	Decisione di parifica (art. 1, c. 5, del d.l. n. 174/2012)	35
2	Deliberazioni sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della regione (art. 1, c. 3, e 4, del d.l. n. 174/2012)	13
3	Deliberazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012)	20
4	Deliberazioni sul sistema dei controlli interni della regione (art. 1, c. 6, del d.l. n. 174/2012)	5
5	Deliberazioni sui rendiconti dei gruppi consiliari (art. 1, cc. 10 e ss, del d.l. n. 174/2012)	252
6	Pronunce sugli enti del SSR (art. 1, c. 170, della l. n. 266/2005 e art. 1, c. 3 del d.l. n. 174/2012)	82
7	Pronunce sugli enti locali (art. 1, c. 166, della l. n. 266/2005 e art. 148-bis Tuel)	1.504
9	Deliberazioni sugli enti locali ex art. 148 del Tuel	162
10	Deliberazioni ex art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 149/2011	12
11	Deliberazioni ex artt. 243-bis e ss. del Tuel	137
12	Pareri (art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003)	298
13	Deliberazioni di controllo preventivo e successivo di legittimità	81
14	Deliberazioni di controllo sulla gestione	95
15	Altre deliberazioni	697
TOTALE		3.393

b. Giudizi di Parifica

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI (*)			
Sezione	Decisione n.	Esercizio	Descrizione
ABRUZZO	SRCABR/398/2021/PARI	2016-2020	Riunione dei giudizi per cui era stato sospeso il giudizio di parificazione (2016, 2017, 2018, 2019 e 2020) e fissazione di data di prosecuzione degli stessi, tenuto conto dei pronunciamenti della Corte costituzionale
CALABRIA	SRCCAL/141/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Calabria per l'esercizio 2020.
CAMPANIA	SRCCAM/5/2021/PARI	2019	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania per l'esercizio 2019.
CAMPANIA	SRCCAM/249/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania per l'esercizio 2020.
EMILIA ROMAGNA	SRCERO/113/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2020.
LAZIO	SRCLAZ/109/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Lazio per l'esercizio 2020.
LIGURIA	SRCLIG/70/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Liguria per l'esercizio 2020.
LOMBARDIA	SRCLOM/119/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Lombardia per l'esercizio 2020.
MOLISE	SRCMOL/80/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise per l'esercizio 2020.
PIEMONTE	SRCPIE/105/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio 2020.
PUGLIA	SRCPUG/146/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2020.
TOSCANA	SRCTOS/54/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2020.
UMBRIA	SRCUMB/52/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio 2020.
VENETO	SRCVEN/148/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Veneto per l'esercizio 2020.

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME (*)			
Sezione	Decisione n.	Esercizio	Descrizione
SARDEGNA	SSRRSA/1/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Sardegna
TRENTINO ALTO ADIGE – SUDTIROL	SSRRTN/1/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Trentino-Alto Adige - Südtirol
TRENTINO ALTO ADIGE – SUDTIROL	SSRRTN/2/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Provincia Autonoma di Trento
TRENTINO ALTO ADIGE – SUDTIROL	SSRRTN/3/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Provincia Autonoma di Bolzano
SICILIA	SSRRSC/6/2021/PARI	2019	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana
FRIULI VENEZIA GIULIA	SRCFVG/34/2021/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Friuli – Venezia Giulia

c. Controllo di Legittimità

ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' (*) (1)			
- Controllo Successivo -			
Pendenti al 01/01/2020	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2020
344	71	388	27

ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' (*) (1)			
- Controllo Preventivo -			
Pendenti al 01/01/2020	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2020
238	6.848	6.873	213

(1) Il dettaglio delle singole Sezioni sarà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, presso la rispettiva sede regionale

d. Attività Consultiva

ATTIVITÀ CONSULTIVA: NUMERO E RIPARTIZIONE DEI PARERI CON QUESITI AMMISSIBILI 2021								
Tipologia Ente istante	CENTRO		NORD		SUD		DATO NAZIONALE	
	N° Pronunce	%	N° Pronunce	%	N° Pronunce	%	N° Pronunce	%
Comune	19	12%	76	46%	44	27%	139	84%
Provincia/Città metropolitana	3	2%	7	4%	2	1%	12	7%
Altro	8	5%		0%	1	1%	9	5%
Regione	1	1%	2	1%	0	0%	3	2%
Unione di comuni	0	0%	1	1%	0	0%	1	1%
Consiglio Regionale	0	0%	1	1%	0	0%	1	1%
Totale	31	19%	87	53%	47	28%	165	100%

ATTIVITÀ CONSULTIVA: AMBITI TEMATICI DEI QUESITI AMMISSIBILI 2021	
Aree tematiche della contabilità pubblica	Frequenza sul tot. Quesiti 2021
Affidamento contratti pubblici	2%
Incentivi funzioni tecniche (art. 113 CCP)	10%
Operazioni di partenariato pubblico-privato	1%
Vincoli alle spese di personale e alle assunzioni	15%
Trattamento economico del personale	18%
Affidamento di incarichi esterni	3%
Compensi organi politici o organi di controllo	5%
Gestione patrimonio immobiliare	3%
Rapporti con società partecipate	6%
Regolamentazione tributi/tasse locali	1%
Riconoscimento debiti fuori bilancio	4%
Applicazione principi contabili 118/2011	8%
Altro	23%

e. Controllo sui rendiconti degli enti locali

CONTROLLI SUI RENDICONTI DEI COMUNI EFFETTUATI NEL 2021				
Area e Fascia di popolazione	N° Comuni esaminati	N° rendiconti esaminati	% Comuni esaminati su Tot.	% popolazione Comuni esaminati su Tot.
CENTRO	404	894	32%	40%
fino a 5000	303	609	36%	32%
5000-14999	56	155	21%	21%
15000-50000	37	103	29%	28%
oltre 50000	8	27	23%	57%
NORD	787	1173	18%	24%
fino a 5000	552	759	18%	18%
5000-14999	165	285	18%	17%
15000-50000	55	102	21%	21%
oltre 50000	15	27	31%	38%
SUD	286	730	13%	9%
fino a 5000	205	547	14%	14%
5000-14999	55	125	12%	11%
15000-50000	20	44	10%	8%
oltre 50000	6	14	10%	6%
Totale	1477	2797	19%	23%
fino a 5000	1060	1762	19%	19%
5000-14999	276	551	17%	16%
15000-50000	112	246	19%	18%
oltre 50000	29	67	20%	33%

CONTROLLI SUI RENDICONTI DI PROVINCE/CITTÀ METROPOLITANE EFFETTUATI NEL 2021				
Area geografica	N° Enti esaminati	N° rendiconti esaminati	% N° Enti esaminati su Tot.	% popolazione Enti esaminati su Tot.
CENTRO	5	15	19%	14%
NORD	7	14	18%	14%
SUD	7	17	21%	20%
TOTALE	19	46	19%	16%

CONTROLLI SUI RENDICONTI DEGLI ENTI LOCALI: AREE D'IRREGOLARITÀ ACCERTATE CON MAGGIORE FREQUENZA NEL 2021				
Aree di irregolarità	CITTÀ METROPOLITANE	COMUNI	PROVINCE	Totale complessivo
Nessuna criticità rilevante	0,0%	3,1%	0,0%	3,1%
Ritardo approvazione Rendiconto	0,0%	6,8%	0,1%	6,9%
Saldo negativo di parte corrente	0,0%	1,0%	0,0%	1,1%
Saldo negativo di parte capitale	0,0%	0,9%	0,0%	1,0%
Mancato rispetto equilibrio di competenza	0,0%	0,5%	0,0%	0,5%
Mancato rispetto saldo-obiettivo	0,0%	0,4%	0,0%	0,4%
Risultato di amministrazione negativo (voce "Totale parte disponibile")	0,1%	4,4%	0,1%	4,5%
Criticità nel recupero del disavanzo pregresso a rendiconto	0,0%	2,8%	0,0%	2,8%
Irregolarità nella determinazione delle modalità di ripiano del disavanzo di gestione	0,0%	2,2%	0,0%	2,2%
Criticità legate al FPV	0,0%	4,3%	0,0%	4,3%
Criticità su determinazione FAL nella parte accantonata del RA	0,0%	3,4%	0,0%	3,4%
Criticità su determ. Fondo perdite società partecipate nella parte accantonata del RA	0,0%	1,7%	0,0%	1,8%
Criticità su determinazione del FCDE nella parte accantonata del RA	0,0%	8,8%	0,1%	8,8%
Criticità su determinazione del Fondo contenzioso nella parte accantonata del RA	0,0%	4,7%	0,1%	4,8%
Criticità nella costituzione dei vincoli nel Risultato Amm.	0,0%	4,0%	0,0%	4,0%
Mancata restituzione a fine esercizio dell'anticipazione di tesoreria	0,0%	2,8%	0,0%	2,8%
Saldo cassa pari a 0 o non sufficiente a ricostituire vincoli di cassa	0,0%	3,2%	0,0%	3,2%
Presenza di pignoramenti sul fondo cassa	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%
Difficoltà nella riscossione	0,0%	13,0%	0,1%	13,1%
Criticità nello smaltimento della spesa	0,0%	3,7%	0,0%	3,7%
Sforamento indicatore tempestività pagamenti	0,0%	7,1%	0,1%	7,2%
Ingente mole di debiti fuori bilancio	0,0%	2,4%	0,1%	2,5%
Criticità in materia di accertamento delle entrate	0,0%	3,5%	0,0%	3,5%
Mancato riconoscimento debiti fuori bilancio	0,0%	0,6%	0,0%	0,7%
Mancata redazione nota informativa o mancata asseverazione Revisori (soc. part.)	0,0%	6,8%	0,1%	7,0%

f. Piani di riequilibrio finanziario pluriennale pervenuti nel 2021

PIANI DI RIEQUILIBRIO PLURIENNALE PERVENUTI NEL 2021 ALLE SEZIONI REGIONALI					
Area/Regione	Fino a 5000	5000-14999	15000-50000	Oltre 50000	TOTALE
CENTRO	6%	4%	4%	2%	17%
MARCHE	0%	0%	2%	0%	2%
ABRUZZO	2%	0%	0%	0%	2%
LAZIO	4%	4%	2%	0%	11%
UMBRIA	0%	0%	0%	2%	2%
NORD	4%	0%	0%	2%	6%
LIGURIA	0%	0%	0%	2%	2%
PIEMONTE	4%	0%	0%	0%	4%
SUD	28%	28%	6%	15%	77%
CALABRIA	2%	4%	0%	0%	6%
CAMPANIA	9%	4%	4%	2%	19%
MOLISE	2%	0%	0%	0%	2%
PUGLIA	11%	9%	0%	6%	26%
SICILIA	4%	11%	2%	6%	23%
TOTALE	38%	32%	11%	19%	100%

PIANI DI RIEQUILIBRIO PLURIENNALE 2021: RIPARTIZIONE PER TIPO ENTE E FASCIA DEMOGRAFICA					
Tipologia Ente	Fino a 5000	5000-14999	15000-50000	Oltre 50000	Totale
CITTA' METROPOLITANE	0%	0%	0%	2%	2%
COMUNI	38%	32%	11%	13%	94%
PROVINCE	0%	0%	0%	4%	4%
TOTALE	38%	32%	11%	19%	100%

III. DOTAZIONI ORGANICHE

a. Personale di magistratura

SITUAZIONE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA AL 01/01/2022				
Funzione	Area di Competenza	Organico	Presenti ⁽¹⁾	Posti Vacanti
PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI		1	1	0
PRESIDENTE AGGIUNTO		1		1
PROCURATORE GENERALE		1	1	0
PROCURATORE GENERALE AGGIUNTO		1	1	0
CONTROLLO	Sezioni Regionali	172	135	37
	Centro	113	75	38
GIURISDIZIONE	Sezioni Regionali	139	99	40
	Centro	35	30	5
PROCURA	Sezioni Regionali	144	112	32
	Centro	21	18	3
TOTALE PARZIALE	Sezioni Regionali	455	347	108
	Centro	169	123	46
	Fuori Ruolo Istituzionale	6	5	1
	Posti da attribuire agli uffici	2	0	2
TOTALE		636	477	159

b. Personale amministrativo

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E COMANDATO AL 01/01/2021 ⁽¹⁾								
Posizione economica	Uffici di controllo		Procure Generali	Procure Regionali	Sezioni Giurisdizionali		Amm.ne attiva e altro	Totale
	Centrali	Regionali			Centrali	Regionali		
Dirigenti 1^ fascia	0	0	0	0	0	0	3 ⁽²⁾	3
Dirigenti 2^ fascia	5	2	1	1	2	3	38	52
Totale dirigenti	5	2	1	1	2	3	41	55
Personale "area 3"	178	296	13	150	42	165	277	1.121
Personale "area 2"	96	144	12	155	32	188	313	940
Personale "area 1"	1	5	1	4	2	5	12	30
Totale aree 1-2-3	275	445	26	309	76	358	602	2.091
TOTALE	280	447	27	310	78	360	644	2.146

⁽¹⁾ Nella tabella è incluso tutto il personale in servizio presso la Corte dei conti di ruolo e in posizione di comando in. Sono esclusi tutti i dipendenti di ruolo in posizione di comando out e tutto il personale in posizione di distacco in.

⁽²⁾ Di cui n. 2 di ruolo e n. 1 dirigente di II fascia con incarico dirigenziale generale.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

