CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 19 febbraio 2021
Aula delle Sezioni riunite

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 19 febbraio 2021
Aula delle Sezioni riunite

CORTE DEI CONTI

INDICE

CAPITOLO I

LE NOVITÀ NORMATIVE DEL 2020 LEGATE ALL'EMERGENZA SANITARIA E L'IMPATTO SULLA CORTE DEI CONTI

1. Modalità di svolgimento di udienze e adunanze, sospensione dei termini, notificazioni e comunicazioni 9
2. Normativa nelle materie di competenza delle funzioni requirenti e giurisdizionali 12
3. Normativa nelle materie di competenza delle funzioni di controllo 16

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 21
2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione 29

La giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile 30
Il rapporto di servizio 30
La giurisdizione sulle società pubbliche 34
La giurisdizione sugli appartenenti ai Gruppi consiliari regionali 36
L'eccesso di potere giurisdizionale 38
La sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali 40
I rapporti con le altre giurisdizioni 43
I profili processuali del riparto di giurisdizione ed il giudicato implicito 47
Gli ambiti della giurisdizione della Corte dei conti negli altri giudizi ad istanza di parte 51
La giurisdizione in materia pensionistica 53

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

1. L'attività in generale 55
2. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in ordinaria composizione 55

Le questioni di massima 55
Ricorsi avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione 57

3. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione 59

Ricorsi avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo 59
Ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi ISTAT 61
Ricorsi in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali 65

CAPITOLO IV

LE SEZIONI DI APPELLO

1. L'attività delle Sezioni giurisdizionali centrali d'appello e della Sezione d'appello per la regione Siciliana 67
Questioni inerenti alla giurisdizione contabile 67
Questioni processuali in materia di responsabilità amministrativa 70
Azione del pubblico ministero contabile 70
Invito a dedurre 71
Archiviazione 72
Il giudizio 73
Le udienze durante l'emergenza sanitaria 74
Prove 75
Ammissibilità dell'appello 75
Svolgimento del giudizio di appello 76
Azione revocatoria 76
Giudizio di revocazione 77
2. Questioni sostanziali in materia di responsabilità amministrativa 77
Danno 77
Danno all'immagine 80
Danno alla "concorrenza" 81
Danno da tangente 82
Prescrizione 83
Elemento soggettivo 84
Nesso di causalità 86
Responsabilità sussidiaria 87
Incarichi esterni 87
Fondi pubblici: nazionali, regionali e comunitari 89
Sanità 90
Trasparenza e pubblicazione dei dati 91
Gruppi consiliari 92
3. Questioni in materia di conti giudiziali 92
4. Questioni inerenti al giudizio pensionistico 92
Questioni processuali 92
Questioni sostanziali 94

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali 99
2. I giudizi di responsabilità: questioni processuali 99
Il rito ordinario 99
Il rito abbreviato 108

I giudizi di responsabilità sanzionatoria pecuniaria 109
I giudizi sui conti 110
I giudizi pensionistici 113
I giudizi ad istanza di parte 120
La revocazione 121
3. I giudizi di responsabilità: questioni sostanziali ... 122
Elemento soggettivo e nesso di causalità 122
Quantificazione ed elementi strutturali del danno erariale 122
Il danno all'immagine 124
Il danno da violazione del rapporto di esclusiva 129
Il danno da illecito utilizzo o da indebita percezione di fondi nazionali ed europei 133
Il danno alla concorrenzialità del mercato e danno da tangente 134
Il danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica 135
Il danno da mancata entrata 136
Il danno da disservizio 136
Il danno da violazione dei vincoli di finanza pubblica 137
Il danno indiretto 138
Il danno da contrattazione collettiva 139
Il danno derivante da non corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari 141

CAPITOLO VI

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali e organizzativi ... 143
2. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato ... 144
3. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica ... 147
4. Le audizioni e memorie parlamentari ... 154
5. Aspetti finanziari della nuova legislazione (quantificazione degli oneri e coperture) ... 158
6. Relazione sul costo del lavoro pubblico ... 164
7. La certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro ... 167
8. Esame dei piani di revisione delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni dello Stato e dagli altri enti pubblici nazionali ... 167

CAPITOLO VII

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Profili generali ... 169
2. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale ... 169
L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile 170
La Corte dei conti come "modello" istituzionale giurisdizionale 171
La lotta e la prevenzione della corruzione 171
Il ruolo della Corte dei conti nella crisi da Covid-19 172
L'attuazione della "Dichiarazione di Mosca" 173
3. Le attività di analisi dei rapporti finanziari con l'Unione Europea ... 173
Rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea 174

La politica di coesione socio-economica 175
Cooperazione territoriale europea 177
La Politica Marittima e per la Pesca 177
La Politica Agricola Comune 179
Irregolarità e Frodi a danno del bilancio dell'Unione Europea. 181
Le analisi delle Sezioni regionali di controllo in materia di utilizzazione e gestione dei Fondi comunitari 182
4. Partecipazione alle visite di *audit* della Corte dei conti europea 183
5. L'attività di *External Auditor* presso organismi internazionali e la cooperazione tra le Istituzioni Superiori di Controllo dell'UE 184
6. Attività nel quadro della cooperazione internazionale 186
7. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo internazionali 186
8. Monitoraggio delle irregolarità e delle frodi 187
9. Le audizioni parlamentari della Sezione di controllo degli affari comunitari ed internazionali 188

CAPITOLO VIII

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

1. Profili generali 189
2. Le attività di controllo di legittimità 192
3. Le principali pronunce adottate nel controllo di legittimità 197

CAPITOLO IX

CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali 201
2. Gli esiti del controllo 203
3. Le deliberazioni approvate nel corso del 2020: un quadro d'insieme 204
Indagini "orizzontali" 204
Profili gestionali dei ministeri istituzionali 206
Politiche della salute 207
Istruzione, ricerca e tutela del patrimonio culturale 208
Sviluppo economico 209
Politiche abitative, infrastrutturali ed ambientali 210
4. Le ulteriori attività svolte: rapporti, quaderni, monitoraggi e audizioni 212

CAPITOLO X

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Contesto normativo 217
2. Profili funzionali 219
3. Le principali determinazioni di controllo 221
Consip S.p.a (es. fin. 2018) 221
INPS (es. fin. 2018) 222

Enel S.p.A. (es. fin. 2019) 223
ISMEA (es. fin. 2019) 223
Poste italiane S.p.A. (es. fin. 2019) 224
Enav S.p.A. (es. fin. 2019) 225
Eni S.p.A. (es. fin. 2019) 225
Enti di ricerca e formazione 226
Parchi nazionali 228
Autorità di sistema portuale 229
Enti assistenziali, culturali e ricreativi. 230
Enti previdenziali privati 231

CAPITOLO XI

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali ... 235
2. Attività di referto ... 238
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali 239
Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome 240
Referto sullo stato di attuazione del piano triennale per l'informatica 2017-2019 negli enti territoriali 241
3. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali ... 242
Linee guida 242
Pronunce di indirizzo e di orientamento 244

CAPITOLO XII

ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

1. Profili generali ... 247
2. Controlli sulle Regioni ... 247
Giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni/Province autonome 247
Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali 252
Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari regionali 255
Esame dei bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni 257
Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale e sulla spesa sanitaria regionale 258
3. Controllo sugli Enti locali ... 262
Controllo ai sensi dell'articolo 148-bis Tuel 262
Controllo sul sistema dei controlli interni degli enti locali 267
Procedure di dissesto guidato e di riequilibrio pluriennale 268
Controllo sulle relazioni di fine mandato 274
4. Controllo sugli organismi partecipati ... 275
5. Controllo sulla gestione ... 283
6. Controllo preventivo e successivo di legittimità ... 286
7. Attività consultiva ... 290
8. Altre tipologie di controllo intestate alle Sezioni regionali di controllo ... 293
Certificazione dei contratti collettivi del personale delle Regioni a statuto speciale 293

Certificazione della pre-intesa relativa ai contratti integrativi aziendali delle fondazioni liriche in crisi 293
Controllo dei rendiconti delle spese elettorali dei partiti politici, dei movimenti politici e delle liste nelle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 30.000 294

CAPITOLO XIII

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE E IN SEDE CONSULTIVA

1. Profili generali e organizzativi....295
2. Delibere delle Sezioni riunite in sede deliberante....296
3. Pareri delle Sezioni riunite in sede consultiva....296

CAPITOLO XIV

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

1. Ufficio di controllo di cui all'art. 162, c. 5, del d.lgs. n. 50 del 2016....299
2. Collegi di controllo sulle spese elettorali....302
3. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo....304

CAPITOLO XV

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Autonomia e organizzazione amministrativa....305
2. Strategia dell'azione amministrativa: tutela della salute e lavoro agile....306
3. Adeguamento dell'assetto organizzativo dell'Istituto ai compiti intestati....307
Rafforzamento del personale magistratuale 307
Potenziamento della struttura amministrativa e valorizzazione delle risorse umane 308
Formazione e aggiornamento del personale amministrativo 310
4. La gestione contabile e l'informatizzazione delle attività istituzionali....310
5. Attività del Consiglio di presidenza....312
6. Attività degli Uffici di supporto al Presidente....313
Ufficio di gabinetto 313
Ufficio Stampa 313
Ufficio legale e documentazione 314
Struttura tecnica di supporto all'Organismo indipendente di valutazione della performance - OIV 315
Ufficio del ruolo generale dei giudizi di appello 315
Responsabile della protezione dati 316
Trasparenza e Anticorruzione 317

CAPITOLO XVI

LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

1. Evoluzione degli strumenti di *reporting* e di supporto alle decisioni in ambito giurisdizione....319
2. Razionalizzazione e riorganizzazione degli strumenti di *Business Intelligence*....320
3. Supporto allo *smart working* emergenziale....321

4. Definizione piano strategico per la gestione delle postazioni di lavoro 322
5. Sviluppo di un servizio di "notarizzazione" 322
6. *Low code management* 323
7. Completamento della migrazione in *cloud* pubblico dei sistemi Corte dei conti 324
8. Introduzione delle metodologie *DevSecOps* 324

TABELLE 327

CAPITOLO I

LE NOVITÀ NORMATIVE DEL 2020 LEGATE ALL'EMERGENZA SANITARIA E L'IMPATTO SULLA CORTE DEI CONTI

1. Modalità di svolgimento di udienze e adunanze, sospensione dei termini, notificazioni e comunicazioni

Nel trascorso anno, le disposizioni legislative più rilevanti hanno riguardato le modalità di svolgimento delle attività requirenti ed istruttorie, dei processi e delle adunanze, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica.

In una prima fase dell'emergenza, con d.l. 8 marzo 2020, n. 11 (convertito, con modificazioni, dalla l. 23 maggio 2020, n. 174), sono state adottate, "*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*". In particolare, sono state rinviate d'ufficio le udienze a data successiva al 22 marzo 2020 e sono stati sospesi sino alla medesima data i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti, fatte salve alcune eccezioni (art. 1).

Al contempo, è stata 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. 4). Mediante linee guida, i vertici degli uffici hanno adottato misure che consentissero l'accesso alle persone che dovessero svolgervi attività urgenti, pur prevedendo una limitazione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici ovvero, in via residuale e solo per gli uffici che non erogano servizi urgenti, la chiusura al pubblico. Sono stati altresì previsti servizi di prenotazione per l'accesso ai servizi, anche tramite mezzi di comunicazione telefonica o telematica.

Sono state altresì adottate linee guida per lo svolgimento delle udienze o delle adunanze, così da prevedere la celebrazione a porte chiuse delle udienze o adunanze pubbliche del controllo ovvero lo svolgimento con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione all'udienza e all'adunanza, anche utilizzando strutture informatiche o con ogni mezzo di comunicazione che, con attestazione all'interno del verbale, consentisse l'effettiva partecipazione degli interessati.

È stato consentito infine il rinvio d'ufficio delle udienze e delle adunanze del controllo a data successiva al 31 maggio 2020, salvo che per le cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potesse produrre grave pregiudizio alle parti.

In caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data di entrata in vigore del decreto e che scadevano entro il 31 maggio 2020, sono stati sospesi fino al 1° giugno 2020.

Con d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27) recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", il legislatore, abrogando le precedenti disposizioni normative, è nuovamente intervenuto in materia di giustizia contabile e di modalità di tenuta delle udienze e delle adunanze (art. 85), prevedendo un ulteriore rinvio d'ufficio delle udienze a data successiva al 15 aprile 2020, con conseguente sospensione dei termini dal 9 marzo al 15 aprile 2020. Il termine del 15 aprile è stato successivamente prorogato all'11 maggio 2020 (art. 36, c. 4, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito con modificazioni dalla l. 5 giugno 2020, n. 40).

Il rinvio d'ufficio e la sospensione non hanno operato, tra gli altri, nei casi di procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona e, in genere, tutti i procedimenti la cui ritardata trattazione potesse produrre grave pregiudizio alle parti.

È stata sempre demandata ai vertici istituzionali degli uffici territoriali e centrali l'adozione delle misure organizzative idonee, da un lato, a consentire l'accesso del pubblico ai servizi e, dall'altro, a garantire, nel rispetto delle indicazioni igienico sanitarie, lo svolgimento delle udienze e delle adunanze, pur con la previsione del rinvio d'ufficio delle udienze e delle adunanze a data successiva al 30 giugno 2020, salvo che per le cause rispetto alle quali la ritardata trattazione avrebbe potuto arrecare grave pregiudizio alle parti.

Analogamente a quanto previsto con il precedente d.l., in caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadevano entro il 31 agosto 2020, sono stati sospesi e hanno ripreso a decorrere dal 1° settembre 2020. A decorrere dall'8 marzo 2020 sono stati sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso e alle attività istruttorie e di verifica relative al controllo.

Successivamente al 15 aprile 2020 e fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica (termine così prorogato dall'art. 26 *ter*, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126), in deroga alle previsioni del codice di giustizia contabile, 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 (art. 85, c. 5).

Per il controllo preventivo di legittimità non è stata prevista alcuna sospensione dei termini, mentre, in caso di deferimento alla sede collegiale di atti delle amministrazioni centrali dello Stato, il collegio deliberante, fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica (art. 26 *ter*, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, cit.), è composto

dal presidente della sezione centrale del controllo di legittimità e dai sei consiglieri delegati preposti ai relativi uffici di controllo, integrato dal magistrato istruttore nell'ipotesi di dissenso, e delibera con un numero minimo di cinque magistrati 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 termine dello stato di emergenza epidemiologica (art. 26 *ter*, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, cit.), è composto dal presidente di sezione preposto al 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 telematica[1].

Ai sensi dell'art. 85, c. 8-*bis*, fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica i decreti del presidente della Corte dei conti, con cui sono stabilite le regole tecniche ed operative per l'adozione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nelle attività di controllo e nei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, acquistano efficacia dal giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella gazzetta ufficiale.

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.

La normativa emergenziale ha avuto un impatto anche sul fronte dell'attività preprocessuale (art. 85, c. 8-*ter*), consentendo al p.m. di avvalersi di collegamenti da remoto, individuati e regolati con decreto del presidente della Corte dei conti, nel rispetto delle garanzie di verbalizzazione in contraddittorio, per audire, al fine di acquisire elementi utili alla ricostruzione dei fatti e alla individuazione delle personali responsabilità, i soggetti informati di cui all'art. 60 del codice di giustizia contabile e il presunto responsabile che ne abbia fatta richiesta ai sensi dell'art. 67 del medesimo codice.

Con decreti del 1° aprile, 18 maggio, 29 maggio e 27 ottobre 2020 del Presidente della Corte dei conti[2], 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 del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti,

---

[1] La disposizione è stata attuata con il decreto del Presidente della Corte dei conti 8 maggio 2020, n. 149, con il quale sono stati stabiliti i criteri per la composizione del collegio delle Sezioni riunite in sede di controllo, successivamente confermati con il decreto del Presidente della Corte dei conti 4 novembre 2020, n. 291, fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19.

[2] 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).

delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero.

Con d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica, è stato previsto che 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).

Sono state altresì apportate modifiche all'art. 257, c. 1, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, prevedendo che fino al termine dell'emergenza epidemiologica i principi e i criteri direttivi concernenti lo svolgimento delle prove concorsuali in modalità decentrata e attraverso l'utilizzo di tecnologia digitale si possono applicare anche alle procedure concorsuali relative al personale della Corte dei conti, ivi incluso quello di magistratura), indette anche congiuntamente ad altre Amministrazioni. Il Presidente della Corte determina, con proprio decreto, le modalità tecniche per l'applicazione della norma.

Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*", convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, ha previsto norme finalizzate alla semplificazione della notificazione e comunicazione telematica, tra gli altri, degli atti in materia contabile (art. 28).

In particolare, nel novellare il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, è stato tra l'altro disposto che, fermo restando quanto disciplinato dal r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, in materia di rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato, in caso di mancata indicazione nell' elenco di cui all'art. 16, c. 12, la notificazione alle pubbliche amministrazioni degli atti in materia civile, penale, amministrativa, contabile e stragiudiziale è validamente effettuata, a tutti gli effetti, al domicilio digitale indicato nell'elenco previsto dall'art. 6-*ter* del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e, ove nel predetto elenco risultino indicati, per la stessa amministrazione pubblica, più domicili digitali, la notificazione è effettuata presso l'indirizzo di posta elettronica certificata primario indicato, secondo le previsioni delle linee guida di AgID, nella sezione ente dell'amministrazione pubblica destinataria. Nel caso in cui sussista l'obbligo di notifica degli atti introduttivi di giudizio in relazione a specifiche materie presso organi o articolazioni, anche territoriali, delle pubbliche amministrazioni, la notificazione può essere eseguita all'indirizzo di posta elettronica certificata espressamente indicato nell'elenco di cui all'art. 6-*ter* del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, per detti organi o articolazioni.

2. Normativa nelle materie di competenza delle funzioni requirenti e giurisdizionali

Il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 recante "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID*-19", in materia di ripetizione dell'indebito su prestazioni previdenziali e retribuzioni assoggettate a ritenuta alla fonte a titolo di acconto, intervenendo sull'art. 10 del T.u. delle imposte sui redditi (art. 150, cit. d.l. n. 34/2020) ha stabilito che le somme indebitamente erogate al lavoratore o al pensionato devono essere

restituite al sostituto d'imposta al netto delle ritenute operate al momento dell'erogazione.

Con d.l. 16 luglio 2020, n. 76, cit., al fine di incentivare gli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia (art. 1), sono state previste, in deroga agli artt. 36, c. 2, e 157, c. 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. codice dei contratti), specifiche procedure di affidamento di cui ai cc. 2, 3 e 4, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2021. In tali casi, salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento, aumentati a quattro mesi nei casi di cui al c. 2, lettera b). Il mancato rispetto dei termini di cui sopra, 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 dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento.

Nell'ambito dell'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia (art. 2), sono state altresì previste specifiche procedure di affidamento e disciplina dell'esecuzione del contratto, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2021. In tali casi, salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di sei mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento. Il mancato rispetto dei termini di cui sopra, 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 dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto.

L'art. 6, nel prevedere fino al 31 dicembre 2021, 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, ha altresì previsto 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.

È stata altresì apportata una modifica (art. 4, c. 1) all'art. 32 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. codice dei contratti pubblici) prevedendo che, divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione deve avere luogo entro i successivi sessanta giorni, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero l'ipotesi di differimento espressamente

concordata con l'aggiudicatario, purché comunque giustificata dall'interesse alla sollecita esecuzione del contratto. La mancata stipulazione del contratto nel termine previsto deve essere motivata con specifico riferimento all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto e viene valutata ai fini della responsabilità erariale e disciplinare del dirigente preposto.

L'art. 21, c. 1, d.l. cit., ha previsto che "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso".

L'art. 21, c. 2, prevede che, limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 dicembre 2021 (il termine del 31 luglio 2021, inizialmente previsto dal d.l. è stato modificato in sede di conversione in legge), 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 agente[3].

Va tuttavia constatato che limitazioni o esclusioni della colpa grave, come quelle di recente introdotte (cit. art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020), anche se in forma temporanea, comporteranno già nell'immediato, ma soprattutto se protratte nel tempo, il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di "attenzione amministrativa" per l'oculata gestione delle risorse pubbliche. Tale scelta suscita perplessità, anche alla luce dell'esigenza di assicurare l'effettività della tutela per le risorse fornite nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), onde evitare che il nostro Paese possa subire una procedura di infrazione per la violazione dei principi di effettività ed efficacia posti dall'ordinamento dell'Unione Europea[4].

In linea generale, sul contenuto del d.l. n. 76 del 2020 in discorso 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 audizione parlamentare[5] (cfr. delib. n. 12/2020, par. 4, Cap. VI della presente Relazione).

Il d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, ha previsto all'art. 23-*quater* (Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche) che agli enti indicati in un allegato annesso al decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai

[3] Per una prima interpretazione di tali norme da parte delle sezioni giurisdizionali, cfr. par. 2, Cap. IV; par. 2, Cap. V, della presente Relazione.

[4] cfr. Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea.

[5] Eccezionalmente, ma disgiuntamente, anche il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti è stato audito con riguardo al testo del d.l. n. 76/2020.

sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica.

Nel novellare l'art. 11, c. 6, lettera b), del codice di giustizia contabile, la medesima norma ha previsto che le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"[6].

Le suesposte norme erano inizialmente previste all'art. 5 del d.l. 23 novembre 2020, n. 154; il testo è stato poi approvato, come emendamento, in sede di conversione del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, cit.

Conseguentemente, la l. 18 dicembre 2020, n. 176, cit. ha disposto (con l'art. 1, c. 2) che "Il d.l. 9 novembre 2020, n. 149, il d.l. 23 novembre 2020, n. 154, e il d.l. 30 novembre 2020, n. 157, sono abrogati. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti-legge 9 novembre 2020, n. 149, 23 novembre 2020, n. 154, e 30 novembre 2020, n. 157".

Nel novellare l'art. 29, c. 7, secondo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, l'art. 31-*octies*, c. 3 interviene in materia di responsabilità erariale dei funzionari dell'amministrazione finanziaria, estendendo la limitazione di tale responsabilità alle sole ipotesi di dolo, per le valutazioni di diritto e di fatto, anche con riferimento ai meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale nell'Unione europea, di cui alla direttiva (UE) 2017/1852, nonché alle procedure amichevoli interpretative di carattere generale e agli atti adottati dall'Agenzia delle entrate in attuazione di tali procedure.

Il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183[7] (nel novellare l'art. l, c. 7, del d.l. n. 162 del 2020) proroga, all'art. 1, c. 16, dal 31 dicembre 2020 al 30 aprile 2021 il termine per l'adozione del regolamento di delegificazione (previsto) per ridefinire gli adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza e pubblicità dei compensi e dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici, nelle more dell'adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019. Sospende, inoltre, fino all'adozione del regolamento, anziché fino al 31 dicembre 2020, le sanzioni per la violazione dei suddetti obblighi di trasparenza previste dagli artt. 46 e 47 del d.lgs. n. 33 del 2013. L'art. 46 cit. prevede che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

[6] cfr. par. 3, Cap. III, della presente Relazione.

[7] d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, recante "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea".

3. Normativa nelle materie di competenza delle funzioni di controllo

Il d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, prevede che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, in relazione all'accresciuta esigenza di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti pubblici di carattere strategico, l'ufficio di cui all'art. 162, c. 5, del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 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'art. 42, c. 3-*bis*, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 novembre 2015, n. 5. La Sezione si avvale di una struttura di supporto di livello non dirigenziale, nell'ambito della vigente dotazione organica del personale amministrativo e della magistratura contabile. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, su proposta del Presidente, definisce criteri e modalità per salvaguardare le esigenze di massima riservatezza nella scelta dei magistrati da assegnare alla Sezione centrale e nell'operatività della stessa. Analoghi criteri e modalità sono osservati dal segretario generale nella scelta del personale di supporto da assegnare alla Sezione medesima. Con riferimento a quanto previsto dall'art. 162, c. 5, secondo periodo, del codice di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, la relazione è trasmessa al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

Il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, ha stabilito che il termine di impugnazione previsto dal c. 5 dell'art. 243-*quater* del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in scadenza dall'8 marzo 2020 fino alla fine dell'emergenza, decorre dal 1° gennaio 2021 (art. 114-*bis*). Inoltre, la verifica sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale relativa al primo semestre dell'anno 2020, prevista dal c. 6 dell'art. 243-*quater* del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, è effettuata nell'ambito della verifica relativa al secondo semestre del medesimo anno, la quale riguarda l'intero anno e tiene conto degli effetti dell'emergenza epidemiologica. La Corte dei conti ha espresso le proprie valutazioni sul complessivo assetto del d.l. n. 34/2020 in un'apposita memoria resa in sede di audizione parlamentare (cfr. delib. Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/2020, par. 4, Cap. VI della presente Relazione)[8].

L'art. 9, c. 1, lett. c), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, cit., nel novellare l'art. 4 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 giugno 2019, n. 55, introduce il controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di natura regolatoria, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dai Commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4, c. 1, del d.l. n. 32 del 2019 per la realizzazione od 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.

L'art. 17 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, cit. prevede norme in materia di procedure di riequilibrio degli enti locali. In particolare, il termine di cui all'art. 243-*bis*, c. 5,

[8] Per una prima interpretazione delle norme della legislazione c.d. emergenziale, da parte delle sezioni regionali di controllo, cfr. par. 3, Cap. XII della presente Relazione.

primo periodo, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267[9], è fissato al 30 settembre 2020, qualora il termine di novanta giorni scada antecedentemente alla predetta data. Sono rimessi in termini i comuni per i quali il termine di novanta giorni è scaduto alla data del 30 giugno 2020, per effetto del rinvio operato ai sensi dell'art. 107, c. 7, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, cit., ovvero è scaduto fra il 30 giugno 2020 e la data di entrata in vigore del decreto.

Nei casi di cui al c. 7 dell'art. 243-*quater* del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-*bis*, c. 5, diniego dell'approvazione del piano, accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso), l'applicazione dell'art 6, c. 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, è sospesa fino al 30 giugno 2021, qualora l'ente locale abbia presentato, in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020, un piano di riequilibrio, ancorché in corso di approvazione a norma delle leggi vigenti in materia, o lo abbia riformulato o rimodulato nel medesimo periodo.

Il c. 7 dell'art. 243-*quater* del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, trova applicazione, limitatamente all'accertamento da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, a decorrere dal 2019 o dal 2020, avendo quale riferimento il piano eventualmente riformulato o rimodulato, deliberato dall'ente locale in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020. Gli eventuali procedimenti in corso, unitamente all'efficacia degli eventuali provvedimenti già adottati, sono sospesi fino all'approvazione o al diniego della rimodulazione o riformulazione deliberata dall'ente locale.

L'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, cit., prevede che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, c. 2, della l. 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, c. 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Trattasi di una forma di controllo che fonda le proprie radici nell'evoluzione delle funzioni di *audit* della Corte dei conti inaugurato dall'art. 3, c. 4, l. n. 20 del 1994, il quale, nel più ampio contesto di riforme dell'assetto della Pubblica amministrazione degli anni novanta, già contemplava la possibilità dello svolgimento, "anche in corso di esercizio", di forme di controllo gestionale, tese a verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, attraverso una comparazione di costi, modi e tempi dello

[9] L'art. 243-*bis*, c. 5, prevede che il consiglio dell'ente locale delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera con cui ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio (c.1).

svolgimento dell'azione amministrativa. Successivamente, l'esigenza di anticipare l'esercizio del controllo, allo scopo di migliorarne l'effettività e l'impatto positivo sull'amministrazione, ha trovato ulteriore risposta, da parte del legislatore, con l'art. 11 della l. 20 marzo 2009, n. 15, il quale ha disciplinato procedure, obiettivi ed effetti del controllo concomitante della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in corso di svolgimento. Quest'ultimo rappresenta, quindi, l'archetipo di riferimento del modello di controllo previsto dall'art. 22 del d.l. n. 76/2020; con tale novella viene posto l'accento sull'esigenza di ridurre i tempi di attuazione delle politiche pubbliche, rimuovendo ostacoli e ritardi per i principali piani, programmi e progetti ai quali è affidato l'obiettivo primario di rilancio dell'economia.

Ulteriori disposizioni di rilievo per le funzioni di controllo della Corte dei conti sono contemplate nel d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, il quale ha costituito oggetto di esame in una specifica memoria approvata dalle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. delib. n. 14/2020, par. 4, Cap. VI della presente Relazione). Il richiamato 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 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, 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).

Il d.l. 14 agosto 2020, n. 104, cit., all'art. 57 *ter*, nel novellare l'art. 22 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 giugno 2019, n. 55, prevede che, al fine di ottimizzare l'efficacia degli atti di gestione e di organizzazione degli Uffici speciali per la ricostruzione istituiti per gli interventi nelle aree colpite dal sisma del 6 aprile 2009 (art 67-*ter*, c. 2, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134), il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori, è effettuato, uno per ciascuno di essi, da un magistrato della Corte dei conti.

Infine, l'art. 95, nell'istituire l'Autorità per la Laguna di Venezia affida alla Corte dei conti il controllo sulla gestione della medesima Autorità con le modalità previste dalla l. 21 marzo 1958, n. 259.

Molteplici sono, infine, le disposizioni incidenti sul controllo della magistratura contabile contenute nella l. 30 dicembre 2020, n. 178, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*", anch'essa oggetto di approfondito esame nella memoria approvata dalle Sezioni riunite in sede di controllo (delib. n. 18/2020, par. 4, Cap. VI della presente Relazione). In particolare, all'art. 1, c. 787, viene previsto che al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'art. 50, dopo il c. 3 è aggiunto il seguente: «3-*bis*. Nelle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente da parte della Corte dei conti, i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano approvano la legge di

assestamento del bilancio anche sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla giunta, fermo restando l'obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio che si dovessero rendere necessarie a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parificazione. In ogni caso, l'eventuale avanzo di amministrazione libero e quello destinato agli investimenti possono essere applicati al bilancio di previsione solo a seguito dell'approvazione con legge del rendiconto che ne certifica la sussistenza».

L'art. 1, c. 647, prevede tra l'altro, in materia di composizione e organizzazione del Commissariato generale di sezione per la partecipazione italiana all'Expo 2020 Dubai, che il Commissariato sia assistito da un Comitato di monitoraggio, composto da un membro, designato dal Presidente della Corte dei conti, in qualità di Presidente, da un componente designato dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e da un componente designato dal Ministro dell'economia e delle finanze.

L'art. 15, c. 3, prevede che, ai fini di una razionale utilizzazione delle risorse di bilancio, per l'anno finanziario 2021, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, adottati su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, comunicati alle competenti Commissioni parlamentari e trasmessi alla Corte dei conti per la registrazione, le occorrenti variazioni compensative di bilancio, in termini di competenza e di cassa, tra i capitoli iscritti nei pertinenti programmi dello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, relativi agli acquisti ed alle espropriazioni per pubblica utilità, nonché per l'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato su immobili di interesse archeologico e monumentale e su cose di arte antica, medievale, moderna e contemporanea e di interesse artistico e storico, nonché su materiale archivistico pregevole e materiale bibliografico, raccolte bibliografiche, libri, documenti, manoscritti e pubblicazioni periodiche, ivi comprese le spese derivanti dall'esercizio del diritto di prelazione, del diritto di acquisto delle cose denunciate per l'esportazione e dell'espropriazione, a norma di legge, di materiale bibliografico prezioso e raro.

L'art. 19, c. 1, prevede che in relazione all'accertamento dei residui di entrata e di spesa per i quali non esistono nel bilancio di previsione i corrispondenti capitoli nell'ambito dei programmi interessati, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad istituire gli occorrenti capitoli nei pertinenti programmi con propri decreti da comunicare alla Corte dei conti.

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 2020 la Corte costituzionale è intervenuta su alcuni istituti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa, scrutinandone gli assetti in relazione alla loro compatibilità con la Costituzione.

In tale contesto, con la sentenza n. 61 del 2020 la Consulta ha risolto i dubbi di costituzionalità riguardanti la figura del c.d. danno all'immagine da assenteismo.

La Consulta ha, infatti, dichiarato costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 76 Cost., il secondo, terzo e quarto periodo del c. 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. b), del d.lgs. n. 116 del 2016, che disciplina la responsabilità per danno patrimoniale e danno all'immagine alla p.a. arrecato dal pubblico dipendente attraverso la condotta di falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento e altre modalità fraudolente.

In particolare, le norme dichiarate incostituzionali prevedevano un'articolata disciplina procedurale in base alla quale "*La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'art. 5 del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia*."

La Corte costituzionale ha osservato che, a differenza di quanto avvenuto con la precedente l. n. 15 del 2009, laddove il legislatore aveva espressamente delegato il Governo a prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che del danno all'immagine subìti dall'amministrazione, tanto non si rinveniva nella legge di delegazione n. 124 del

2015 - attuata dalla norma censurata - che, all'art. 17, c. 1, lett. s), prevede unicamente l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo, nei tempi di espletamento e di conclusione, l'esercizio dell'azione disciplinare.

A tale stregua, ha sottolineato la Corte costituzionale, la materia delegata era quindi unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che si potesse ritenere in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa e, in particolare, la specifica fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici.

Al contrario, la disposizione censurata – secondo la Consulta - prevedeva una nuova fattispecie di natura sostanziale, intrinsecamente collegata con l'avvio, la prosecuzione e la conclusione dell'azione di responsabilità da parte del procuratore della Corte dei conti, da cui risulta inequivocabile il suo contrasto con il parametro evocato.

In tale contesto, benché le censure del rimettente siano limitate all'ultimo periodo del c. 3-*quater* dell'art. 55-*quater*, che riguarda le modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine, l'illegittimità riguarda anche il secondo e il terzo periodo del citato comma, perché essi sono funzionalmente inscindibili con l'ultimo, così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega. La Corte costituzionale ha, infine, precisato che il danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. consiste nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost. La delega, finalizzata al riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante.

Una prospettiva più marcatamente processuale hanno le decisioni della Consulta che si sono occupate di due profili attinenti al regime della liquidazione delle spese processuali ed alla disciplina del loro rimborso.

In particolare, con la sentenza n. 41 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione sulla rilevanza e insufficienza della motivazione addotta a sostegno delle censure, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, c. 1, e 111, c. 1, Cost., del combinato disposto dei cc. 2 e 3 dell'art. 31, c.g.c., nella parte in cui non consente che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall'art. 31, c. 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, c. 3, c.g.c.

Con la prospettata questione di legittimità costituzionale, il giudice rimettente ha chiesto un'addizione analoga a quella che ha riguardato l'art. 92, c. 2, c.p.c., a seguito della sentenza n. 77 del 2018, lamentando l'impossibilità di compensare le spese nel giudizio di responsabilità contabile ogniqualvolta sia accertata l'insussistenza di uno dei presupposti della stessa, pur in presenza di gravi ed eccezionali ragioni analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, c. 3, c.g.c.

Sul punto la Consulta ha rilevato che l'ordinanza non ha esplicitato le ragioni per cui, nel caso di specie, una mera fattispecie di colpa lieve - inidonea a configurare la responsabilità dei convenuti ai sensi dell'art. 1, c. 1, della l. n. 20 del 1994, come sostituito dall'art. 3, c. 1, lett. a), del d.l. n. 543 del 1996, conv. con modif., - costituisse ragione grave ed eccezionale tale da giustificare la compensazione, senza in tal modo illustrare adeguatamente le ragioni per cui l'addizione invocata condurrebbe quantomeno a valutare una pronuncia di compensazione delle spese di lite.

La Corte ha inoltre osservato che, "*a differenza del precedente giurisprudenziale invocato, l'intervento auspicato avrebbe un'incidenza ben più profonda e correttiva sul regime delle spese processuali nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti, facendo venir meno il divieto di compensazione previsto dall'art. 31, c. 2, c.g.c. in caso di proscioglimento nel merito. Considerata l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali e, segnatamente, nel regolamentare le spese di lite, tale intervento avrebbe richiesto che il rimettente, rifuggendo da petizioni di principio e dalla traslazione dell'impianto argomentativo relativo alla disciplina del giudizio civile, si fosse confrontato adeguatamente con le specifiche caratteristiche di quello di responsabilità davanti alla Corte dei conti e con gli elementi che ne giustificano il regime delle spese, onde eventualmente far emergere quell'irragionevolezza che costituisce il limite alla discrezionalità legislativa, cosa che, nella fattispecie, non è avvenuta*".

Con riferimento alla disciplina del rimborso delle spese, la Consulta si è occupata della compatibilità costituzionale della previsione dell'art. 18 della l. prov. autonoma Trento n. 3 del 1999 - così come modificato dall'art. 28, c. 1, della l. prov. autonoma Trento 22 aprile 2014, n. 1, recante "*Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2014*" – che, nel fornire l'interpretazione autentica del richiamato art. 92, prevede che quest'ultimo "*s'interpreta nel senso di riconoscere il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili; s'interpreta, inoltre, nel senso che il rimborso delle spese legali è riconosciuto anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile*".

Le disposizioni censurate consentono, quindi, il pagamento a titolo di rimborso degli oneri sopportati dai dipendenti provinciali nell'ambito di procedimenti contabili definiti con l'archiviazione, ai sensi dell'art. 69 c.g.c., o di giudizi di responsabilità amministrativo-contabile conclusi con pronunce in rito. Tali disposizioni esorbiterebbero, invero, dalla competenza provinciale in quanto inciderebbero sulle materie "ordinamento civile", "giurisdizione e norme processuali" e "giustizia amministrativa", cui ricondurre quella contabile.

La tematica era stata, per alcuni aspetti, già oggetto di un precedente arresto della Consulta (sent. n. 19 del 2014), che aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo (per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. l), Cost.) l'art. 12 della l. prov. Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 il quale prevede che il conservatore dei libri fondiari, nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari, è responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare e che, anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio sono rimborsate dagli enti pubblici provinciali. La Corte costituzionale in quel caso aveva ritenuto che la Provincia

autonoma, con la disposizione censurata, avesse ecceduto dalle proprie competenze statutarie in quanto - oltre a introdurre una limitazione della responsabilità del conservatore incidendo sulla materia "ordinamento civile" e "giustizia amministrativa", di esclusiva competenza dello Stato - disciplinava, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti vengono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza.

Nella disciplina oggetto di censura, viene dunque in rilievo l'estensione della rimborsabilità delle spese per attività difensive svolte sia nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili, sia nei procedimenti conclusi con l'archiviazione. La disposizione censurata introduce, infatti, per le categorie di giudizi e procedimenti espressamente indicati, una specifica disciplina del rimborso degli oneri della difesa, che attiene ai profili organizzativi dell'ente territoriale.

Nel risolvere la questione la Corte costituzionale premette una ricognizione delle regole che disciplinano la competenza legislativa in relazione ai vari oggetti d'intervento normativo.

Si è, quindi, precisato che, secondo costante giurisprudenza costituzionale:

- la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, anche delle Regioni e delle Province autonome, va ricondotta, per i profili privatizzati del rapporto, alla materia dell'ordinamento civile e, perciò, alla competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, c. 2, lettera l), Cost.;

- i profili "pubblicistico-organizzativi" ad esso afferenti rientrano, invece, nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale e, pertanto, nella competenza legislativa residuale delle Regioni prevista dall'art. 117, c. 4, Cost.;

- la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali della stessa sono strettamente intrecciati con i poteri del giudice chiamato ad accertarla, è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni regionali.

Ciò posto, la Consulta ha ritenuto che l'art. 18, c. 1, della l. prov. autonoma Trento n. 3 del 1999, col quale è stata prevista la possibilità di rimborso delle spese sostenute per attività difensive svolte sia nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili, sia nei procedimenti conclusi con l'archiviazione, sia un intervento che attiene non al rapporto di impiego - e quindi alla competenza statale in materia di "ordinamento civile" - bensì al rapporto di servizio e si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo (del quale sono espressione l'art. 1, c. 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20 e l'art. 18, c. 1, del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, nell'interpretazione datane dall'art. 10-*bis*, c. 10, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248, e da ultimo l'art. 31, c. 2, c.g.c.) volto a evitare - anche secondo la giurisprudenza delle magistrature superiori - che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità.

La realizzazione delle finalità sopra evidenziate può avvenire attraverso il riconoscimento del rimborso delle spese sostenute nell'ambito del giudizio di accertamento della responsabilità, ma ciò non esclude – secondo la Consulta - che le stesse possano essere perseguite anche mediante l'estensione del rimborso a oneri

economici affrontati in fasi procedimentali distinte dal giudizio, ovvero in giudizi definiti per questioni preliminari o pregiudiziali. È quanto prevede la disposizione censurata, che riconosce il rimborso delle spese sostenute dai dipendenti provinciali per la difesa "nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili", nonché "nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione".

In quanto volta a soddisfare esigenze di sicuro rilievo pubblicistico, attinenti all'organizzazione dell'amministrazione provinciale, secondo criteri di efficienza e qualità dei servizi, la disciplina provinciale in esame è stata ritenuta espressione della competenza legislativa primaria in materia di "ordinamento degli uffici e del personale", di cui all'art. 8, numero 1, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e non di quelle, evocate dal rimettente, che l'art. 117, c. 2, lettera l), Cost., attribuisce in via esclusiva al legislatore statale.

Ciò impedisce, altresì, di ravvisare la lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., la cui violazione, nella fattispecie, viene ammissibilmente dedotta dal giudice *a quo* in correlazione allo scopo, insito nelle materie di competenza esclusiva statale e segnatamente in quella dell'ordinamento civile, di garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale e non quale limite interno alla competenza provinciale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 8 dello Statuto di autonomia.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Consulta ha ritenuto irrilevante, rispetto al diverso caso in esame, l'illegittimità dell'art. 12, c. 2, della l. prov. Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1, recante "*Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni*", per il contrasto con l'art. 117, c. 2, lettera l), Cost., dichiarata dalla sentenza n. 19 del 2014, nonché l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, "funzionalmente connesse" alle precedenti.

Infine, è stata esclusa anche la prospettata violazione dell'art. 103, c. 2, Cost.

Sul punto è stato affermato che "*La disciplina provinciale in esame non interferisce con la competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'an della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile e del successivo rimborso al dipendente. Essa, come si è detto, si limita, infatti, a regolare alcuni aspetti del rapporto di servizio fra l'amministrazione provinciale e il dipendente coinvolto in un procedimento concluso senza accertamento di responsabilità.*

Al riguardo va rilevato che - ferma restando la regolamentazione da parte del giudice contabile delle spese del relativo giudizio - deve essere distinto il rapporto che ha per oggetto il giudizio di responsabilità contabile da quello che si instaura fra l'incolpato, poi assolto o prosciolto, e l'amministrazione di appartenenza, relativamente al rimborso delle spese per la difesa. Sia la giurisprudenza ordinaria, sia quella amministrativa, infatti, hanno riconosciuto che tra i due rapporti non vi sono elementi di connessione, in ragione della diversità del loro oggetto (Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 28 luglio 2017, n. 3779; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 14 marzo 2011, n. 5918, 24 marzo 2010, n. 6996, e 12 novembre 2003, n. 17014)".

Nella materia pensionistica, nel 2020 la Corte costituzionale si è occupata principalmente 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.

In particolare, con la sentenza n. 167 del 2020, la Consulta ha concluso il percorso ricostruttivo del sistema normativo del c.d. blocco degli automatismi retributivi nel periodo 2011-2015 (sentenze nn. 304 e 310 del 2013, n. 154 del 2014, n. 96 del 2016, e, da ultimo, con la già richiamata sentenza n. 200 del 2018), che esclude la rideterminazione del trattamento pensionistico con il calcolo anche degli incrementi stipendiali non percepiti nel suddetto periodo.

La norma di sistema che limita gli incrementi stipendiali è stata posta dall'art. 9, c. 21, del d.l. n. 78 del 2010, che è regola complessiva per determinare, in chiave di contenimento della spesa, la retribuzione "spettante" a tutto il pubblico impiego, contrattualizzato e non, nel triennio 2011-2013, regola prorogata all'anno 2014 e poi all'anno 2015. Il blocco è quindi durato complessivamente un quinquennio (dal 2011 al 2015).

La Corte ha osservato che questa ampia manovra, diretta al contenimento della spesa per il trattamento stipendiale del pubblico impiego, ha superato il vaglio di costituzionalità, innanzitutto quanto al congelamento delle retribuzioni previsto dal c. 21 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 (sent. n. 96 del 2016, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 304 del 2013; ordinanza n. 113 del 2014).

Analogamente, sono state ritenute non fondate le questioni relative alle ricadute "pensionistiche" del blocco stipendiale (sent. n. 200 del 2018). Il contenimento della retribuzione nel periodo suddetto ha comportato, come conseguenza, che la retribuzione, calcolata con il criterio limitativo in questione, è stata anche la base di calcolo della contribuzione previdenziale ed è quella rilevante al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, sia nel generalizzato sistema contributivo, sia in quello residuale ancora retributivo.

La ricaduta del blocco stipendiale sui trattamenti di quiescenza − sia che abbia ad oggetto incrementi retributivi automatici, sia che concerna miglioramenti stipendiali per progressioni di qualifica − è quindi proporzionale alla contribuzione previdenziale sulla retribuzione effettivamente percepita dal dipendente e non altera il canone di complessiva adeguatezza delle pensioni di cui all'art. 38, c. 2, Cost.

Una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della normativa censurata, gli automatismi retributivi nel quinquennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione della predetta regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del periodo di blocco o successivamente alla sua scadenza.

Ciò posto, con la sentenza in esame la Consulta ha escluso, in primo luogo la violazione del principio di uguaglianza da parte della normativa del c.d. blocco con riferimento alla normativa sopravvenuta posta dall'art. 11, c. 7, del d.lgs. n. 94 del 2017, che avrebbe introdotto un sistema di riliquidazione dei trattamenti pensionistici, limitandola però - ingiustificatamente, secondo la prospettazione della stessa Corte rimettente − in favore di una specifica categoria di pubblici dipendenti: i militari con qualifica di ufficiale superiore o ufficiale generale in servizio alla data del 1 gennaio 2018.

La Corte costituzionale, ritenuta insussistente la predicata rivalutazione, ai fini pensionistici, degli incrementi retributivi automatici, non percepiti nel periodo del

blocco, ha ricostruito le finalità e la natura normativa degli interventi che hanno dato luogo, sulla base della l. 31 dicembre 2012, n. 244 ("*Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia*"), all'adozione dell'art. 11, c. 7, del d.lgs. n. 94 del 2017, precisando che tale norma − riconducibile al normale sviluppo, nel tempo, della dinamica stipendiale − non è affatto volta a eliminare, per il passato, gli effetti del blocco degli automatismi retributivi, previsto dalle disposizioni censurate, quanto, piuttosto, a razionalizzare, per il futuro, il trattamento economico legato al riordino delle carriere, agganciando la determinazione della retribuzione a un dato oggettivo, qual è il numero degli anni di servizio effettivo dell'ufficiale.

Si è così ribadito che in nessun caso - salvo disposizioni a carattere straordinario e derogatorio (e tale non è l'art. 11, c. 7, cit.) − è possibile ottenere un trattamento pensionistico che prescinda dalla contribuzione effettivamente versata.

Rimane nella discrezionalità del legislatore − nelle sue scelte di politica economica concernenti il livello dei trattamenti pensionistici nei limiti consentiti dall'esigenza dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, c. 1, Cost.) e nel rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) - prevedere, come condizione di miglior favore, la riliquidazione dei trattamenti di quiescenza, includendo anche la quota di retribuzione che sarebbe spettata ai pubblici dipendenti in assenza del censurato blocco stipendiale.

Del pari è stato ritenuto non violato il principio di adeguatezza del trattamento pensionistico (art. 38, c. 2, Cost.) e di proporzionalità alla retribuzione (art. 36, c. 1, Cost.), coniugato al principio di solidarietà sociale (art. 2 Cost.), sul rilievo che il blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non - oggetto delle censure della Corte rimettente − risponde a un'esigenza di contenimento della spesa complessiva per tale personale, in modo da assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97, c. 1, Cost.).

Neppure è violato l'art. 53 Cost. quanto all'obbligo di concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva e secondo un criterio di progressività, in quanto l'articolazione testuale dell'art. 9, c. 21, cit., e la sua evidente *ratio* confermano l'esclusione della natura tributaria, attesa la natura di regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti nel quinquennio in questione, che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento retributivo per perseguire la finalità di contenerne il costo complessivo.

Infine, la Consulta ha chiarito che neppure può ritenersi violato l'art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU. La normativa censurata non ha comportato la privazione di un "bene" costituito dagli incrementi retributivi sterilizzati perché questi in realtà non sono mai entrati nel patrimonio dei pubblici dipendenti, la cui retribuzione, nel periodo del blocco, non ha cessato di essere, nel complesso, sufficiente e proporzionata alla prestazione lavorativa. È semmai la riduzione di un trattamento pensionistico che può ricadere nell'ambito applicativo dell'evocata tutela convenzionale (Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 19 luglio 2018, Aielli ed altri contro Italia e Arboit ed altri contro Italia), ma non anche il

mancato riconoscimento di un più elevato trattamento pensionistico in ragione di una retribuzione non percepita e non spettante.

Con riferimento all'intervento di riduzione per un triennio della rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo, introdotto dall'art. 1, c. 260, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 ("*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*"), con la sentenza n. 234 del 2020 la Corte costituzionale ha escluso il contrasto di tale normativa con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

Con le disposizioni censurate il legislatore ha rivisto le fasce di indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS. A tale stregua, dal 1° gennaio 2019 sarebbero dovute tornare operative le originali regole di perequazione fissate dalla legge finanziaria 2001 (l. n. 388/2000) vigenti sino al 2011. I criteri originali, dall'anno 2001, prevedono i seguenti aumenti: 100% dell'Istat per le pensioni fino a tre volte il minimo Inps; 90% per quelle fra tre e cinque volte; 75% per quelle superiori a cinque volte. La Consulta ha osservato che, ad iniziare dalla Riforma Fornero, il criterio è stato sempre derogato in senso sfavorevole per i pensionati, ricorrendo ad un *escamotage* che sarebbe dovuto venir meno dal 1° gennaio 2019, per cui l'adeguamento è riconosciuto per tutta la pensione o le pensioni percepite dal pensionato, mentre il criterio ordinario prevede l'adeguamento per scaglioni e fasce d'importo.

La l. n. 145/2018, invece, per il triennio 2019/2021 ha previsto la seguente perequazione: 100% dell'Istat per le pensioni fino a tre volte il minimo Inps; 97% per quelle fra tre e quattro volte; 77% per quelle fra quattro e cinque volte; 52% per quelle fra cinque e sei volte; 47% per quelle fra sei e otto volte; 45% per quelle fra otto e nove volte; 40% per quelle superiori a nove volte. Secondo il Giudice delle leggi, l'ulteriore proroga di questo meccanismo non è incompatibile con la Costituzione in quanto "*non ha l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici graduali e proporzionati*". Il sacrificio imposto alle pensioni più elevate è bilanciato da una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato (avvenuto con il d.l. 4/2019, c.d. quota 100) per sostenere il ricambio generazionale dei lavoratori attivi. Tale motivazione appare in grado di giustificare il sostenibile sacrificio perequativo imposto alle pensioni di elevato importo.

Nel medesimo contesto si colloca la sentenza n. 263 del 2020 con la quale la Consulta ha verificato la compatibilità con gli artt. 3, 36, c. 1, 38, c. 2, e 53 della Costituzione, della normativa della Regione Siciliana intervenuta nel 2014–2016 che fissa per i trattamenti onnicomprensivi di pensione a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo P.S., un limite massimo di 160.000,00 euro annui, misura che, originariamente applicabile per il periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016, è stata poi prorogata per il triennio 2017-2019 (art. 13, c. 2, della l. reg. Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante "*Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5. Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale. Disposizioni varie*", e dell'art. 1, c. 3, della l. reg. Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 ("*Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie*").

La Corte ha in primo luogo rilevato che la disciplina censurata non introduce un prelievo o un contributo straordinario sulle pensioni, volto a far fronte a pubbliche spese (sentenza n. 116 del 2013), né è improntata a finalità solidaristiche o perequative interne al circuito previdenziale (sentenze n. 234 del 2020 e n. 173 del 2016).

La normativa in esame si prefigge, piuttosto, secondo la Consulta, di determinare, per un preciso arco temporale, l'importo massimo dei trattamenti pensionistici che gravano sul bilancio della Regione, originariamente commisurati a criteri particolarmente favorevoli. Le caratteristiche evidenti della misura in questione sono dunque di razionalizzazione della spesa previdenziale e di complessivo riequilibrio del sistema e valgono a differenziarla - dal punto di vista tanto strutturale quanto finalistico - dalla logica che permea sia l'imposizione tributaria sia quella delle prestazioni patrimoniali disciplinate dall'art. 23 Cost.

In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto infondate le censure di arbitraria disparità di trattamento, escludendo il ricorrere di indici rivelatori di un eventuale sacrificio sproporzionato, quali: la dimensione dell'arco temporale delle misure restrittive, la loro incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti, la portata generale degli interventi, la pluralità di variabili e la complessità delle implicazioni, che possono anche precludere una stima ponderata e credibile dei risparmi.

Infine, è stata esclusa la lesione dell'affidamento dei titolari delle pensioni in esame. La Corte ha osservato che nell'àmbito dei rapporti di durata, non sorge un affidamento meritevole di tutela nell'immutabilità della relativa disciplina (sent. n. 127 del 2015, punto 8.1. del "Considerato in diritto"), anche se sono da considerarsi precluse quelle modificazioni che peggiorino, "senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività" (sentenza n. 349 del 1985, punto 5. del "Considerato in diritto").

Nel caso di specie, ha concluso la Corte costituzionale, la disciplina censurata non soltanto è assistita da una congrua giustificazione, legata alla salvaguardia dell'equilibrio del sistema previdenziale regionale e della razionalità e dell'efficienza della gestione demandata al Fondo P.S., ma non implica neppure una riduzione sproporzionata e definitiva del trattamento pensionistico.

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

Il quadro della giurisdizione della Corte dei conti ricostruito in base alle sentenze rese nel 2020 dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione presenta, oltre a significativi elementi di continuità, approfondimenti e specificazioni di profili che, sia sul piano sostanziale, sia su quello processuale, caratterizzano l'esegesi dell'articolato sistema ordinamentale di provvista di giurisdizione della Corte dei conti nell'ambito delle materie di contabilità pubblica e di quelle previste dalla legge, il cui fondamento costituzionale è posto nell'art. 103, c. 2, Cost., e che trovano una espressa declinazione positiva grazie all'interposizione legislativa di cui all'art. 1 c.g.c.

La giurisdizione, com'è noto, deve essere determinata sulla base della domanda, dovendosi guardare, ai fini della individuazione del giudice munito di giurisdizione, non già alla prospettazione compiuta dalle parti, ossia alla qualificazione che esse danno alla situazione giuridica soggettiva di cui chiedono tutela, bensì al *petitum* sostanziale. Quest'ultimo deve essere identificato, non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto, soprattutto, in funzione della "*causa petendi*", ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, da individuarsi con riguardo ai fatti allegati dalle parti.

La giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile

Nel 2020, le decisioni più significative delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione hanno riguardato, in maggior parte, la materia della responsabilità amministrativa, e quindi la responsabilità degli agenti contabili, anche con riferimento ai giudizi ad istanza di parte.

Le decisioni hanno tutte confermato l'ormai consolidato indirizzo secondo il quale, ad incardinare la giurisdizione di responsabilità del giudice contabile è necessaria e sufficiente, sotto il profilo della prospettazione della domanda, l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto d'impiego o di servizio o della gestione del pubblico denaro da parte del preteso autore del comportamento illecito, mentre afferisce al merito ogni problema attinente alla sua effettiva esistenza.

In altri termini, a radicare la giurisdizione della Corte dei conti è necessario e sufficiente che il pubblico interesse, per la tutela del quale il Procuratore regionale si fa promotore, caratterizzi la sua azione sotto i profili inerenti: a) alla addebitabilità di un comportamento commissivo od omissivo posto in essere, in violazione dei doveri di ufficio, da un soggetto legato all'ente da un rapporto di impiego o servizio anche di fatto; b) alla produzione di un nocumento patrimoniale, effettivo e valutabile in termini economici, subìto dalla pubblica amministrazione; c) al collegamento causale fra condotta antidoverosa ed evento dannoso. Quando la contestazione dell'addebito assolva alla indicazione di siffatti connotati e l'oggetto del processo sia da essi caratterizzato, la Corte dei conti è legittimamente investita dei poteri cognitivi e sindacatori ad essa attribuiti dall'art. 103 Cost., nell'esercizio dei quali spetta a quell'organo di giustizia giudicare se nella fattispecie sussistano o meno, in concreto, tutti i requisiti di legge per addivenire a una pronuncia di condanna per responsabilità amministrativo-patrimoniale.

Il rapporto di servizio

L'evoluzione del concetto di 'rapporto di servizio', declinato dalle Sezioni Unite sia in senso organico, sia funzionale, quale criterio di riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, delimita il contesto di riferimento dei soggetti sottoposti alla giurisdizione di responsabilità.

Così, oltre che nel caso dell'organico inserimento del soggetto nella pubblica amministrazione e quindi di esistenza di un vero e proprio rapporto di pubblico impiego, il rapporto di servizio è configurabile anche in ragione dell'essenziale caratteristica dello svolgimento di funzioni pubbliche, tutte le volte in cui un soggetto, che può essere anche privato, si inserisca funzionalmente nel plesso

amministrativo, gestendo risorse pubbliche al fine di realizzarne gli scopi di interesse pubblico.

In altri termini, tra l'autore del danno e l'amministrazione o l'ente pubblico danneggiati deve istaurarsi un rapporto, non solo di impiego in senso proprio, ma di servizio, intendendosi per tale una relazione funzionale, caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'apparato organico e nell'attività dell'ente, suscettibile di rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo.

Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto – che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico – alla natura del danno e degli scopi perseguiti (così, *ex plurimis*, SU n. 15490 del 2020), rimanendo irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato.

Tra le decisioni che nel 2020 hanno applicato i principi sopra richiamati meritano di essere segnalate, per la peculiarità degli aspetti trattati, quelle nelle quali è stata riconosciuta la giurisdizione del giudice contabile:

- nei confronti del presidente di una onlus costituita per erogare prestazioni assistenziali, in favore di persone disabili, attraverso l'utilizzazione di contributi corrisposti da una asl, sulla base di apposita convenzione, e anche nei confronti di coloro che con l'associazione avevano intrattenuto un rapporto organico, ove essi, disponendo delle risorse erogate in modo diverso da quello preventivato, avevano provocato la frustrazione dello scopo perseguito dalla p.a. (SU n. 19086 del 2020);

- con riferimento ad un ente privato esterno, incaricato mediante la stipula di un contratto d'appalto, di svolgere, nell'interesse dell'amministrazione e con risorse pubbliche, un'attività o un servizio pubblico in sua vece (nella specie attività di formazione) in tal modo inserendosi, ancorché temporaneamente, nell'apparato organizzativo della p.a., con la specificazione - ed è l'aspetto che rileva, in particolare, nella fattispecie - che rimane irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte. Conseguentemente, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, non è necessario un vero e proprio inserimento funzionale di un ente esterno nell'attività pubblica di un ente istituzionale (nella specie, un Comune), risultando sufficiente anche la sola partecipazione di detto ente esterno in via di fatto all'attività amministrativa dell'ente pubblico, con ciò venendosi a configurare quel rapporto di servizio che è idoneo a radicare la giurisdizione contabile per l'eventuale produzione di danno erariale a carico dello stesso ente pubblico per il quale una società esterna abbia svolto un ruolo implicante, comunque, l'esercizio di una compartecipazione all'attività amministrativa, restando, perciò, irrilevante il tipo di rapporto su cui si sia fondato detta compartecipazione (SU n. 15195 del 2020);

- nei riguardi di soggetti accreditati ex art. 8 *quater*, l. n. 502 del 1992, che, in virtù dell'accreditamento, svolgono funzioni di assistenza e cura proprie del SSN, realizzandosi per questa via, su base concessoria, un rapporto di servizio in senso

lato, ossia un rapporto di servizio che prescinde dall'organico inserimento del soggetto nella pubblica amministrazione, ma che ha l'essenziale caratteristica dello svolgimento di funzioni pubbliche. Deve, invece, escludersi la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di soggetti che sono semplicemente autorizzati ex art. 8 *ter*, l. n. 502 cit., all'esercizio di una attività medico sanitaria, i quali non sono chiamati ad assolvere, in regime concessorio, le funzioni di assistenza e cura che la legge assegna al SSN (SU 7838 del 2020);

- nei confronti degli amministratori della fondazione Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM) per danni cagionati all'ente che - quantunque trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile - ha mantenuto un carattere pubblicistico, essendo chiamato a svolgere l'attività istituzionale (che si colloca nel quadro tutelato dall'art. 38 Cost.) di previdenza e assistenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori, alla quale si accompagna l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione da parte degli iscritti e, come tale, è sottoposto ad una penetrante vigilanza ministeriale, nonché al controllo della Corte dei conti, oltre ad essere qualificato organismo di diritto pubblico e compreso tra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (SU n. 7645 del 2020);

- soggetti privati che abbiano percepito fondi in base a dichiarazioni non veritiere (SU, n. 15490 del 2020), ovvero, pur avendo percepito legittimamente fondi pubblici, abbiano disposto della somma in modo diverso da quello programmato, e ciò anche nel caso in cui non abbiano presentato la domanda di concessione del finanziamento, poiché tra la p.a. che eroga un contributo e colui che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, inserendosi il beneficiario dell'importo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici (SU n. 7009 e 111 del 2020).

Proprio in tale contesto - che con formula di sintesi viene indicato come "corruzione oggettiva" - nel quale la giurisdizione della Corte dei conti rappresenta un elemento del sistema integrato di rimedi, a presidio della corretta gestione delle risorse pubbliche avverso le degenerazioni del sistema istituzionale della c.d. economia convenzionata, nell'ambito della quale possono essere ricomprese tutte le ipotesi di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari in genere, a soggetti pubblici e privati (art. 12, l. n. 241 del 1990), nonché le forme di intervento attuate attraverso le c.d. spese fiscali, le Sezioni Unite hanno ribadito il loro consolidato orientamento, secondo il quale "*ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale non deve aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico - che può anche essere un privato o un ente pubblico non economico - bensì alla natura del danno e degli scopi perseguiti. Ne consegue che qualora l'amministratore di un ente, anche avente natura privata, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla realizzazione del quale esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, in tal modo determinando uno sviamento delle finalità perseguite, egli provoca un danno per l'ente pubblico, del quale deve rispondere davanti al giudice contabile (Cass., sez. un., 23 settembre 2009, n. 20434). Ciò in quanto sussiste la responsabilità erariale dei soggetti privati che, avendo percepito fondi pubblici, abbiano disposto della somma in modo diverso da quello programmato, anche se non abbiano presentato la domanda di concessione del finanziamento, poiché tra la p.a. che eroga un contributo e colui che la riceve si instaura un rapporto di*

servizio, inserendosi il beneficiario dell'importo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici (Cass., sez. un., 4 ottobre 2019, n. 24858)" (SU 15490 del 2020).

È stata esclusa, invece, la giurisdizione della Corte dei conti con riferimento alla domanda di risarcimento dei danni, conseguenti all'infedele esecuzione dell'incarico, promossa nei confronti del professionista designato dal presidente del tribunale per redigere la perizia giurata di stima del patrimonio di un consorzio di comuni, a seguito della decisione degli enti partecipanti di trasformarlo in società di capitali; ciò in quanto la devoluzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti presuppone che lo svolgimento dell'incarico professionale si inserisca nel procedimento deliberativo di trasformazione del consorzio, negativamente condizionandolo quanto alla sua conclusione, e sia pertanto idoneo a dar luogo ad un rapporto di servizio, pur limitato nel tempo, mentre tale rapporto - che integra un presupposto indefettibile della responsabilità contabile - non si costituisce allorché l'operazione di trasformazione sia già stata precedentemente deliberata dai comuni partecipanti al consorzio, costituendo in tal caso l'attività dell'esperto l'oggetto di un incarico professionale di stima, a favore di una società di capitali, ancorché partecipata da enti locali, la quale soltanto, unitamente ai suoi creditori e al suo fallimento, è legittimata all'esercizio dell'azione sociale di responsabilità ai sensi degli artt. 2393 c.c. e 146 l. fall. (SU 3806 del 2020).

Quanto alla giurisdizione sugli agenti contabili, le SU hanno confermato l'unanime indirizzo in ragione del quale elemento necessario e sufficiente, che, in relazione al maneggio del denaro, si sia costituita una relazione tra ente pubblico ed altro soggetto, a seguito del quale la percezione del denaro avvenga, in base a un titolo di diritto pubblico o di diritto privato, in funzione della pertinenza di tale denaro all'ente pubblico e secondo uno schema procedimentale di tipo contabile che comporta l'assunzione della veste di agente contabile, e la conseguente sottoposizione alla giurisdizione contabile (SU 14234 del 2020).

In particolare, è stato ribadito che l'eventuale regime privatistico in cui operi 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 assolutamente indipendente dalla natura, pubblica o privata, del soggetto e dal titolo giuridico in forza del quale la gestione viene svolta.

A tale stregua è stata riconosciuta la qualità di agente contabile ed affermata la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti:

- di un concessionario, incaricato di riscuotere i tributi secondo convenzione, per aver notificato cartelle fuori dei termini prescritti, rilevandosi, a riguardo, che pur mancando un organico inserimento nell'amministrazione, tra il concessionario della riscossione e l'ente pubblico comunale si era comunque instaurato un rapporto di servizio in senso lato, poiché quelle svolte, di maneggio e riscossione del denaro, erano tipiche funzioni pubbliche (SU n. 7561 del 2020);

- di una società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione-contratto, di riscuotere denaro (di spettanza dello Stato o di enti pubblici), del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento; ogni controversia tra essa e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato

finale di tali rapporti, dà luogo ad un "giudizio di conto", senza che con riferimento alla qualità di agente contabile della società si possa rinvenire al riguardo un intervenuto giudicato amministrativo, per effetto di decisione del giudice amministrativo (SU 10579 del 2020);

- di una società concessionaria (*recte* appaltatrice) di un servizio pubblico che comporta il maneggio di denaro pubblico (*tickets* sanitari) che, indipendentemente da esplicite previsioni contrattuali, deve ritenersi tenuta alla rendicontazione, in quanto tutti i soggetti che si inseriscono nel maneggio di valori dell'amministrazione pubblica e svolgono funzioni contabili, senza essere normativamente incaricati di dette attività, sono tenuti a rendere conto della propria gestione (SU n. 7640 del 2020).

- di una società concessionaria del servizio di illuminazione votiva che riscuote dall'utenza anche la quota di introiti (nella percentuale del 25,22%) che ha l'obbligo di riversare al Comune quale pagamento del canone annuo per l'utilizzo dell'impianto; pertanto, vi è maneggio di denaro con assunzione della qualifica di agente contabile a norma dell'art. 93, d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) e conseguente sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti (SU n. 14234 del 2020).

La giurisdizione sulle società pubbliche

Gli ambiti della giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti in riferimento alla gestione di risorse pubbliche operate attraverso l'impiego del modulo societario sono da sempre terreno di approfondita elaborazione giurisprudenziale da parte delle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

Ancorché non possa ritenersi risolta la questione relativa ai danni cagionati dagli amministratori di una società pubblica insincera, occorre prendere atto dell'ormai consolidato indirizzo secondo il quale la partecipazione pubblica, anche totalitaria, di una società di capitali non radica la giurisdizione della Corte dei conti, la quale sussiste nei soli casi in cui sia prospettato un danno arrecato dal rappresentante della società partecipata al socio pubblico in via diretta (non, cioè, quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale), o sia contestato al rappresentante del socio pubblico di aver colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, così pregiudicando il valore della partecipazione.

Del pari è altrettanto consolidato l'orientamento che riconosceva – anche prima dell'espressa provvista di giurisdizione in materia di cui all'art. 12, c. 1, del d.lgs. 175 del 2016 - la giurisdizione della Corte dei conti per la responsabilità degli organi sociali per danni cagionati al patrimonio delle società cosiddette in *house providing*, nelle quali, in ragione delle loro particolari caratteristiche, la distinzione tra socio pubblico e società non si realizza più in termini di alterità soggettiva.

Secondo un anch'esso ormai consolidato orientamento della Suprema Corte, la configurabilità giuridica della "società *in house providing*" si fonda su tre requisiti che devono essere contemporaneamente presenti:

a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati (requisito il cui ricorrere andrà valutato anche alla luce dell'art. 16, c. 1, del d.lgs. n. 175/2016, secondo cui, nel capitale delle società *in house* non vi deve essere partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata).

b) la società deve esplicare statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale (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) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici.

Detti requisiti devono sussistere tutti contemporaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie in vigore al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita, non avendo rilievo le mere situazioni di fatto.

Nel 2020, si rivelano particolarmente significativi alcuni arresti che hanno contribuito a chiarire meglio alcuni aspetti ricostruttivi di tali requisiti.

In particolare, è stato affermato il ricorrere del requisito della partecipazione totalitaria e del divieto statutario di cessioni a terzi delle partecipazioni anche a fronte di una previsione statutaria che, benché non escludesse la partecipazione privata accanto a quella pubblica che deve essere maggioritaria, tuttavia entrava in collisione con la legge istitutiva della società finanziaria regionale che, al contrario, prevedeva l'integrale partecipazione pubblica della società. È stato affermato, quindi, che la previsione statutaria ha un carattere recessivo rispetto alla contraria previsione normativa ed anzi ne evidenzia un difetto di adeguamento che non può, anche per questa sua caratteristica, incidere sulla qualificazione giuridica della società e sulla demarcazione degli indicatori della società *in house* (SU n. 4316 del 2020, caso Fincalabria).

Con la sentenza n. 14236 del 2020, le Sezioni Unite hanno precisato la nozione di controllo analogo, anche alla luce della definizione ora espressa nell'art. 2, c. 1, lett. c) del d.lgs. 175 del 2016, in base alla quale il controllo analogo è "*la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante*".

Al riguardo, le Sezioni Unite fanno segnare un'evoluzione nell'interpretazione del concetto di controllo analogo, in precedenza (*ex plurimis*, SU n. 22410 del 2018) ritenuto esistente quando la gestione fosse per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici - al punto che gli organi amministrativi della società vengano a trovarsi in posizione di vera e propria subordinazione gerarchica - e quindi con modalità e intensità di comando non riconducibili alle facoltà normalmente spettanti al socio in base alle regole del codice civile.

Sul punto, le Sezioni Unite hanno osservato che il requisito del "controllo analogo" a quello esercitato sui servizi di diretta gestione deve essere individuato nella circostanza che la gestione della società *in house* sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici, ossia quando vi siano previsioni statutarie che attribuiscono all'ente pubblico facoltà di controllo ulteriori che si pongono al di fuori dei normali diritti e poteri spettanti ai soci in base alle regole del codice civile. (SU, sent. n. 5491 del 2014; SU, ordinanza n.

26643 del 22/12/2016). In tale contesto, viene segnalato che *"Non appare invece condivisibile una nozione di "controllo analogo" esercitata dall'ente pubblico sulla società in house" tale da 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. Osta a tale interpretazione il dato letterale della norma che, 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. Inoltre, una interpretazione del "controllo analogo" tale per cui la società in house risulti assoggettata ad un potere di direzione gerarchica indistinguibile da quello esercitato dall'ente pubblico sulle proprie articolazioni interne, appare incompatibile con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il codice civile riconosce alla società di capitali"*.

La decisione in esame si segnala anche per aver indicato alcuni indici strutturali e funzionali, sintomatici della situazione di controllo analogo: l'espressa costituzione quale società in *house providing*; l'obbligo di trasmissione del bilancio al servizio comunale "controllo società partecipate" accompagnato da relazione; l'invio delle deliberazioni al servizio comunale "controllo società partecipate", l'obbligo del consiglio di amministrazione di trasmettere alla giunta comunale una relazione semestrale contenente una dettagliata illustrazione sull'andamento della gestione, unitamente al bilancio approvato; l'obbligo dell'Organo amministrativo di conformarsi agli indirizzi generali espressi in merito alla gestione dall'ente proprietario; la necessità di una preventiva autorizzazione dell'assemblea dei soci (cioè dell'ente pubblico socio totalitario), affinché l'organo amministrativo possa deliberare validamente in determinate materie.

La giurisdizione sugli appartenenti ai Gruppi consiliari regionali

Con riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli appartenenti ai gruppi consiliari regionali le Sezioni Unite hanno avuto modo di ribadire il proprio orientamento secondo il quale 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, e senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti, ex art. 122 Cost., c. 4, non estensibile alla gestione dei contributo, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità.

In particolare, la Suprema Corte ha puntualizzato due aspetti fondamentali: la natura e l'oggetto dell'accertamento da compiersi da parte del giudice contabile; il limite della giurisdizione contabile in rapporto con le guarentigie costituzionalmente garantite ai componenti dei gruppi consiliari regionali.

Quanto al primo degli aspetti indicati, le Sezioni Unite hanno ribadito che l'accertamento rimesso in tale ambito alla Corte dei conti, affinché non debordi dai limiti esterni imposti alla sua giurisdizione, non può investire l'attività politica del presidente del gruppo consiliare o le scelte di "merito" dal medesimo effettuate

nell'esercizio del mandato, ma deve mantenersi nell'alveo di un giudizio di conformità alla legge dell'azione amministrativa (art. 1, l. n. 20 del 1994).

La valutazione compiuta dalla Corte dei conti, quindi, non ha ad oggetto il "merito" delle spese effettuate - ossia un controllo volto a sindacarne l'utilità o l'opportunità -, bensì unicamente la giustificazione della spesa tramite adeguata documentazione della stessa e, quindi, il piano dimostrativo di quel rapporto di correlazione tra spesa stessa e finalità per la quale, normativamente, il contributo viene erogato, che si colloca all'interno dell'anzidetto giudizio di congruità (parametrato a criteri oggettivi), costituendone, anzi, il presupposto affinché il giudizio stesso possa essere espresso (SU n. 5589 del 2020). In tale prospettiva, l'astratta riconducibilità delle spese sostenute dai singoli consiglieri alle categorie previste dalle legge o da atti consiliari, non vale, di per sé, a fare escludere necessariamente la possibilità che le singole spese siano "non inerenti" all'attività del gruppo, nei casi in cui non sia rispettato il parametro di ragionevolezza, soprattutto con riferimento all'entità o proporzionalità, oltre che all'effettività delle spese, anche sotto il profilo della veridicità della relativa documentazione (SU, nn. 7835 e 23596 del 2020).

Quanto al tema delle guarentigie degli organi dei consigli regionali previste dall'art. 122 della Costituzione, e più in particolare rispetto a prospettati *vulnera* alle prerogative del consiglio regionale, le Sezioni Unite hanno già avuto modo di evidenziare, richiamando quanto chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 235 del 2015, che, 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, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti), conclusione che resta ferma anche in presenza di una disciplina legale di fonte regionale che prevede l'approvazione dei rendiconti da parte di un comitato tecnico (quand'anche composto da consiglieri regionali) o dall'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.

Opinare diversamente - si afferma ancora nella sent. n. 235 del 2015 - condurrebbe "*al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della guarentigia di cui all'art. 122 Cost., c. 4, di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali*", peraltro venendo a configurare, "*in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali*", in contrasto "*sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)*".

Principi, questi, che trovano piena conferma anche nella recente sentenza n. 43 del 2019 della stessa Corte costituzionale, che ha ribadito che "le delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, quando hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull'attività legislativa di quest'ultimo, sono presidiati dalla garanzia costituzionale dell'autonomia della potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa del Consiglio stesso. Quando, invece, hanno natura

di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coessenziali, all'organizzazione dell'attività legislativa del Consiglio, si collocano all'esterno di tale autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere. Tale è, in particolare, l'attività di gestione delle risorse finanziarie, che "resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile" (sentenze n. 235 del 2015 e n. 292 del 2001)" (SU n. 5589, 19171, 19172 e 19173 del 2020).

L'eccesso di potere giurisdizionale

La giurisprudenza della Corte di cassazione nel corso del 2020 ha stabilizzato gli approdi ermeneutici raggiunti in materia di configurazione sostanziale e trattamento processuale della figura di difetto di giurisdizione e dell'eccesso di potere giurisdizionale quale motivo inerente alla giurisdizione.

Sul piano dei connotati sostanziali dell'eccesso di potere giurisdizionale, la Corte di cassazione (SU nn. 19175 e 19174 del 2020) si è posta nel solco tracciato dalla sentenza n. 6 del 2018 della Corte costituzionale - la quale ha carattere vincolante perché volta ad identificare gli ambiti dei poteri attribuiti alle diverse giurisdizioni dalla Costituzione, nonché i presupposti e i limiti del ricorso ex art. 111 Cost., c. 8 -, elaborando una nozione di eccesso di potere giurisdizionale coerente con quella esplicitata dalla citata sentenza, che non ammette letture estensive neanche se limitate ai casi di sentenze "abnormi", "anomale" ovvero di uno "stravolgimento" radicale delle norme di riferimento e che esclude la configurabilità di tale vizio in casi di *errores in procedendo* o *in iudicando*, i quali non investono la sussistenza e i limiti esterni del potere giurisdizionale dei giudici speciali, bensì solo la legittimità dell'esercizio del potere medesimo.

A tale stregua, le Sezioni Unite hanno, quindi, distinto 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, che si verifica quando un giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa;

b) il difetto di giurisdizione per "arretramento" rispetto ad una materia che può formare oggetto di cognizione giurisdizionale, che ha luogo qualora il giudice neghi la propria giurisdizione sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto 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.

I principi sopra illustrati sono stati applicati soprattutto con riferimento alla figura sintomatica dell'eccesso di potere giurisdizionale per "invasione" o "sconfinamento" nella sfera riservata al legislatore, che viene in evidenza quando venga contestato l'eccesso di potere giurisdizionale nell'ambito dell'attività interpretativa del giudice.

Sul punto è stato chiarito che l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore è configurabile solo allorché il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete.

Il vizio è escluso, invece, quando il giudice si sia limitato al compito interpretativo che gli è proprio (SU n. 28975 del 2020), anche se tale attività ermeneutica abbia dato luogo ad un provvedimento "abnorme o anomalo" ovvero abbia comportato uno "stravolgimento" delle "norme di riferimento", atteso che in questi casi si può profilare, eventualmente, un *error in iudicando*, ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione (SU nn. 10084 e 6323 del 2020).

In tale contesto, 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 ad *errores in procedendo* o ad *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.

Alla stregua dei principi sopra richiamati è stato escluso il ricorrere di un eccesso di potere giurisdizionale sindacabile in Cassazione nel caso in cui venga prospettata:

- la violazione delle norme dell'Unione Europea o della CEDU, che invece dà luogo ad un motivo di illegittimità, sia pure particolarmente qualificata. In tale contesto, peraltro, non può essere attribuita rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio, essendo tale valutazione, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriera di incertezze, in quanto affidata a valutazioni contingenti e soggettive (Sez. U. n. 10084 del 2020);

- la individuazione della fattispecie rilevante ritenuta essere dal giudice contabile il termine iniziale della prescrizione, che non rappresenta un'ipotesi di invasione della sfera assegnata al legislatore, bensì ordinaria attività interpretativa del giudice (24108 del 2020);

- la violazione dell'art. 100 c.p.c. e dei principi in tema di interesse ad agire quale condizione dell'azione, poiché la mancanza dell'interesse ad agire attiene ai vizi dei requisiti intrinseci alla domanda e rientra, pertanto, nell'ambito dei limiti interni della giurisdizione, esulando dal vizio in esame la sindacabilità di errori di interpretazione di norme relative alle forme di tutela nelle quali la giurisdizione si estrinseca, anche nei casi di asserita interpretazione abnorme o anomala delle norme di riferimento (SU n. 12475 del 2020);

- la violazione del principio di immutabilità del collegio nella fase di decisione della causa, in quanto il vizio di costituzione del giudice si traduce in difetto di giurisdizione solo quando si abbia la mancata regolare investitura dell'esercizio della giurisdizione, il che non si verifica in tutti i casi di errori *in iudicando* o *in procedendo*, siano essi pure di portata radicale, tenuto conto che soltanto le alterazioni della struttura qualitativa e quantitativa dell'organo giudicante implicano violazione dei limiti esterni della giurisdizione. Infatti, la violazione della regola della immutabilità del collegio in fase decisoria (art. 276 c.p.c., c. 1, cui corrisponde al d.lgs. n. 174 del 2016, art. 101, c. 1, all. 1), concreta un vizio che, in ogni caso, può essere fatto valere nei limiti e secondo le regole proprie dei mezzi di impugnazione, siccome

riconducibile pur sempre nell'alveo dell'art. 161 c.p.c., c. 1 (Cass., S.U., n. 26938/2013), disposizione che trova piena corrispondenza al d.lgs. n. 174 del 2016, art. 49, c. 1, all. 1, recante il codice di giustizia contabile (SU n. 19174 del 2020);

- l'assenza di motivazione della sentenza impugnata, quale figura sintomatica del rifiuto di giurisdizione, o la sussistenza degli estremi della violazione del canone del giusto processo, quali quelli che ledono il contraddittorio tra le parti o la loro parità di fronte al giudice o l'esercizio del diritto di difesa, ovvero lo stravolgimento da parte del giudice del principio dell'onere della prova, non possono essere scrutinate in sede di esame del vizio di eccesso di potere giurisdizionale, in quanto non comprese nei limiti del sindacato delle Sezioni Unite della Corte di cassazione sulle decisioni rese dalla Corte dei conti (SU 19675 del 2020);

- la violazione del contraddittorio e di partecipazione alla verifica contabile della documentazione relativa ai progetti per i quali era stato ottenuto il finanziamento (SU n. 19085 del 2020).

La sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali

È ormai principio che può ritenersi ampiamente consolidato nella giurisprudenza della Suprema Corte quello secondo il quale l'insindacabilità "nel merito" delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta che esse siano sottratte al sindacato giurisdizionale di conformità alla legge formale e sostanziale che regola l'attività e l'organizzazione amministrativa, dovendosi comunque tenere ben distinta la valutazione (insindacabile) dell'amministrazione sul merito e sulla discrezionalità delle scelte e la verifica della legittimità delle stesse, invece pienamente consentita al giudice contabile (sent. n. 24376 del 2020).

In tal modo, la discrezionalità riconosciuta agli amministratori pubblici nell'individuazione della soluzione più idonea nel singolo caso concreto a realizzare l'interesse pubblico perseguito (causa e limite intrinseco e funzionale dell'attività della p.a.) è legittimamente esercitata in quanto risultino osservati, i primo luogo, i criteri giuridici informatori dell'*agere* della p.a., ed in particolare in modo che i principi di imparzialità e buon andamento (art. 97, Cost.) trovino attuazione, così come indicato dall'art. 1 della l. n. 241 del 1990 e s.m.i. nell'ambito di una attività amministrativa che non soltanto persegue i fini determinati dalla legge, ma che a tal fine opera in base a criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità, nell'esercizio dei quali, secondo l'art. 1, c. 1 della l. n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 3 della l. n. 546 del 1993, rimane fermo il principio dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

Principi e criteri poi ribaditi dall'art. 1, d.lgs. n. 29 del 1993, e dall'art. 1, c. 1, l. n. 286 del 1999, secondo il quale *"Le pubbliche amministrazioni devono: a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile); b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati".*

Pertanto, le scelte degli amministratori, dovendo conformarsi ai suddetti criteri di legalità e a quelli giuridici di economicità (ottimizzazione dei risultati in relazione alle risorse disponibili), di efficacia (idoneità dell'azione amministrativa alla cura effettiva degli interessi pubblici da perseguire, congruenza teleologia e funzionale) e

di buon andamento, sono soggette al controllo della Corte dei conti, in quanto assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa (SU n. 19087 del 2020) e consentono, in sede giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza sulle scelte della pubblica amministrazione, onde evitare la deviazione di queste ultime dai fini istituzionali dell'ente e permettere la verifica della completezza dell'istruttoria, della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità ed adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere (sent. 22811 del 2020).

Infatti, è principio costante (SU n. 6462 del 2020) che il giudice contabile non viola i limiti esterni della propria giurisdizione, qualora censuri non già la scelta amministrativa adottata, bensì il modo con il quale quest'ultima sia stata attuata, profilo che esula dalla discrezionalità amministrativa, dovendo l'agire amministrativo comunque ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia.

A tal riguardo, in particolare, è stato ribadito (SU n. 6462 del 2020) che i principi di economicità e di efficacia di cui alla l. n. 241 del 1990 e s.m.i., che costituiscono un limite alla libertà di valutazione conferita alla p.a. e rappresentano regole giuridiche di azione della medesima, svolgono un essenziale effetto conformatore sulla configurazione di spazi discrezionali, e quindi di aree di insindacabilità; infatti, poiché in via generale l'amministrazione deve provvedere ai suoi compiti con mezzi, organizzazione e personale propri, la Corte dei conti può valutare se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, e la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti (SU n. 8848 del 2020).

Tali principi, quindi, costituiscono una regola di legittimità dell'azione amministrativa, la cui osservanza può essere oggetto di sindacato giurisdizionale, nel senso che lo stesso comporta il controllo della loro concreta applicazione, essendo estraneo alla sfera propriamente discrezionale.

Trattandosi di clausole generali o di concetti giuridici indeterminati, secondo un principio generale dell'ordinamento, la verifica della loro osservanza da parte dell'amministrazione non può, peraltro, comportare un controllo che vada al di là della ragionevolezza.

Anche nell'applicazione di un concetto giuridico indeterminato vi è, infatti, uno spazio di libertà dell'amministrazione, non sindacabile in sede giurisdizionale, ma tale libertà deve essere rigorosamente distinta da quella relativa all'esercizio di un potere discrezionale, nel quale la norma conferisce all'amministrazione una possibilità di scelta elettiva fra più comportamenti, tutti di pari valore giuridico.

Detti principi sono stati affermati da questa Corte in generale, riguardo al controllo sull'applicazione di concetti giuridici indeterminati o clausole generali, ritenendosi che il controllo giurisdizionale di legittimità comporti, oltre alla verifica sulla corretta interpretazione, anche quella sulla applicazione.

Pertanto, uno scorretto esercizio del potere di riesame sull'applicazione delle clausole generali richiamate non costituisce affatto invasione della sfera discrezionale, ma *error in iudicando* non denunciabile in Cassazione quale vizio attinente alla giurisdizione.

La verifica della corretta applicazione di una clausola generale come l'economicità e l'efficacia, non è sindacato di discrezionalità, ma controllo (anche se limitato) di legittimità, per cui il suo esercizio (e cioè la concreta applicazione della regola al caso concreto) non pone un problema di sindacato della discrezionalità amministrativa.

A tale stregua è stato affermato (SU n. 6457 del 2020) che "*Rientra nella giurisdizione della Corte dei conti e non integra il divieto relativo al sindacato di merito delle scelte amministrative, l'accertamento – attraverso la valutazione di atti interni endoprocedimentali - della responsabilità amministrativa del dirigente di un Comune che abbia illegittimamente conferito un incarico a soggetto estraneo all'amministrazione comunale, al di fuori dei casi previsti dalla normativa vigente e non a causa di eventi straordinari ai quali non potesse farsi fronte con la struttura burocratica esistente, trattandosi di un controllo giurisdizionale fondato sui canoni di legalità, razionalità, efficienza ed efficacia che costituiscono il diretto corollario del principio di rango costituzionale del buon andamento della P.A., sancito dall'art. 97 Cost.*".

Con riferimento ad un caso in cui oggetto di contestazione è stata la deliberazione di alcuni amministratori comunali di far costituire il comune in una lite personale tra persone fisiche (causa per diffamazione), in nessun modo coinvolgente il Comune, è stato precisato (SU n. 6462 del 2020) che la deliberazione degli amministratori comunali di intraprendere un giudizio o di resistervi, con conseguenti esborsi, per l'ente amministrato, per spese processuali che si sarebbero potute evitare, qualora essi avessero agito con prudenza, integra violazione del dovere, degli amministratori stessi, di improntare la propria condotta a principi di correttezza ed efficienza, con conseguente loro responsabilità amministrativa (cfr. Cass. 30 marzo 1990, n. 2609) e che il giudice contabile non viola i limiti esterni della propria giurisdizione, qualora censuri non già la scelta amministrativa adottata, bensì il modo con il quale quest'ultima è stata attuata, profilo che esula dalla discrezionalità amministrativa, dovendo l'agire amministrativo comunque ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia.

Di particolare significato la decisione (SU n. 22811 del 2020) con la quale è stato affrontato il tema della sindacabilità delle scelte in materia di valorizzazione dei beni culturali. Si è trattato di un'ipotesi di danno conseguente all'affidamento irregolare degli spettacoli teatrali affidati ad una associazione culturale, all'interno di un complesso museale, a titolo gratuito, senza che l'assegnazione della concessione fosse preceduta da una valutazione dei presupposti di legge che consentono la gratuità delle prestazioni.

Secondo la disciplina dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con il d.lgs. 12 gennaio 2004, n. 42, la valorizzazione si compendia nell'insieme delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, da attuarsi in forme compatibili con la tutela ed in modo da non pregiudicarne le esigenze.

La valorizzazione, inoltre, può essere intesa in due modi, sia quale potenziamento dell'espressione del valore culturale del bene, sia come criterio di gestione dell'istituto della cultura capace di autofinanziarsi secondo canoni di efficienza, di efficacia e di economicità.

Su queste basi, la Suprema Corte ha escluso il difetto di giurisdizione in relazione al preteso sindacato della Corte dei conti su scelte discrezionali della pubblica amministrazione, avendo esso riguardato non le scelte proprie del potere discrezionale, ma l'uso del potere in modo non conforme al dovere di diligente cura degli interessi dell'ente, e quindi causativo di un pregiudizio diretto al patrimonio dell'ente medesimo sotto il profilo del mancato introito di canoni concessori (nel caso deciso il concessionario aveva svolto attività destinate ad un pubblico pagante e, per l'altro verso, il rilascio della concessione ha comportato una riduzione della fruibilità complessiva del bene culturale).

I rapporti con le altre giurisdizioni

L'attuale assetto delle relazioni tra la giurisdizione contabile, da un lato, quella ordinaria (civile e penale) ed amministrativa dall'altro lato, trova nella giurisprudenza delle Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione un'ideale linea di continuità, con significative affermazioni ricostruttive di sistema, per ciò che riguarda la cognizione riguardante i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale assegnati alla giurisdizione della Corte dei conti.

In linea generale, è da ritenersi ormai consolidato l'indirizzo secondo il quale, in 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. In tale contesto, 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. Ciò, sempre che non sia contestata la configurabilità stessa, in astratto, di un danno erariale, in relazione ai presupposti normativamente previsti per il sorgere della responsabilità amministrativa. Solo in tale ultimo caso, verrebbe a configurarsi una questione di giurisdizione risolvibile dalle Sezioni Unite, essendo posta in discussione la *potestas iudicandi* del giudice contabile, la cui definizione è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario, non essendo la Corte dei conti *"il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici"*.

A tale stregua è stato chiarito che l'azione civilistica fallimentare e quella contabile sono fra di esse parallele ed hanno natura, fini ed effetti autonomi, e viene quindi affermata la legittimazione ad agire del p.m. contabile, e la relativa provvista di giurisdizione della Corte dei conti, nei confronti degli amministratori di una società *in house*, già esercitante il servizio di trasporto pubblico, anche nel caso in cui la medesima fosse fallita e, quindi, le azioni a tutela della stessa spettassero al solo curatore fallimentare (SU, n. 10578 del 2020).

È stato quindi precisato (SU n. 14203 del 2020) che, con riferimento ai rapporti tra azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile, tale assetto si fonda sul rilievo che la prima di tali azioni è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della p.a. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, mentre la seconda è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare dell'amministrazione attrice.

In applicazione di tali principi, che configurano il sistema del c.d. doppio binario, in particolare è stato escluso il ricorrere della violazione del principio del *"ne*

bis in idem" tra il giudizio civile introdotto dalla p.a., avente ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di un'obbligazione civile, contrattuale o legale, o della clausola generale di danno aquiliano, da parte di soggetto investito di rapporto di servizio con essa, ed il giudizio promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti dal procuratore contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete (SU n. 14203 del 2020).

In tale linea ricostruttiva si pone anche la soluzione data dalle Sezioni Unite (SU n. 21992 del 2020) in tema della giurisdizione sull'azione di rivalsa di una pubblica amministrazione (azienda ospedaliera) nei confronti di soggetto ad essa legato da rapporto di servizio (il sanitario che in essa presta la propria opera come dipendente) per il danno dalla prima subito a seguito di condanna risarcitoria in favore del terzo danneggiato per fatto del dipendente stesso (ossia, per l'errore medico che ha provocato il danno alla salute), che viene a configurarsi come danno erariale indiretto.

La Suprema Corte ha ritenuto di dover dare continuità all'indirizzo secondo il quale l'azione di responsabilità contabile nei confronti dei sanitari dipendenti di un'azienda sanitaria non è sostitutiva delle ordinarie azioni civilistiche di responsabilità nei rapporti tra amministrazione e soggetti danneggiati, sicché, quando sia proposta da una azienda sanitaria domanda di manleva nei confronti dei propri medici, non sorge una questione di riparto tra giudice ordinario e contabile, attesa l'autonomia e non coincidenza delle due giurisdizioni.

La figura del c.d. doppio binario, che descrive icasticamente l'assetto dei rapporti tra giurisdizione contabile di responsabilità e giurisdizione civile risarcitoria, è stata da sempre – e lo è tutt'ora – fonte di riflessione ed approfondimento. Ciò soprattutto dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, c. 1, del c.g.c. che ha espressamente inserito i giudizi di responsabilità amministrativa tra quelli in materia di contabilità pubblica sui quali la Corte dei conti esercita la propria giurisdizione ex art. 103, c. 2, Cost.

In tale prospettiva, meriterebbe oggi un approfondimento il valore ricostruttivo della norma contenuta nell'art. 1, c. 1, c.g.c., in una lettura sistematica con le norme di legge ordinaria (p. es. artt. 18 – 22, d.p.r. n. 3 del 1957; art. 8, c. 3, l. n. 70 del 1975; art. 33, l. n. 76 del 2000; art. 93, d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i.) che assegnano alla Corte dei conti la giurisdizione nei confronti dei dipendenti pubblici e della evoluzione normativa in materia, proprio come nel caso delle norme sulla disciplina della responsabilità degli esercenti la professione medica.

Ciò in particolare nel caso di danno indiretto, nel qual caso, secondo l'art. 22 del d.p.r. n. 3 del 1957, l'amministrazione che abbia risarcito il danno al terzo cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli artt. 18 e 19 del medesimo d.p.r., sul rilievo che proprio l'art. 19 radica la giurisdizione al riguardo della Corte dei conti.

Che il percorso interpretativo non sia approdato ad un risultato definitivo pare emergere dalla medesima decisione in esame, che ha avuto modo di precisare che la soluzione confermativa del c.d. doppio binario non comportava *ratione temporis*, l'esame degli effetti dell'entrata in vigore dell'art. 9, c. 5, della l. n. 24 del 2017 e quindi

della portata, in termini di esclusività o meno della giurisdizione della Corte dei conti, di detta disposizione.

L'art. 9 della l. n. 24 del 2017, infatti, distingue tra l'azione di rivalsa, alla quale è legittimata la struttura sanitaria privata nei confronti dell'esercente la professione sanitaria legata qualora vi sia condanna in solido per danno a terzi, dall'azione di responsabilità amministrativa intestata al p.m. contabile, per dolo o colpa grave, nei confronti dell'esercente la professione sanitaria in caso di accoglimento della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato contro la struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica a cui il sanitario stesso sia legato da rapporto di servizio.

Le relazioni tra azioni si riflettono anche sul piano delle regole probatorie e di giudizio.

Com'è noto, la Corte dei conti può trarre dalle risultanze dei giudizi penali promossi nei confronti di convenuti nel processo contabile, il quadro probatorio integrante – in ragione di un apprezzamento autonomo - il convincimento di condotte materiali costituenti gli illeciti ascritti.

In applicazione di tale regola probatoria è stato affermato (SU, n. 7457 del 2020) che, la dedotta incoerenza tra l'avvenuto proscioglimento in sede penale e l'affermata sussistenza della responsabilità erariale in relazione alla medesima condotta non integra una questione esorbitante dai limiti interni alla giurisdizione del giudice contabile, qualora la statuizione assolutoria sulla responsabilità penale sia stata espressamente esclusa dal competente giudice, in difetto di prove evidenti d'innocenza e quale valutazione preliminare che, ricorrendone le condizioni, deve istituzionalmente precedere, ai sensi dell'art. 129 c.p.p., la diversa formula per prescrizione, invece adottata nei citati giudizi penali dalle corti di merito.

La portata generale del principio sopra richiamato non giustifica, secondo le Sezioni Unite, la restrizione dell'efficacia extrapenale alle sole statuizioni propriamente decisorie assunte in quei giudizi ovvero agli accertamenti dei quali sia predicabile il valore di giudicato, potendo il giudice contabile acquisire tutto il materiale istruttorio formatosi in quelle sedi.

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 (SU, n. 10441 del 2020) hanno riconosciuto la giurisdizione contabile sull'azione di simulazione.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento, rappresentato dapprima nell'art. 1, c. 174, legge finanziaria per il 2006 (l. 23 dicembre 2005, n. 266) ed ora negli artt. 73 e ss. del c.g.c., è stato osservato che tale ultima disposizione del codice della giustizia contabile è significativamente intitolato "*Mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale e altre azioni*". In tal modo, essendo regolato il rapporto fra "tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile" e "i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile" dall'inciso "ivi compresi", le Sezioni Unite hanno anzitutto escluso che gli strumenti di tutela delle ragioni del creditore contemplate dalla normativa si risolvano in quelli compresi nel secondo gruppo, i quali (l'azione surrogatoria, l'azione revocatoria ed il sequestro conservativo) sono perciò menzionati a titolo esemplificativo.

E tra le altre azioni, tutte quelle a tutela delle ragioni del creditore, è sicuramente compresa l'azione di simulazione, potendo essere diretta, come nella specie, a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all'art. 2740 c.c.

Tale conclusione, hanno chiarito le Sezioni Unite, è coerente con lo scopo, esplicitato nel "fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali": tutela che indubitabilmente compete alla Corte dei conti apprestare, per le azioni di accertamento e di condanna, e che ugualmente deve ritenersi esserle stata affidata per quelle "a tutela delle ragioni del creditore" e per "i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale", in quanto rispetto alle prime (ossia le azioni di accertamento e di condanna) hanno carattere accessorio e strumentale.

Tale natura accessoria e strumentale, rispetto al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, è il tratto strutturale e funzionale che accomuna l'azione di simulazione alle altre azioni a tutela della garanzia patrimoniale espressamente richiamate, come l'azione revocatoria, per le quali l'ordinamento ora conferisce la legittimazione attiva al procuratore regionale contabile, il quale è abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti al giudice presso il quale è istituito. Tale assetto è destinato a "realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali", di carattere accessorio e strumentale rispetto a quella apprestata mediante le azioni di responsabilità erariale e per tali ragioni trova quindi la sua "copertura nell'art. 103 Cost., nonostante il coinvolgimento di diritti di terzi, poiché attiene comunque alle "materie della contabilità pubblica" riservate alla giurisdizione della Corte dei conti.

In applicazione dei criteri di accessorietà e strumentalità le Sezioni Unite hanno risolto il problema della configurabilità della legittimazione all'esercizio, davanti al giudice ordinario, dell'azione revocatoria per la conservazione della garanzia patrimoniale del proprio credito da parte di una amministrazione pubblica danneggiata, titolare del credito risarcitorio da fatto illecito costituente reato, ovvero se tale legittimazione spetti in via esclusiva al p.m. contabile per l'azione revocatoria ordinaria dinanzi al giudice contabile.

È stato chiarito (SU, n. 28183 del 2020) che l'azione revocatoria direttamente promossa dalla p.a. danneggiata appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario in quanto volta a tutelare le ragioni creditorie dell'amministrazione, in ciò differenziandosi dall'omologa azione attribuita al p.m. contabile dalla l. n. 266 del 2005, art. 1, c. 174, ed ora negli artt. 73 e ss. del c.g.c., che trova fondamento nel rapporto di strumentalità rispetto all'azione di responsabilità per danno erariale, con conseguente devoluzione alla giurisdizione contabile.

Le Sezioni Unite (SU, 19 luglio 2016, n. 14792) hanno altresì chiarito che, in tema di tutela del credito da danno erariale, la spettanza al p.m. contabile dell'esercizio dell'azione revocatoria innanzi alla Corte dei conti non esclude la sussistenza della legittimazione dell'amministrazione danneggiata, come per qualsiasi altro creditore, ad esperire l'omologa azione davanti al giudice ordinario, ancorché sulla base della stessa situazione creditoria legittimante l'azione del p.m. contabile, e che i problemi di coordinamento nascenti da tale fenomeno di co-legittimazione all'esercizio di quell'azione davanti a distinte giurisdizioni vanno esaminati e risolti, da ciascuna delle giurisdizioni eventualmente investite, nell'ambito dei poteri interni a ciascuna di esse, non riguardando una questione di individuazione della giurisdizione stessa.

In conclusione, la spettanza al p.m. contabile del potere di esercitare, al fine di realizzare la tutela del credito erariale, esclusivamente dinanzi alla Corte dei conti, l'azione revocatoria ordinaria, non fa venir meno la legittimazione della p.a. danneggiata, a tutela delle proprie ragioni creditorie risultanti da una sentenza di condanna generica al risarcimento del danno pronunciata dal giudice penale in favore dell'amministrazione stessa costituita parte civile, a far valere la sua iniziativa conservativa della garanzia patrimoniale dinanzi al giudice ordinario.

I profili processuali del riparto di giurisdizione ed 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.

In particolare, è stato precisato (SU, n. 4314 del 2020), in ragione dei principi che informano i criteri di individuazione della domanda (soggetti, *petitum* e *causa petendi*) che nel caso in cui l'azione sia stata esercitata da parte del p.m. senza che ricorresse la giurisdizione contabile, in sede di statuizione sulla giurisdizione da parte delle Sezioni Unite od anche da parte dello stesso giudice contabile, la relativa pronuncia può solo dichiarare il difetto della giurisdizione contabile, non essendo possibile che la controversia nei termini soggettivi in cui è stata proposta e, dunque, come azione ad iniziativa officiosa del p.m. contabile, possa spettare ad una diversa giurisdizione nazionale. Il potere di azione del p.m. contabile è, infatti, previsto solo dinanzi alla giurisdizione della Corte dei conti.

Ciò, del resto, ha osservato la Cassazione, è supposto anche nell'attuale regime che riconosce, in ossequio al *dictum* della Corte costituzionale, la possibilità della c.d. *translatio* del giudizio erroneamente introdotto davanti ad una giurisdizione davanti a quella effettivamente esistente sulla controversia. Non a caso il dettato dell'art. 59, c. 1, l. n. 69 del 2009, ed oggi anche l'art. 17, c. 1, c.g.c., nell'individuare il contenuto della decisione dichiarativa del difetto di giurisdizione del giudice che sia stato erroneamente adito, prescrive che il giudice declinante la giurisdizione debba indicare il giudice nazionale che ritiene munito di giurisdizione sulla controversia, "se esistente".

Sempre in base ai criteri d'individuazione della domanda le Sezioni Unite hanno chiariti i limiti d'operatività dell'efficacia panprocessuale, ed in particolare nel processo contabile, di una pronuncia declaratoria di giurisdizione di altro giudice.

In linea generale è stato osservato che l'efficacia c.d. panprocessuale delle decisioni delle Sezioni Unite Civili che abbiano statuito sulla giurisdizione suppone pur sempre che la controversia introdotta successivamente alla statuizione abbia, oltre che identità di *causa petendi* e di *petitum* sostanziale (o comunque almeno una parziale coincidenza fra tali elementi: si veda *infra*), identità soggettiva rispetto a quella riguardo alla quale la statuizione è intervenuta (con la precisazione che tale efficacia si riflette nei successivi giudizi tra le stesse parti aventi ad oggetto la medesima domanda, ipotesi che ricorre anche quando, ferma l'identità di "*personae*", "*causa petendi*" e "*petitum*" sostanziale, le domande si distinguano unicamente in ragione del "*petitum*" formale).

Si deve trattare, dunque, di controversia fra le stesse parti (o, può concedersi, fra parti le cui posizioni siano, per nesso di dipendenza normativo sostanziale o

riconducibile all'art. 2909 c.c., dipendenti da quelle delle parti della controversia su cui la giurisdizione fu oggetto di statuizione, sì che esse soggiacciano all'efficacia della decisione in ragione di tale nesso di dipendenza).

Così, se ai fini della configurabilità della c.d. efficacia panprocessuale di una pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione su un giudizio diverso da quello nel quale essa è intervenuta è necessaria l'identità soggettiva delle parti dei due giudizi, allora, quando la pronuncia delle Sezioni Unite sia intervenuta su un giudizio introdotto davanti ad una giurisdizione diversa da quella contabile, nel quale siano stati parte un privato ed una p.a., detta efficacia non può dispiegarsi su un giudizio introdotto dal p.m. contabile contro il privato, e ciò per l'assorbente ragione che detto p.m. non è stato parte del primo giudizio.

In altri termini, una pronuncia delle Sezioni Unite che abbia determinato la giurisdizione di un giudice diverso da quello contabile su una controversia fra un privato ed una pubblica amministrazione, non può spiegare effetti ai fini dell'individuazione della giurisdizione su un giudizio introdotto dal p.m. contabile davanti alla giurisdizione contabile per invocare la responsabilità del privato per un danno erariale cagionato alla stessa pubblica amministrazione, giacché il p.m. contabile che è parte del giudizio contabile non ha rivestito la qualità di parte nel giudizio in cui detta pronuncia è intervenuta.

Le Sezioni Unite hanno avuto modo, inoltre, di precisare alcune questioni in ordine al regolamento delle spese del procedimento per regolamento di giurisdizione, ed in particolare all'applicabilità della condanna per lite temeraria a favore del p.m. contabile (SU, n. 5589 del 2020).

La Suprema Corte ha preliminarmente ricordato che la natura di parte soltanto formale che riveste il Procuratore generale presso la Corte dei conti, in ragione della sua posizione istituzionale - di organo propulsore dell'attività giurisdizionale dinanzi alla Corte dei conti, al quale sono attribuiti poteri esercitati per dovere d'ufficio e nell'interesse pubblico, partecipando al giudizio non come esponente di un'amministrazione, ma quale portatore dell'interesse generale dell'ordinamento giuridico - esclude l'ammissibilità di una pronuncia sulle spese processuali a suo carico, ma anche a suo favore.

Ciò impedisce che la parte, pur soccombente, possa essere condannata ai sensi dell'art. 96 c.p.c., c. 3, al pagamento di "una somma equitativamente determinata", come richiesto dal Procuratore generale presso la Corte dei conti, in quanto detta norma, infatti, presuppone, per la sua applicazione, che vi sia, anzitutto, una "pronuncia sulle spese ai sensi dell'art. 91" c.p.c. e, dunque, una condanna al pagamento delle spese processuali a carico del soccombente e "a favore della controparte", ossia della parte vincitrice che ha ottenuto, a proprio vantaggio, la condanna ex art. 91 c.p.c., posizione che il p.m. contabile, per le ragioni richiamate, non può assumere.

Interessanti, sempre sul piano processuale, si rivelano due arresti della Suprema Corte che concernono il rapporto tra regolamento preventivo di giurisdizione e giudizio per istanza per resa di conto, oggi regolato dagli artt. 141 – 144 c.g.c.

In un caso, l'agente contabile, ricevuto il decreto che gli assegnava il termine per depositare il conto, non procedeva ad opporlo (art. 142 c.g.c.), ma presentava direttamente ricorso per regolamento di giurisdizione.

Le Sezioni Unite (SU n. 7640 del 2020) hanno dichiarato il ricorso ammissibile, alla luce di un principio già affermato in fattispecie, analoga a quella all'esame, relativa a regolamento di giurisdizione proposto da soggetto intimato che aveva omesso di depositare il conto nel termine concesso e di proporre il rimedio dell'opposizione contabile, secondo cui "*Nel giudizio per resa del conto dinanzi alla Corte dei conti, la notifica all'agente contabile dell'intimazione a rendere il conto e del decreto di fissazione della pubblica udienza, in caso di mancata presentazione del conto nel termine (R.D. n. 1038 del 1933, artt. 39 e 40), nonché la notifica delle "decisioni interlocutorie della Corte contenenti osservazioni sul conto" (R.D. n. 1214 del 1934, art. 49), non precludono il regolamento preventivo di giurisdizione, trattandosi di provvedimenti aventi portata esclusivamente istruttoria non suscettibili di passaggio in giudicato, finalizzati a provocare il contraddittorio, abilitando l'agente ad esercitare il diritto di difesa e a contestare la veste di agente contabile, senza implicare una decisione sulla giurisdizione né sul merito*" (cfr. sul punto anche Cass., sez. un., 18/01/1991, n. 456; Cass., sez. un., ord., 21/06/2010, n. 14891).

In realtà, l'assetto ordinamentale e processuale del giudizio per resa di conto dal 2016 è radicalmente cambiato rispetto a quello previgente, poiché è ora previsto un decreto di fissazione del termine per il deposito del conto, che se non opposto diviene irrefragabile, attesa l'esistenza di un apposito procedimento di opposizione volto alla sua rimozione (art. 142, c.g.c.), che se non attivato (ovvero nel caso di rigetto dell'opposizione con sentenza) rende il decreto suscettibile di passare in giudicato.

In tale prospettiva, il sistema – poiché nel giudizio per resa di conto si discute essenzialmente della *questio iuris* concernente la giurisdizione sull'agente contabile – consente a rigore di presentare il regolamento preventivo di giurisdizione avverso il decreto, ma nei termini entro i quali il medesimo è suscettibile di divenire definitivo per mancata opposizione (come avvenuto nel caso in esame), ovvero di ricorrere con regolamento successivo di giurisdizione, ma nel rispetto dei termini previsti dalla procedura civile.

A tale prospettazione si richiama SU 14234 del 2020 nel descrivere la tecnica di introduzione del giudizio di cassazione, in vista del quale una società presentava opposizione alla Corte dei conti a norma dell'art. 142 c.g.c., e proponeva regolamento preventivo di giurisdizione ai sensi dell'art. 41 c.p.c., chiedendo di dichiarare il difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

Con riferimento alla formazione progressiva del giudicato, anche nella sua dimensione implicita, sulla giurisdizione, gli arresti più significativi delle Sezioni Unite contribuiscono a chiarire alcuni aspetti dei principi generali espressi in materia.

La disciplina del rilievo e decisione del difetto di giurisdizione di giurisdizione della Corte dei conti è oggi contenuta negli artt. 15 – 17 c.g.c.

In particolare, l'art. 15, stabilito che il difetto di giurisdizione è rilevato in primo grado, anche d'ufficio (c. 1), prevede che nei giudizi d'impugnazione è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo esplicito o implicito, ha statuito sulla giurisdizione (c. 2) che consacra una regola consolidatasi nel tempo nella giurisprudenza della Cassazione, a mente della quale, qualora la decisione di condanna venga appellata senza la proposizione di uno specifico motivo di gravame attinente alla giurisdizione, deve ritenersi formato

il giudicato implicito sul punto, con conseguente inammissibilità del ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione per motivi di giurisdizione

E, infatti, l'effetto preclusivo si ricollega al "maturarsi del giudicato interno formatosi per la mancata impugnazione di una pregressa pronuncia resa esplicitamente sulla giurisdizione, ovvero sul merito, nel presupposto implicito della giurisdizione medesima" (SU, n. 8095 del 2020).

Tale regola generale, hanno chiarito le Sezioni Unite (SU n. 23903 del 2020), vale anche nel caso di condanna con vincolo di solidarietà (dolo o illecito arricchimento), impugnata da uno soltanto dei condebitori in solido con ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione.

Anche in questo caso, infatti, il passaggio in giudicato implicito della giurisdizione del giudice adito nei confronti della parte non poteva dirsi impedito nemmeno dall'impugnazione promossa sul punto dal condebitore, in quanto l'eventuale accoglimento del gravame avanzato da quest'ultimo per carenza di giurisdizione contabile non avrebbe comunque comportato la caducazione in via di estensione, ex art. 336 c.p.c., della pronuncia resa verso la prima.

Infatti, superando l'orientamento fondato sul presupposto della "natura oggettiva dell'interesse alla retta soluzione del problema di giurisdizione", le Sezioni Unite hanno più recentemente chiarito che il "capo" di sentenza sulla sussistenza della giurisdizione che accompagna la decisione sul merito è non solo suscettibile di giudicato interno, ma anche termine di riferimento da cui desumere una soccombenza sulla questione di giurisdizione autonoma rispetto alla soccombenza sul merito. Pertanto, questa soccombenza, in ipotesi, come nella specie, di obbligazione solidale risarcitoria e di condanna pronunciata verso tutti i debitori, stante la scindibilità dei rapporti giuridici, ben può dar luogo al passaggio in giudicato sul punto esclusivamente nei confronti del coobbligato non impugnante

Al riguardo, le Sezioni Unite hanno anche chiarito un particolare aspetto processuale che merita di essere posto nel debito rilievo. È stato osservato, infatti, che l'azione proposta contro più soggetti solidalmente responsabili del danno erariale inserisce in unico giudizio più cause scindibili ed indipendenti. Ne consegue che, proposto ricorso per cassazione da uno dei condebitori solidali, gli altri, per i quali sia ormai decorso il termine, non possono giovarsi dell'impugnazione incidentale tardiva, ai sensi dell'art. 334 c.p.c., operando le forme ed i termini stabiliti da tale norma esclusivamente per l'impugnazione incidentale in senso stretto, ovvero per quella proveniente dalla parte "contro" la quale è stata proposta l'impugnazione principale, o per quella chiamata ad integrare il contraddittorio a norma dell'art. 331 c.p.c..

La Sezioni Unite hanno precisato un altro profilo di particolare importanza con riferimento ai presupposti del giudicato implicito in caso di deduzione di difetto assoluto di giurisdizione ed eccesso di potere giurisdizionale.

Con riferimento a tale specifico motivo inerente la giurisdizione è stato affermato che l'effetto preclusivo del giudicato implicito non potrebbe verificarsi se, né durante lo svolgimento del giudizio di primo grado, né durante lo svolgimento del processo di appello, il ricorrente abbia mai sollevato l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice contabile che, al contrario, pronunciandosi nel merito,

aveva affermato, implicitamente, la propria giurisdizione, giungendo ad attestare la sussistenza della responsabilità amministrativa.

Il giudicato implicito, infatti, non è configurabile in ordine ad una sentenza di primo grado astrattamente affetta da vizio di eccesso di potere giurisdizionale poiché 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; pertanto, 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 (SU, nn. 7764, 23899 e 25208 del 2020).

Alla stregua dei principi sopra richiamati è allora possibile ricostruire il sistema di rilevazione ed eventuale formazione del giudicato nel caso di eccesso di potere giurisdizionale nel modo che segue.

La possibile esistenza e la conseguente rilevazione da parte della Corte di Cassazione della formazione di un giudicato sulla giurisdizione per effetto della sentenza di primo grado è configurabile solo allorquando l'eccesso sia stato commesso dal giudice speciale di primo grado, la sentenza non sia stata impugnata in appello sul punto ed il Giudice speciale abbia a sua volta giudicato confermandola.

Nel caso in cui, invece, a) l'eccesso sia addebitato alla sentenza di appello, assumendosi che vi sia incorso direttamente il giudice d'appello, oppure b) qualora l'eccesso sia stato commesso dal primo giudice, sia stato fatto valere come tale con l'appello ed il giudice di esso abbia disatteso il relativo motivo di impugnazione, così avallando a sua volta l'eccesso, la formazione di un giudicato interno si verifica se la sentenza di appello non venga impugnata sul punto in Cassazione.

Gli ambiti della giurisdizione della Corte dei conti negli altri giudizi ad istanza di parte

Le Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione sono intervenute anche a chiarire i limiti operativi e la natura dei rapporti e delle situazioni giuridiche soggettive oggetto degli altri giudizi ad istanza di parte, previsti oggi dall'art. 172, lett. d) e ss. del c.g.c. e prima dall'art. 58 del r.d. 1038 del 1933, e delle relazioni tra quest'ultimi e l'azione di responsabilità del p.m.

In particolare, la Suprema Corte si è occupata dell'inquadramento nell'ambito della giurisdizione del giudice contabile di domande di adempimento, ovvero di risarcimento del danno da inadempimento, proposte da Enti pubblici nei confronti di loro agenti della riscossione nella forma dei giudizi ad istanza di parte.

All'obiezione secondo la quale il rapporto tra Ente e concessionario della riscossione è oggetto di un giudizio di conto, mentre l'azione di risarcimento del danno da inadempimento intentata sulla base dell'art. 58 del r.d. n. 1038 del 1933 sarebbe un'azione, in realtà inesistente, di responsabilità, invocata peraltro per inadempimento contrattuale, in aggiunta a quella esperibile dalla Procura erariale, la SU hanno osservato che la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione-contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio

nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento, riveste la qualifica di agente contabile, ed ogni controversia tra essa e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un "giudizio di conto" e che è stata ritenuta sussistente la giurisdizione della Corte dei conti in ordine ai giudizi tra il Comune e l'agente della riscossione (il quale, in forza di uno specifico rapporto di servizio, esercita pubbliche funzioni che spetterebbero all'ente locale di cui è agente o concessionario) riguardanti la responsabilità di detto agente nel caso in cui abbia cagionato per colpa un danno patrimoniale al Comune (Cass. Sez. U. 18 settembre 2017, n. 21546; 24 marzo 2017, n. 7663; 16 dicembre 2009, n. 26280). Ed invero la giurisdizione della Corte dei conti sussiste tutte le volte in cui fra l'autore del danno e l'amministrazione o l'ente pubblico danneggiati sia ravvisabile un rapporto, non solo di impiego in senso proprio, ma di servizio, intendendosi per tale una relazione funzionale, caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'apparato organico e nell'attività dell'ente, suscettibile di rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo (Cass., Sezioni Unite, n. 24671 del 2009, n. 16240 del 2014, n. 10324 del 2016) La giurisdizione contabile ha infatti natura tendenzialmente generale, dotata di propria *vis expansiva* in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica (così fra le tante Cass. Sez. U. 18 settembre 2017, n. 21546) 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 contabile finale di detti rapporti (SU n. 5595 del 2020).

Il principio è stato ribadito successivamente (SU 22810 del 2020), con riferimento ad un giudizio ad istanza di parte nel quale era stata proposta una domanda da parte di un Consorzio stradale, avente ad oggetto l'accertamento dei rapporti di dare e avere tra le parti in causa e la conseguente responsabilità dell'agente incaricato della riscossione per la condotta inadempiente tenuta nell'esercizio della sua attività in ordine alla gestione dei crediti tributari dell'ente.

Le Sezioni Unite hanno affermato la giurisdizione della Corte dei conti, avendo modo di precisare che i rilievi secondo i quali l'azione proposta mancherebbe di un preciso fondamento normativo, che sarebbe stata instaurata senza il previo esperimento del procedimento di cui al d.lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20 cit., estendendo *extra legem* ad un ente pubblico un'ipotesi di responsabilità amministrativa contabile rimessa, ex art. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20, esclusivamente alla Corte dei conti, dando luogo così ad un'inammissibile ingerenza nell'esercizio di prerogative proprie della Procura contabile, posti a fondamento di un'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione, muoverebbero da un'interpretazione restrittiva dell'art. 172, lett. d) c.g.c., in forza della quale tale norma – così come l'art. 58 del r.d. 1038 del 1933 - non "creerebbe" un'azione di responsabilità, da aggiungersi a quelle esperibili dalla Procura della Corte dei conti, ma avrebbe un valore "meramente ricognitivo" della possibilità di agire in giudizio, sempre che una norma - di valore sostanziale - configuri un'azione tipica, di competenza del giudice contabile, norma che, nella specie, non esisterebbe.

La Suprema Corte ha disatteso tale impostazione sul rilievo della natura tendenzialmente generale della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, dotata di propria *vis expansiva* in difetto di espresse limitazioni

legislative, (ancorché secondo ambiti la cui concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore), giurisdizione che riguarda ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile, in tale prospettiva qualificando "giudizio di conto" ogni controversia tra società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare ed avere e il risultato finale di tali rapporti.

In tale contesto, è stato sottolineato che non è possibile sostenere che l'avvio del giudizio contabile senza il previo esperimento del procedimento amministrativo di cui al d.lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20 possa configurare un'ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione: tale omissione - riguardando una modalità procedimentale relativa al giudizio ad istanza di parte può al più dar luogo ad un *error in procedendo*, e dunque ad una questione relativa ai limiti interni della giurisdizione contabile, il cui controllo è sottratto al sindacato della Corte di Cassazione (SU n. 5595 del 2020.

Così, richiamando principi da tempo affermati, sia pure con riferimento al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, art. 58 (la cui formulazione è oggi sostanzialmente ripresa dall'art. 172, lett. d), c.g.c.) le SU hanno precisato che con la previsione di "altri giudizi ad istanza di parte", il legislatore ha introdotto una categoria residuale, aperta, di giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal p.m., con l'unico limite che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti (Cass. Sez. Un. 10/2/2009, n. 5463).

La giurisdizione in materia pensionistica

In materia pensionistica, in linea generale, le Sezioni Unite hanno riconosciuto la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in relazione a tutte le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, comprese quelle nelle quali si alleghi, a fondamento della pretesa, l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato, ancorché non sia in contestazione il diritto al trattamento di quiescenza nelle sue varie componenti e la legittimità dei provvedimenti che tale diritto attribuiscono e ne determinano l'importo, 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. In altri termini la competenza della Corte dei conti ricomprende tutte le controversie funzionali e connesse al diritto alla pensione dei pubblici dipendenti ed in tali casi la giurisdizione del giudice contabile è anche di merito e dispone degli stessi poteri - anche istruttori - del giudice ordinario per l'accertamento e la valutazione dei fatti.

Deve peraltro aggiungersi che, per radicare la giurisdizione della Corte dei conti, non è sufficiente la natura largamente previdenziale della prestazione richiesta, ma occorre altresì che tale prestazione sia dovuta da un ente preposto alla previdenza obbligatoria nell'ambito di un rapporto (previdenziale, appunto) che trovi fonte esclusiva nella legge e abbia causa, soggetti e contenuto diversi rispetto al rapporto di lavoro, il quale a sua volta si ponga rispetto al rapporto previdenziale come mero presupposto di fatto e non come momento genetico del diritto alla prestazione.

In base ai principi sopra richiamati, nel 2020 le Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione hanno riconosciuto:

- la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda volta ad ottenere l'accertamento giudiziale, attraverso il ricorso alla procedura ex art. 445 bis c.p.c., delle condizioni sanitarie preordinate al riconoscimento dell'assegno di invalidità, procedimento che ha ad oggetto un accertamento giudiziale delle condizioni sanitarie, "strumentale e preordinato all'adozione del provvedimento amministrativo dell'ente previdenziale di attribuzione di una prestazione, previdenziale o assistenziale, che deve essere indicata nel ricorso" (SU, n. 7830 del 2020);

- la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda volta ad ottenere la corresponsione di un equo indennizzo per infermità, secondo la previsione del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 68, c. 8, e in tale contesto quella del giudice amministrativo quale giudice dell'ottemperanza, in materia di attuazione di giudicato pertinente al riconoscimento della dipendenza della causa di servizio di patologia da dipendente pubblico e della conseguente liquidazione dell'equo indennizzo ai sensi del d.p.r. n. 461 del 2001, art. 12 fatte salve le determinazioni relative alla portata del *decisum* (SU, n. 11127 del 2020);

- la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda avente ad oggetto il risarcimento del danno da mancata attuazione della previdenza complementare per il personale del Comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, riservata alla concertazione-contrattazione, ai sensi delle disposizioni della l. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 26, c. 20, d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, art. 3, c. 2, attenendo all'inadempimento di prestazioni di contenuto solo genericamente previdenziale e strettamente inerenti al rapporto di pubblico impiego, non già a materia riguardante un trattamento pensionistico a carico dello Stato, sicché la relativa controversia esula dalla giurisdizione della Corte dei conti.

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

1. L'attività in generale

Nonostante la pandemia che ha caratterizzato il 2020, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale hanno proseguito la loro attività avvalendosi anche della possibilità di svolgere le udienze in maniera telematica. Grazie all'impegno del personale amministrativo e di magistratura il 2020 chiude senza arretrato diverso da quello fisiologico legato ai tempi di deposito dei ricorsi.

Al 31 dicembre 2020 infatti sono da discutere soltanto quattro ricorsi depositati nel mese di dicembre.

Si sono invece verificati dei ritardi dovuti esclusivamente alla mancata adesione all'udienza da remoto manifestata da diversi ricorrenti e richiesto come requisito per la validità dell'udienza dall'art. 3, cc. 2 e 4, del decreto presidenziale 1° aprile 2020, n. 138, recante "*Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza, prorogato fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica dal decreto presidenziale 27 ottobre 2020 n. 287*", con conseguente necessità di rinvio dei giudizi che sono stati tutti discussi in presenza nel periodo settembre – ottobre, intensificando le udienze e consentendo in tal modo di non creare alcun arretrato.

Nel corso del 2020 sono state tenute complessivamente 26 udienze, di cui 22 in composizione speciale e 4 in composizione ordinaria. Delle predette udienze 13 si sono svolte in modalità telematica e 13 in modalità tradizionale.

Al termine del 2020, sono pendenti quattro giudizi (due, in ordinaria composizione, e due, in speciale composizione) iscritti a ruolo nel 2021 essendo stati depositati nei mesi di novembre e di dicembre.

Complessivamente sono stati discussi 54 giudizi e sono state depositate 46 sentenze e 7 ordinanze.

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

Le questioni di massima

Nel corso del 2020, le Sezioni riunite in composizione ordinaria hanno discusso due questioni di massima, per complessivi quattro giudizi, e hanno depositato una sentenza.

La prima questione ha riguardato l'esatta quantificazione del danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti *lato sensu* intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione) ed in particolare se la quantificazione deve essere effettuata al netto o al lordo delle ritenute fiscali operate a titolo di acconto sugli importi liquidati.

Le Sezioni riunite, con sentenza n. 24 del 12 ottobre 2020, hanno ritenuto che la quantificazione debba essere effettuata al lordo delle ritenute Irpef. Atteso che il danno erariale rappresenta la proiezione contabile della lesione del patrimonio dell'ente, pertanto, nel caso in cui tale lesione consista in un esborso non dovuto, l'intera spesa sostenuta in modo indebito integra danno per l'ente.

Si è ritenuto che l'asserito vantaggio derivante allo Stato dalla riscossione dell'acconto IRPEF non è legato alla commissione del danno, ma alla circostanza che l'amministrazione ha erogato in favore del proprio dipendente un compenso che per il percettore costituisce reddito imponibile, in ciò integrandosi una obbligazione tributaria autonoma che nasce indipendentemente dal carattere illecito della vicenda sottostante all'erogazione della spesa; in altre parole, nella fattispecie difetta l'identità (soggettiva e oggettiva) del fatto generatore che la giurisprudenza stessa individua quale presupposto indefettibile per l'applicazione della "*compensatio lucri cum damno*".

La seconda questione di massima, che coinvolge tre giudizi, essendo stata deferita dal presidente della Corte e dalla prima sezione d'appello con due distinte ordinanze, concerne l'applicabilità del beneficio previsto dall'art. 54, c. 1, d.p.r. n. 1092 del 1973 al personale militare collocato a riposo con un'anzianità di servizio superiore ai venti anni, e che al 31.12.1995 vantava un'anzianità ricompresa tra i 15 e i 18 anni.

In altri termini – avendo riguardo alle modalità di calcolo del trattamento di pensione – si tratta di accertare se la "quota retributiva" della pensione da liquidarsi con il sistema "misto", ai sensi dell'art. 1, c. 12, della l. n. 335/1995, debba per il predetto personale militare essere calcolata invariabilmente in misura pari al 44% della base pensionabile oppure se tale quota debba essere determinata tenendo conto dell'effettivo numero di anni d'anzianità maturati al 31.12.1995, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile.

La risposta ai quesiti posti, fornita dalle Sezioni riunite nei primi giorni del 2021, è tesa a dare soluzione ad un corposo contenzioso, che ha visto il progressivo stratificarsi di vari orientamenti giurisprudenziali, sia in primo grado che in appello, e che coinvolge la posizione soggettiva di numerosi pensionati.

Sul punto, con la sentenza n. 1/2021/QM, le Sezioni Riunite, ricostruito il quadro normativo di riferimento, hanno in primo luogo precisato che non vi è alcun dato testuale che autorizzi a considerare le norme che regolano il trattamento di quiescenza del personale civile e quello del personale militare in senso speculare, ribadendo l'autonomia ed autosufficienza delle rispettive discipline.

Su tali basi hanno, quindi, affermato:

- l'applicazione *tout court* dell'art. 54 (nel combinato disposto dei primi due commi) e l'applicazione dell'aliquota fissa del 44% non possono essere generalizzati per tutto il personale militare, ma circoscritte a coloro i quali sono in possesso dei requisiti previsti dalla richiamata normativa, requisiti letteralmente individuabili in:

1) effettiva e definitiva cessazione dal servizio (essendo questo, ovviamente, il presupposto indispensabile per l'accesso al trattamento pensionistico);

2) concreta maturazione del diritto all'attribuzione della pensione normale, essendo in possesso di quei requisiti d'anzianità minimi, stabiliti espressamente dall'art. 52;

3) possesso, all'epoca di definitiva cessazione dal servizio, esclusivamente di un'anzianità di almeno quindici e non più di venti anni.

A tale stregua e definitivamente pronunciando, ha affermato i seguenti principi di diritto:

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 calcolato 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".

Ricorsi avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione

Nel corso del 2020, le Sezioni riunite hanno discusso quattro giudizi, instaurati nella forma del regolamento di competenza, avverso provvedimenti che dichiarano la sospensione del giudizio; non vi sono state pronunzie per regolamento di competenza.

I predetti giudizi sono stati definiti con quattro ordinanze adottate ai sensi dell'art. 121 c.g.c.

In particolare, l'ordinanza n. 2/2020, ha fatto applicazione della consolidata giurisprudenza delle Sezioni riunite e della Corte di Cassazione in materia di autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale.

L'ordinanza n. 5/2020, ha affrontato il tema della sospensione del giudizio in attesa dell'esito del giudizio sulla querela di falso. In proposito, le Sezioni riunite si sono soffermate sull'individuazione dei limiti operativi e degli effetti processuali della sospensione del processo contabile per querela di falso ex art. 105, c.g.c., in caso di giudizio avente ad oggetto domande soggettivamente ed oggettivamente cumulate, e sull'operatività, anche nel processo contabile, dell'istituto della separazione delle cause.

Le Sezioni Riunite hanno chiarito che l'operare del processo cumulato incide, sul piano qualitativo (difficoltà delle questioni in fatto e diritto) e quantitativo (molteplicità delle domande), sui tempi dell'accertamento giurisdizionale, condizionandone la ragionevole durata.

In tale contesto, l'istituto della separazione (artt. 103, c. 2, e 104, c.p.c.) ha la funzione di assicurare la ragionevole durata del processo (art. 111, c. 1, Cost.), rappresentando una delle possibili opzioni semplificatorie ed acceleratorie delle situazioni processuali che conducono alla risposta finale sulla domanda di giustizia, in quanto consente la riespansione del principio di autonomia processuale delle singole cause connesse.

Il diritto ad un rimedio adeguato al soddisfacimento del bisogno di tutela di quella specifica, unica, talvolta irripetibile situazione sostanziale di interesse giuridicamente tutelato di cui si sostanzia il principio d'effettività delle tutele (art. 2 c.g.c.; v. SU n. 7825 del 2020) rimarrebbe, infatti, una lustra se tale rimedio fosse limitato soltanto ad alcune forme di tutela (principio di concentrazione: art. 3 c.g.c.; v. SU n. 6455 del 2020) e, soprattutto, arrivasse troppo tardi (art. 4, c. 2, c.g.c.; cfr. Cass. III civ., sent. n. 21255 del 2013).

Pertanto, l'art. 103, c. 2, c.p.c., è da considerarsi norma di attuazione del principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, c. 2, Cost. e, come tale, espressione di un principio generale che informa tutti i tipi di processo (compreso quello contabile ex art. 4, c. 2, c.g.c.), ed è idoneo, pertanto, ad integrare il codice di giustizia contabile ex art. 7 c.g.c. in quanto consente, attraverso la separazione delle cause prima riunite per cumulo oggettivo e/o soggettivo, una semplificazione ed accelerazione delle situazioni processuali che conducono ad una tempestiva risposta finale sulla domanda di giustizia.

È stato, inoltre, affermato che in base al combinato disposto dei cc. 2 e 4 dell'art. 105 c.g.c. il giudice ha l'onere di verificare l'esistenza ed i limiti del rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra la causa principale e il documento sospettato di falso, distinguendo le domande pregiudicate da quelle che sono indipendenti dalla risoluzione dall'incidente di falso, che divengono in tal modo l'oggetto principale del giudizio sulle quali il giudice può decidere. Le predette disposizioni, infatti, delineando la possibilità, da un lato, di una decisione sulla controversia principale che non dipenda dalla risoluzione dell'incidente di falso e, dall'altro lato, una sospensione della decisione per il segmento di giudizio che abbia ad oggetto domande che non possono essere decise indipendentemente dal documento del quale è stata dedotta la falsità, presuppongono, come condizione della loro operatività, proprio l'ipotesi di domande cumulate, ma separabili.

Con ordinanza n. 6/2020, è stato dichiarato inammissibile il ricorso avverso un'ordinanza che aveva confermato la sospensione del giudizio precedente disposta e non impugnata, ritenendo non verificatasi la condizione alla quale era stata subordinata la continuazione del processo. Nella fattispecie, è stato ritenuto, contrariamente all'affermazione della procura ricorrente, che la sentenza di primo grado non fosse passata in giudicato, essendo pendente il relativo giudizio di impugnazione.

Infine, l'ordinanza n. 7/2020 ha precisato che tra le ordinanze per le quali l'art. 11, c. 4, c.g.c. riconosce l'impugnabilità con il regolamento di competenza dinanzi alle Sezioni riunite, non possono essere ricomprese quelle che, pur "decidendo soltanto questioni di competenza", definiscono il giudizio, dichiarando la litispendenza, essendo previsto per esse il generale rimedio dell'impugnabilità mediante appello. Ciò in quanto, a differenza del codice di procedura civile (artt. 42 e 279) e del codice del processo amministrativo (artt. 15 e ss.) – che garantiscono alla parte soccombente l'impugnazione immediata dell'ordinanza che risolve la questione di competenza con il prescritto regolamento - nel processo contabile, è stato escluso tale rimedio per le ordinanze definitive contenenti pronunce di incompetenza, stabilendo espressamente per esse l'immediata appellabilità (art. 102, c. 5, c.g.c.).

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

Ricorsi avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo

La speciale composizione ha discusso tredici sentenze per ricorsi avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo.

Le diverse sentenze si sono soffermate su aspetti sostanziali e procedurali.

Relativamente a questi ultimi, merita di essere segnalata la sentenza n. 32/2020 che ha affermato alcuni importanti principi di diritto.

Innanzitutto, è stato affermato che oggetto del giudizio, nella varietà dei casi indicati dall'art. 11 c.g.c., non è l'impugnazione di un provvedimento amministrativo o di una precedente pronunzia della Sezione regionale di controllo (sia pur resa con "la forma della sentenza" come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 18/2019), bensì l'intera questione di merito, perimetrata dalle illegittimità accertate dalla Sezione e, al suo interno, da quelle che sono state fatte oggetto del ricorso (criterio della "doppia perimetrazione" del *thema decidendum*).

In punto di giurisdizione, la sentenza ha affrontato il problema di eventuali connessioni tra la giurisdizione contabile e quella amministrativa nella specie del rapporto tra gli effetti di una pronuncia di controllo, che accerta i presupposti per la dichiarazione dissesto e la conseguente delibera comunale che lo dichiari.

Dopo aver evidenziato il carattere pieno ed esclusivo della giurisdizione in materia di bilancio delle Sezioni riunite in speciale composizione, derivante dall'attribuzione costituzionale della giurisdizione per la materia della contabilità pubblica, da espresse definizioni legislative nonché dal diritto comunitario, la sentenza ha ritenuto che il riparto di giurisdizione non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla "dicotomia diritti soggettivi/interessi legittimi", né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o sezione regionale di controllo), ma avviene sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come "materia" di contabilità pubblica.

La sentenza si è pronunziata anche sulla legittimazione ad agire di soggetti diversi dall'ente controllato, che si assumono titolari di situazioni giuridiche lese dalla pronuncia della sezione di controllo, e ne ha vagliato la sussistenza dell'interesse a ricorrere, rilevando che l'asserita lesione della situazione giuridica soggettiva di cui si è titolari, può ravvisarsi soltanto quando l'accertamento contenuto nella pronuncia della sezione regionale ha effetti, seppure indiretti, di ricaduta certa sulla posizione giuridica di chi agisce, come accade quando tali effetti siano mediati da successivi provvedimenti amministrativi, privi di qualsiasi discrezionalità, trattandosi di atti necessari, obbligatori e vincolati.

In concreto, l'interesse a ricorrere avverso una pronuncia che accertava l'obbligo di dichiarare il dissesto è stato escluso nell'ipotesi di semplici creditori dell'ente, atteso che in base alla giurisprudenza costituzionale (C. cost. sent. n. 269/1998) "*il pagamento, totale o parziale, dei debiti con la massa attiva non implica la «estinzione» dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato*". Siffatto interesse è stato escluso anche nei confronti dei semplici cittadini residenti.

Invece l'interesse a ricorrere è stato ravvisato nei confronti dei consiglieri comunali in carica, atteso che l'obbligo di dichiarare di dissesto incide sul diritto del consigliere comunale di gestire le risorse pubbliche.

Sempre per gli aspetti procedurali, la sentenza n. 34/2020 ha ritenuto che l'omessa notifica del ricorso alla sezione regionale di controllo, richiesta dalla legge solo a fini conoscitivi, non determina l'inammissibilità dello stesso, trattandosi di adempimento che non è volto ad assicurare la regolarità e l'integrità del contraddittorio, atteso che la sezione regionale di controllo, non può in alcun modo partecipare al giudizio.

Relativamente agli aspetti della disciplina sostanziale del diritto del bilancio, la sentenza n. 2/2020 ha affermato che, essendo rimesso all'amministrazione l'obbligo di attuare, sin dalla sua adozione e nelle more della sua approvazione, le misure di risanamento previste nel piano di riequilibrio, la mancata adozione della delibera di monitoraggio sull'attuazione del piano, nonostante il regolare e tempestivo invio della relazione semestrale, non può ingenerare alcun legittimo affidamento perché la reale situazione finanziaria è, o dovrebbe essere, ben conosciuta dall'ente, con conseguente mancanza della necessaria buonafede che caratterizza il legittimo affidamento.

In materia di blocco della spesa disposto ai sensi dell'art. 148-*bis*, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. Tuel), vanno segnalate le sentenze nn. 4/2020 e 18/2020.

La sentenza n. 4/2020, che ha annullato per la mancata applicazione dell'art. 1, c. 848, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, la deliberazione di una sezione regionale di controllo che aveva riscontrato alcune irregolarità nella delibera di riaccertamento straordinario dei residui, va segnalata perché, dopo aver ricordato che l'accertamento della sezione non riguarda un atto, ma gli equilibri del bilancio ad una certa data e che il bilancio è un ciclo, che si articola nella continuità delle scritture, dei rendiconti e dei loro effetti sulla programmazione, ha affermato che nel procedimento di controllo di legittimità-regolarità delle sezioni regionali, non si deve tener conto in maniera statica del mero ripristino della legalità, ma occorre valutare anche i fatti di gestione sopravvenuti e lo *ius superveniens*, atteso il carattere dinamico della gestione e considerato che oggetto del controllo è sempre il "bene pubblico bilancio".

Ciò significa che, anche quando si richiede l'adozione di provvedimenti correttivi in base all'art. 148-*bis*, le valutazioni delle sezioni regionali debbono essere effettuate con riferimento all'attuale situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'ente, sicché la richiesta di provvedimenti volti a ripristinare gli equilibri di bilancio ed eventualmente disporre il blocco della spesa in caso di loro omessa adozione o di valutazione negativa ha senso solo dopo aver valutato che le criticità riscontrate sono ancora attuali e devono essere rimosse.

Sul punto va segnalata anche la sentenza n. 18/2020 per aver applicato all'attualizzazione della situazione finanziaria il principio di non contestazione, affermando che, sebbene la pronuncia della sezione regionale non abbia esaminato la situazione attuale dell'ente, tale omissione può ritenersi superata qualora il comune recepisca le osservazioni della sezione, prendendone pienamente atto e non muovendo ad esse alcuna contestazione basata su una eventuale migliore situazione finanziaria. In tal caso, si può fondatamente ritenere che allo stato l'ente locale

destinatario degli accertamenti abbia attualizzato la propria situazione finanziaria che evidentemente non si è risolta.

Sempre la sentenza n. 18/2020, annullando parzialmente la deliberazione impugnata, ha precisato che l'adozione del piano di riequilibrio costituisce una idonea misura correttiva ai sensi dell'art. 148-*bis*, a condizione che le misure in esso previste siano concrete e di immediata applicazione, incidendo subito sul ciclo di bilancio in corso e sul relativo sistema delle autorizzazioni di spesa. La verifica della loro concretezza ed effettività viene compiuta, dalla sezione regionale di controllo, al momento della ricezione del piano ex art. 243-*quater*, c. 1, Tuel, al solo limitato fine di concludere la procedura prevista dall'art. 148-*bis*, revocando o confermando la misura interdittiva.

La sentenza n. 37/2020, dopo aver evidenziato che oggetto dell'accertamento previsto dall'art. 148-*bis* è la sussistenza di illegittimità contabili in grado di pregiudicare l'equilibrio del bilancio in corso che rendono necessario adottare le conseguenti variazioni del bilancio di previsione e delle scritture contabili presupposte, ha affermato che la pronuncia di controllo definisce solo le irregolarità e il relativo accertamento diventa "definitivo", mentre le conseguenti misure correttive sono rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione e saranno oggetto di un distinto giudizio di controllo, mirante a verificarne l'adeguatezza. Ciò comporta che eventuali indicazioni espresse dalla sezione regionale costituiscono solo elementi accidentali della pronuncia di controllo, che non possono in alcun modo diventare definitivi, atteso che nell'adozione delle misure correttive l'amministrazione incontra il solo limite dell'adeguatezza e ben può discostarsi da siffatte indicazioni.

Per ultimo va ricordata la sentenza n. 5/2020 che ha dichiarato inammissibile, per difetto assoluto di giurisdizione, il ricorso proposto dal destinatario di un provvedimento sottoposto a controllo preventivo avverso la delibera che aveva ricusato il visto. Le Sezioni riunite hanno affermato l'insindacabilità delle delibere che, in sede di controllo di legittimità, ricusano il visto al provvedimento e hanno ritenuto che da questa insindacabilità non discenda alcuna violazione dei principi costituzionali di difesa di situazioni giuridiche individuali, di cui agli artt. 24 e 111 Cost., e 6 CEDU.

Infatti l'amministrazione può attivare la procedura del visto con riserva, che si conclude comunque con la registrazione, facendo diventare operativo ed efficace il provvedimento, mentre il terzo, che si ritenga danneggiato dalla ricusazione e dalla mancata acquisizione di efficacia giuridica del provvedimento, potrà impugnare innanzi al competente giudice il nuovo provvedimento emanato per adeguarsi alla pronuncia della Corte, sempre che questo sia stato a sua volta registrato, il provvedimento di ritiro dell'atto (il cui visto è stato ricusato), oppure il semplice comportamento omissivo dell'amministrazione, ma non la delibera di ricusazione del visto.

Ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi ISTAT

Nel 2020 sono state depositate ventotto sentenze relative a ricorsi avverso l'inclusione nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni.

Delle predette sentenze, diciotto sono di accoglimento, nove di rigetto e una di estinzione del giudizio per rinunzia al ricorso.

Suddivise per tipologia di ente che ha proposto il ricorso, dieci sentenze (tutte di accoglimento) sono relative a Federazioni sportive; dieci (di cui cinque di accoglimento e cinque di rigetto), relative a società finanziarie; tre (tutte di rigetto) relative a società autostradali; due (entrambe di accoglimento) relative a fondazioni liriche; tre (di cui una di accoglimento, una di rigetto ed una di estinzione del giudizio), relative ad enti diversi.

L'elevato numero di sentenze rispetto agli anni precedenti deriva dall'avvenuta pubblicazione in data 11 settembre 2019 della sentenza della Corte di Giustizia sulle questioni di interpretazione del paragrafo 20.15 del regolamento 21 maggio 2013, n. 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), rimesse con sentenze-ordinanze n. 31 e 32 del 2017.

La pronuncia ha una portata generale in quanto stabilisce, in estrema sintesi:

a) che il SEC 2010 non utilizza i concetti amministrativi interni propri degli Stati membri, ma dà rilevanza, in base alle norme eurounitarie, al comportamento economico dell'ente, da valutare prescindendo dalla sua forma giuridica;

b) che la verifica dei presupposti per la classificazione nei vari settori del SEC 2010 deve avvenire in concreto;

c) che i vari enunciati normativi del SEC 2010, insistendo sulle stesse definizioni, "*nonostante* [le] *varianti redazionali,* [devono] *essere interpretati reciprocamente ed essere considerati come costituenti una sola e unica disposizione*".

In particolare, la Corte di Giustizia ha chiarito che l'influenza determinante di una pubblica amministrazione sulla gestione o sulla capacità decisionale di un'altra unità istituzionale (la quale è dotata, per definizione, di piena autonomia) deve essere intesa nel senso della capacità di dirigere e di esercitare, nonostante l'esistenza di una siffatta autonomia, "forme di pressione [reale, rilevante, effettiva, stabile e permanente] nell'ambito della definizione e realizzazione dei suoi obiettivi, delle sue attività e dei suoi indirizzi strategici", e non già l'effetto di poteri che si limitino ad una semplice "vigilanza esterna e formale", al pari di un'influenza meramente marginale (punti 77, 82 e 84).

Giova ricordare che l'accertamento di tale capacità ha natura deduttiva, essendo effettuata sulla base di una batteria di indicatori e che lo stesso SEC 2010 avverte come "*una decisione basata su questi indicatori implica, per sua natura, un giudizio soggettivo*". Tale asserzione deriva dal fatto che gli indicatori esprimono esclusivamente parametri qualitativi dei rapporti tra le due unità istituzionali, senza precisare il livello di intensità di ognuno né la combinazione tra essi in grado di avverare il requisito del controllo.

A questi principi si è fatto ricorso nella decisione dei singoli ricorsi, esaminando le caratteristiche di ciascuna fattispecie che, soprattutto in mancanza di una disciplina generale, possono portare a risultati apparentemente contraddittori, ma in realtà estremamente omogenei nei criteri di valutazione.

Appare pertanto poco utile soffermarsi sulle singole pronunce, che inevitabilmente risentono della peculiarità dei casi, ed evidenziare invece alcuni principi generali affermati dalle diverse sentenze.

In continuità con la giurisprudenza degli anni precedenti, le Sezioni riunite hanno ripetutamente affermato che con l'inserimento nel c.d. elenco ISTAT, l'Ufficio statistico nazionale compie un'attività accertativa a doppia valenza, producendo effetti nel diritto europeo e nel diritto italiano. Come riconosciuto anche dal

Consiglio di Stato (sentenza n. 5617/2015) e dalla Corte di cassazione (sentenza n. 12496/2017), si tratta di un atto amministrativo che ha un contenuto prevalentemente ricognitivo sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla normativa europea per la qualificazione di un'attività istituzionale come amministrazione pubblica, e ciò risulta evidente dall'art. 1, c. 2 della l. n. 296/2009, il quale precisa che il predetto inserimento annuale deve avvenire "*sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea*".

L'inserimento nell'elenco è strettamente funzionale alla formazione del "*conto economico delle amministrazioni pubbliche*", ricostruito sulla base delle statistiche di finanza pubblica. Il cosiddetto "elenco ISTAT", infatti, individua i soggetti le cui contabilità sono consolidate ai fini del calcolo dei saldi fondamentali alla base delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea (il "disavanzo pubblico"), sui quali si misura il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La compilazione dell'elenco da parte dell'Istituto centrale di statistica, inoltre, è necessaria nell'ottica della procedura di sorveglianza multilaterale prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 126), mentre l'art. 8 del Reg. 1173/2011 ha previsto sanzioni economiche in caso di inottemperanza e manipolazione dei dati.

Sulla base di queste premesse è stato ribadito il principio, ormai consolidato nella giurisprudenza delle Sezioni riunite, secondo cui gli eventuali vizi formali e procedimentali non possono avere rilevanza *ex se*, ma il sindacato giurisdizionale deve entrare nel merito della fondatezza della pretesa sostanziale attivata, valutando se un'unità istituzionale sia stata correttamente inserita nell'elenco annuale delle pubbliche amministrazioni, secondo le regole del SEC 2010 (sentenze nn. 14/2020, 17/2020 e 20/2020). In altre parole, l'oggetto sostanziale del giudizio è la corretta determinazione del perimetro delle amministrazioni pubbliche ai fini della esatta determinazione del saldo di finanza pubblica e, quindi, nella corretta attribuzione dello *status* di "pubblica amministrazione" ai soggetti che vi sono stati (o non vi sono stati) inseriti, evidenziando che la perimetrazione dei dati statistici rilevanti è il presupposto per la sincerità delle grandezze e dei saldi di uno dei prospetti fondamentali del bilancio della Repubblica.

Come corollario di questo principio, è stato precisato che non rileva la circostanza che dall'inclusione nell'elenco ISTAT deriva l'applicazione di diversi oneri e adempimenti concernenti l'organizzazione contabile e la definizione di procedure amministrative, perché, trattandosi di elementi riconducibili a scelte autonome del legislatore statale, sono elementi del tutto "*esogeni*" rispetto alle valutazioni che ISTAT deve compiere sulla base delle disposizioni comunitarie.

Il recente intervento legislativo di cui all'art. 23-*quater*, c. 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla l. di conversione 18 dicembre 2020, n. 176 - che riproduce l'identica disposizione dettata dall'art. 5 del d.l. 23 novembre 2020 n. 154, abrogato dalla stessa legge 176/2020 -, non appare tuttavia in linea con i predetti consolidati principi giurisprudenziali. La norma, infatti, limita la giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica delle Sezioni riunite in speciale composizione, sui giudizi *de quo* "*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*".

La disposizione pone dubbi di compatibilità con la Costituzione e con il diritto comunitario e, in particolare, con l'art. 19 del Trattato ("*Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*") e con l'art. 24 della nostra Costituzione ("*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*"), atteso che i soggetti inclusi nell'elenco non hanno più un giudice al quale ricorrere ove ritengano siffatta inclusione in contrasto con le norme del SEC 2010.

E che lo scopo della novella legislativa sia proprio quello di rendere insindacabile il cosiddetto elenco ISTAT risulta evidente dal c. 1 del predetto art. 23-*quater*, il quale dispone che "*Agli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica*".

Peraltro, l'elenco è significativamente denominato "*Elenco di enti per i quali la Corte dei conti ha accolto il ricorso dell'unità avverso la classificazione operata ai sensi del SEC 2010 per l'anno 2019*" ed individua otto enti [Acquirente unico S.p.A., Finest S.p.A. (Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est europeo), Trentino Sviluppo S.p.A., Finlombarda S.p.A. (Finanziaria per lo sviluppo della Lombardia), GEPAFIN S.p.A. (Garanzia partecipazioni e finanziamenti S.p.A.), Finaosta S.p.A. (Finanziaria regionale Valle d'Aosta), Fondazione Teatro alla Scala di Milano, Fondazione Accademia nazionale di Santa Cecilia].

In ogni caso, questa Corte già con propria decisione a Sezioni riunite (cfr. sent. 27 del 2020) ha espresso delle soluzioni alternative rispetto alle modifiche normative di recente introdotte dal legislatore.

Quanto alla normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, nei cui confronti dovrebbe operare la sentenza delle Sezioni riunite, va evidenziato che l'art. 1, c. 590, della l. 27 dicembre 2019, n. 160, ha disposto, "*a decorrere dall'anno 2020*", la cessazione dell'applicazione di diverse norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa, con esclusione di quelle che recano vincoli in materia di spese di personale nei confronti degli "*enti e organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, c. 2, della l. 31 dicembre 2009, n. 196*", sicché l'area di incidenza della pronuncia giurisprudenziale risulta talmente limitata, da essere quasi irrilevante.

Peraltro, appare opportuno ricordare, che ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost. "*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*" e che i giudici italiani hanno il dovere di conoscere ed applicare la normativa comunitaria al pari di quella nazionale, ai sensi dell'art. 2 c. 3 della l. 17 aprile 1988 n. 117, come modificato dall'art. 2 della l. 27 febbraio 2015, n. 18.

Ricorsi in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali

Sono state depositate quattro decisioni avverso le deliberazioni che hanno accertato la non regolarità del rendiconto di gruppi consiliari regionali, facendo applicazione di principi giurisprudenziali consolidati.

CAPITOLO IV

LE SEZIONI DI APPELLO

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

Questioni inerenti alla giurisdizione contabile

Nel corso dell'anno appena terminato, le Sezioni di appello hanno affrontato numerose questioni attinenti alla sussistenza della giurisdizione contabile, in linea con gli orientamenti consolidati delle Sezioni unite della Corte di cassazione.

In generale, si è osservato che il giudice di appello può rilevare anche d'ufficio il difetto di giurisdizione fino a quando non si sia formato il giudicato esplicito o implicito, che si verifica allorché il giudice di primo grado si sia pronunciato nel merito, affermando, anche implicitamente, la propria cognizione in ordine alla controversia e le parti abbiano prestato acquiescenza non proponendo tempestiva impugnazione sulla questione di giurisdizione (App. III, 26 maggio 2020, n. 87).

La questione del riparto di giurisdizione tra Corte dei conti e giudice ordinario è stata affrontata in numerose occasioni partendo dalla nozione di rapporto di servizio tra l'agente e la pubblica amministrazione. È stato ribadito che non rileva né la natura giuridica dell'atto di investitura - provvedimento, convenzione o contratto - né quella del soggetto destinatario, che può essere persona fisica o giuridica, privato o pubblico. In questa prospettiva, si è pervenuti al riconoscimento della giurisdizione contabile con riguardo alla responsabilità del soggetto privato, concessionario di un pubblico servizio o della gestione di un'opera pubblica, quando la concessione investe il privato dell'esercizio di funzioni obiettivamente pubbliche, attribuendogli, in questo modo, la qualifica di organo indiretto dell'amministrazione. Si è affermato, quindi, che si esercita attività amministrativa non solo quando si svolgono pubbliche funzioni, con poteri autoritativi, ma anche quando si perseguono le finalità istituzionali proprie dell'amministrazione mediante un'attività disciplinata, in tutto o in parte, dal diritto privato (Sez. I 3 febbraio 2020, n. 28).

Richiamando la nozione di rapporto di servizio, è stata esclusa la sussistenza della giurisdizione nei confronti di un medico in relazione alle condotte poste in essere dopo il suo collocamento a riposo, poiché non è ravvisabile la violazione di doveri od obblighi di altra natura dopo la cessazione dell'attività per conto dell'amministrazione (è stato precisato che l'attività professionale poteva svolgersi liberamente, risultando svincolata dal regime delle autorizzazioni). In proposito, si è

osservato che anche l'*utilizzo indebito* di strumenti e materiali di pertinenza dell'amministrazione a fini privati, da parte di un medico dopo la cessazione del rapporto di pubblico impiego, non può equipararsi all'ingerenza dei privati nell'attività amministrativa al fine dell'indebita percezione o utilizzazione di risorse pubbliche, mancando una investitura, anche *de facto*, allo svolgimento di una determinata attività, secondo criteri predeterminati, e, quindi, un inserimento funzionale nell'apparato organizzativo dell'amministrazione (Sez. III, 3 novembre 2020, n. 183).

È stata ribadita e riaffermata la giurisdizione contabile di responsabilità in relazione alla violazione da parte del dipendente pubblico dell'obbligo di versare all'amministrazione di appartenenza l'importo dei compensi percepiti per lo svolgimento di incarichi non autorizzati. Si è sottolineato che l'esistenza di una disposizione di legge (art. 53, c. 7, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) che impone l'obbligo di versamento richiamato sopra non comporta, di per sé, il venir meno in capo al pubblico ministero della titolarità dell'azione, che sussiste ogniqualvolta venga contestato un danno erariale per effetto di un comportamento dell'agente, posto in essere nell'esercizio delle funzioni cui quest'ultimo è preposto, contrario ai propri doveri d'ufficio. In sostanza, la giurisdizione della Corte dei conti deve essere affermata per il solo fatto obiettivo dello svolgimento dell'attività non autorizzata, in violazione del principio della esclusività della funzione pubblica (e della conseguente mancata restituzione del compenso all'amministrazione di appartenenza) (Sez. III, 20 aprile 2020, n. 75).

In relazione al compimento di illeciti nell'utilizzo di finanziamenti pubblici, nazionali o comunitari, è stata ribadita la sussistenza della giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti.

È stata affermata la giurisdizione in materia di illeciti commessi da amministratori o rappresentanti legali di ente privato, destinatario di finanziamenti pubblici, distratti irregolarmente dal fine pubblico cui erano destinati, in considerazione della relazione funzionale che sorge tra ente erogatore e soggetto esterno, il quale viene ad inserirsi, per lo svolgimento dell'attività oggetto del finanziamento, nell'organizzazione della stessa (App. II, 30 gennaio 2020, n. 15; App. III, 14 febbraio 2020, n. 43).

Analogamente, si è affermato che rientra nella competenza della Corte dei conti la controversia promossa in relazione al danno riconducibile all'erogazione, da parte di una Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura, di contributi di scopo, finanziati con fondi pubblici, erogati a soggetti privati che li avevano utilizzati per finalità diverse da quelle previste dall'amministrazione concedente (App. II, 18 dicembre 2020, n. 304).

Nel confermare la condanna della titolare di un'azienda agricola individuale e del coniuge, responsabile del Centro Assistenza Agricola, al pagamento in favore dell'Agea del danno derivante da illeciti finanziamenti, è stata confermata la giurisdizione della Corte dei conti precisando che la stessa sussiste non solo in relazione ai contributi comunitari "*indiretti*" - che entrano nel bilancio dell'amministrazione nazionale (statale, regionale o locale) per poi essere attribuiti ai vari aspiranti attraverso apposite procedure – ma anche per i finanziamenti comunitari "*diretti*", che non entrano nel bilancio delle amministrazioni nazionali,

poiché la procedura è seguita interamente dalla Commissione europea, a partire dal bando fino all'erogazione. In proposito, è stata richiamata la decisione delle Sezioni unite della Cassazione 10 settembre 2013, n. 20701, che aveva osservato che la competenza della magistratura contabile ricomprendeva qualsiasi pregiudizio economico prodotto in danno di Organismi comunitari poiché, in sostanza, "*gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali*" (App. I, 15 settembre 2020, n. 241).

L'azione di responsabilità promossa dalla Procura contabile nei confronti di un soggetto privato in conseguenza di illeciti nella produzione di energia da fonti rinnovabili rientra nella giurisdizione della Corte dei conti, poiché non solo il G.S.E. S.p.a. è soggetto pubblico ma anche, e soprattutto, gli incentivi per la produzione rientrano nelle finalità proprie di specifiche politiche pubbliche (App. I, 8 gennaio 2020, n. 2)

In materia societaria, riprendendo la giurisprudenza della Cassazione e la previsione risultante dall'art. 12 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), è stata esclusa la giurisdizione nei confronti di una società operante nel settore del trasporto pubblico locale, ritenendo che la stessa non presentasse i caratteri della società *in house*, con la conseguenza che l'eventuale *mala gestio* degli amministratori dell'organismo non aveva comportato un danno diretto al patrimonio del socio pubblico. Sotto altro profilo, è stata esclusa la giurisdizione contabile nei confronti dei componenti della giunta regionale e del consiglio provinciale che avevano sottoscritto le delibere di erogazione dei finanziamenti, in ragione dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, stabilita dall'art. 1, c. 1, della l. n. 20 del 1994. Si è osservato che le rilevanti inefficienze gestorie che avrebbero caratterizzato la gestione della società sarebbero state idonee - in linea teorica – a favorire l'esercizio delle funzioni che il Testo unico affida alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (App. I, 4 maggio 2020, n. 69).

In relazione ad una peculiare questione inerente alla responsabilità conseguente alla mancata riscossione dei maggiori canoni di locazione - nella misura corrispondente al valore medio delle locazioni di altri beni aventi le medesime caratteristiche – è stata accertata la responsabilità del direttore della filiale dell'Agenzia del Demanio per il mancato aggiornamento dei canoni di quindici immobili demaniali, ubicati all'interno di un complesso monumentale in un immobile di particolare rilievo. In via pregiudiziale, è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti in base alla considerazione che la questione non aveva ad oggetto né una contestazione sulla responsabilità contrattuale del conduttore moroso per ritardata restituzione dell'immobile ex art. 1591 c.c., né una controversia sulla misura del corrispettivo del godimento degli alloggi demaniali, né il pagamento di una indennità per la mancata restituzione del bene, già oggetto di concessione amministrativa, bensì il pregiudizio arrecato al patrimonio dello Stato dalla mancata riscossione, da parte di agenti dell'amministrazione, del corrispettivo del godimento dei beni demaniali, nella misura corrispondente al valore medio delle locazioni di altri beni aventi le medesime caratteristiche (App. I, 30 marzo 2020, n. 62).

Anche nel 2020, le Sezioni di appello si sono occupate delle questioni relative all'utilizzo di risorse pubbliche da parte di consiglieri regionali con comportamenti

che avevano arrecato danno alla Regione. È stato ribadito, in linea con la giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale, che l'attività di gestione dei fondi assegnati ai gruppi consiliari per lo svolgimento delle loro funzioni, come organi del consiglio regionale, non è coperta dall'immunità sostanziale prevista dall'art. 122, c. 4, Cost. se non per l'insindacabilità nel merito della spesa sostenuta, mai comunque se la spesa esula dalle finalità pubblicistiche cui il relativo stanziamento sul bilancio regionale è preordinato (App. III, 16 settembre 2020, n. 146; nello stesso senso, App. I, 2 settembre 2020, n. 234).

Questioni processuali in materia di responsabilità amministrativa

Nel corso del 2020, le decisioni del giudice d'appello che hanno riguardato alcuni profili processuali sono state molteplici. Di seguito viene esposta una rassegna riferita ad alcuni degli aspetti di maggior interesse.

Azione del pubblico ministero contabile

È stata ribadita l'esclusività della titolarità dell'azione per l'accertamento della responsabilità amministrativa in capo al pubblico ministero contabile, escludendo che altri soggetti possano introdurre l'azione di accertamento negativo, utilizzando il giudizio ad istanza di parte. Si è precisato, infatti, che la disciplina introdotta dal codice di giustizia contabile in ordine al giudizio ad istanza di parte presuppone, in ogni caso, e in particolare nell'ipotesi di cui alla lett. d) dell'art. 172, che la tipologia di giudizio sia prevista dalla legge e riguardi la materia della contabilità pubblica. Poiché non è rinvenibile alcuna norma che preveda l'*actio negatoria* della responsabilità amministrativa, la domanda giudiziale, anche se radicata in base al cit. art. 172, lett. d), è inammissibile (App. III, 9 gennaio 2020, n. 3).

L'esercizio dell'azione di responsabilità da parte del pubblico ministero non preclude la proposizione di una seconda azione basata sugli stessi fatti ma su presupposti giuridici diversi (la prima azione diretta all'accertamento del danno all'immagine, la seconda del danno patrimoniale). È stato ritenuto, infatti, che per l'addebito risultante dalla seconda azione non si fosse realizzata alcuna condizione preclusiva, né sul piano processuale, né su quello sostanziale, a fronte della totale indipendenza dei molteplici effetti pregiudizievoli che possono derivare da una stessa condotta antigiuridica. È stato escluso che potesse ricorrere un'ipotesi di violazione del principio del *ne bis in idem,* nell'accezione recepita dall'ordinamento europeo (Convenzione europea dei diritti dell'uomo e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), in base alla considerazione che le disposizioni in questione hanno una funzione circoscritta all'alveo penale e non attengono all'ambito erariale (come precisato con la sentenza CEDU del 13 maggio 2014, emessa su ricorso n. 20148/2009, che ha distinto la natura risarcitoria e *sui generis* di tale forma di responsabilità rispetto a quella derivante da reato, avente carattere prettamente punitivo). Inoltre, è stato escluso che con il primo atto di citazione fosse intervenuta la consumazione del potere di agire, poiché con il secondo atto erano state formulate domande autonome e non sovrapponibili all'oggetto di quelle contenute nel primo (App. I, 30 novembre 2020, n. 325).

L'ammissibilità dell'azione risarcitoria proposta dalla procura regionale è stata riconosciuta anche nei casi in cui l'amministrazione danneggiata si sia avvalsa di

strumenti giuridici alternativi a tutela della propria pretesa creditoria, quali l'ordinanza-ingiunzione di cui al r.d. n. 639 del 1910 o l'iscrizione a ruolo, incontrando l'azione erariale il solo limite dell'integrale ristoro del pregiudizio patito dall'ente danneggiato (App. II, 1° luglio 2020, n. 161).

L'azione del procuratore contabile ha carattere necessario e non può essere condizionata, in senso positivo o negativo, dal comportamento delle amministrazioni danneggiate, le quali ben possono adire il giudice ordinario a tutela del proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che ciascuna di esse persegue. Per tale ragione, la transazione, eventualmente intervenuta a tacitazione parziale del credito vantato dall'amministrazione, non è preclusiva dell'azione del procuratore regionale diretta a far valere l'intero danno (App. I, 30 gennaio 2020, n. 17).

Invito a dedurre

Numerose pronunce hanno affrontato questioni inerenti all'invito a dedurre, con particolare riferimento agli aspetti procedurali connessi ai diritti del soggetto destinatario dello stesso ed alla notifica dell'atto.

Partendo dalla previsione dell'art. 67 c.g.c., secondo la quale il presunto responsabile del danno erariale che ha ricevuto la notifica dell'invito a dedurre può chiedere di essere sentito personalmente, si è precisato che la richiesta di audizione deve essere posta in calce alle deduzioni, così come previsto dall'art. 67 c. 2, c.g.c. e che, pur in mancanza di espressa nullità, la stessa dovrebbe essere comminata in ragione del mancato raggiungimento dello scopo dell'atto (art. 44, c. 2, c.g.c.). Infatti, il citato c. 2 dell'art. 67 è volto ad evitare richieste che non siano immediatamente intellegibili e che abbiano finalità dilatoria, in violazione dei doveri di cooperazione e buona fede processuale, finalizzati al raggiungimento della verità e alla ragionevole durata del processo (art. 4, c. 2, c.g.c.). Il giudice di appello ha ritenuto, nondimeno, che la nullità fosse stata sanata dall'avvenuta fissazione dell'audizione da parte della procura contabile (art. 44, c. 3, c.g.c.) (App. I, 1° dicembre 2020, n. 331).

Si è precisato, inoltre, che sebbene non risulti necessaria la notifica formale della fissazione dell'audizione, non prevista dall'art. 67 c.g.c., è onere del pubblico ministero dimostrare che sia stata effettuata una valida comunicazione al soggetto interessato (art. 45, c. 3, disp. att., richiamato dall'art. 42, c.g.c.) e che, in mancanza di espressa e formale elezione di domicilio processuale ovvero sostanziale da parte di quest'ultimo presso il proprio difensore, la comunicazione effettuata al legale non consenta di ritenere raggiunto lo scopo dell'atto. L'irregolarità della convocazione del destinatario dell'invito a dedurre che ha impedito la sua audizione comporta l'inammissibilità della successiva citazione in giudizio, ai sensi dell'art. 67, c. 2, c.g.c. Alla sanatoria di questa peculiare invalidità non può pervenirsi, ai sensi dell'art. 93, c. 1, c.g.c., poiché la rinnovazione della notifica della citazione ha solo lo scopo di garantire il contraddittorio processuale imperfettamente radicato tramite una domanda risarcitoria avanzata con pienezza di cognizione da parte dell'attore pubblico, laddove, al contrario, la mancata audizione si pone in un momento antecedente all'esercizio dell'azione di responsabilità, a garanzia sia della completezza istruttoria che del diritto del presunto responsabile di non vedersi sottoposto inutilmente ad iniziative giudiziarie infondate. La sanatoria del vizio nel

corso del giudizio, in una fase successiva alla chiusura delle indagini, frustrerebbe insanabilmente il duplice intento del legislatore (App. I, 1° dicembre 2020, n. 331).

L'audizione personale del soggetto al quale è stato notificato l'invito a dedurre è un'attività che il requirente è tenuto a compiere a seguito della richiesta della parte interessata, con l'effetto che non potrebbe essere disposta d'ufficio (contrariamente alle "*audizioni personali*" di cui all'art. 60 c.g.c.). Qualora la parte interessata ne chieda il differimento e questo venga concesso in pendenza del procedimento volto alla proroga del termine di conclusione dell'attività istruttoria, il successivo diniego della proroga non invalida gli atti istruttori e preprocessuali *medio tempore* compiuti, compresa l'audizione, purché questa sia avvenuta entro l'originario termine di chiusura dell'istruttoria. In tal caso, il rifiuto di rendere dichiarazioni in sede di audizione, previa contestazione del potere del procuratore regionale di svolgere attività istruttoria, non può integrare la fattispecie di "*omessa audizione*", ai sensi dell'art. 67, c. 2, c.g.c. (App. II, 21 dicembre 2020, n. 306).

Con riferimento alla possibilità di proroga del termine per la chiusura della fase istruttoria dopo la notifica dell'invito a dedurre, si è osservato che l'art. 68, c. 3, c.g.c. riconosce al pubblico ministero contabile, in caso di diniego, il termine di 45 giorni allo scopo di emettere l'atto di citazione ovvero disporre l'archiviazione: l'integrità di tale termine viene ad essere garantita soltanto individuando il *dies a quo* nella data di comunicazione dell'ordinanza di rigetto e in quella di scadenza del precedente termine di deposito dell'atto di citazione (App. II, 21 dicembre 2020, n. 306).

In merito alla notifica dell'invito a dedurre, è stata ritenuta valida quella effettuata presso il domicilio del liquidatore, legale rappresentante della società o di un'associazione (App. II, 30 gennaio 2020, n. 15), mentre è stata ritenuta nulla la notifica ad un soggetto interdetto, anziché al tutore, con la conseguente inammissibilità dell'atto di citazione (App. III, 24 novembre 2020, n. 209).

Archiviazione

Alcuni aspetti inerenti alla natura del decreto di archiviazione emesso dal pubblico ministero contabile ed alla possibilità di avviare, successivamente, una nuova attività istruttoria sono stati affrontati nel corso del 2020, in relazione ad una fattispecie formatasi anteriormente all'entrata in vigore del Codice, con conclusioni dirette a sottolineare la continuità dei principi regolatori dell'istituto (App. III, 5 febbraio 2020, n. 24).

Anche prima dell'entrata in vigore del c.g.c., l'archiviazione era ritenuta una decisione "*allo stato degli atti*" da cui derivava un vincolo formale per lo stesso pubblico ministero che, pertanto, aveva la possibilità di riaprire l'istruttoria, opzione attualmente praticabile ai sensi dell'art. 70 c.g.c., con decreto motivato del procuratore regionale solo se, dopo l'emanazione del formale provvedimento di archiviazione, emergano elementi nuovi consistenti in fatti sopravvenuti ovvero preesistenti ma dolosamente occultati.

Anche anteriormente all'entrata in vigore del c.g.c., la riapertura dell'istruttoria era subordinata alla sussistenza di elementi di novità, senza i quali permaneva il divieto di proseguire nell'attività in precedenza archiviata. Ciò in osservanza di principi di giustizia sostanziale e di civiltà giuridica, oltre che del principio di ragionevolezza, che impone di definire le posizioni soggettive esaminate entro termini certi.

L'art. 5, c. 1, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito dalla l. 14 gennaio 1994, n. 19, applicabile *ratione temporis*, contiene un "*presupposto negativo implicito per cui il PM non può riaprire il fascicolo alle stesse condizioni o identiche prospettazioni, occorrendo l'elemento esplicito positivo del fatto nuovo*" (nel caso di specie, a fronte dei medesimi presupposti di fatto, l'atto di citazione si appalesava quale "diversa opinione della medesima vicenda", in violazione di quanto previsto dal richiamato art. 5, c. 1).

Il giudizio

In relazione alla capacità processuale delle parti, si è ribadito che il difetto è sanabile, indipendentemente dalle cause che l'hanno determinato, con la costituzione in giudizio oppure mediante l'assegnazione da parte del giudice, ai sensi dell'art. 93, c. 1, c.g.c., di un termine per la costituzione della persona alla quale spetta la rappresentanza o l'assistenza o per il rilascio delle necessarie autorizzazioni (App. III, 24 novembre 2020, n. 209).

È stata ritenuta valida la notifica dell'atto di intervento *ad adiuvandum* alla parte personalmente, e non al procuratore costituito, in base agli artt. 137 e ss. c.p.c., poiché soltanto a seguito della costituzione in giudizio, l'interveniente può prendere cognizione delle parti costituite ed eventualmente procedere alle notificazioni ai sensi dell'art. 170 c.p.c. (App. III, 5 agosto 2020, n. 116).

Con riferimento all'ammissibilità dell'azione, si è precisato, in linea con la costante giurisprudenza contabile, che non sussiste alcun obbligo in capo al pubblico ministero contabile di esplicitare nell'atto introduttivo del giudizio le ragioni per cui non sono state accolte le deduzioni difensive dell'invitato sicché alcun vizio di inammissibilità può essere ravvisato nell'atto di citazione. (App. II, 1° luglio 2020, n. 161).

In tema di nullità dell'atto di citazione, si è osservato che il richiamo, contenuto nell'atto introduttivo del giudizio, ad una sentenza del giudice amministrativo presente in archivi telematici liberamente accessibili, non è qualificabile come attività istruttoria successiva alla notifica dell'invito a dedurre e, conseguentemente, non comporta la nullità per violazione dell'art. 67, c. 7, c.g.c. (App. I, 8 gennaio 2020, n. 2).

In relazione ai rapporti con il processo penale, si è sottolineato che il vincolo previsto dall'art. 652 c.p.p. trova applicazione nel processo contabile a condizione che avvenga nel pieno rispetto del principio dell'onere della prova, stabilito dall'art. 2697 c.c. e nei soli limiti risultanti dalla norma, vale a dire in relazione all'accertamento che il fatto dedotto nel processo penale non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, sempreché vi sia identità soggettiva ed oggettiva tra il fatto posto a fondamento dell'azione di responsabilità amministrativa e quello oggetto del giudicato penale di assoluzione, purché quest'ultimo non sia pronunciato a causa della ritenuta insussistenza di sufficienti elementi di prova, ai sensi dell'art. 530, c. 2 c.p.p. (App. II, 14 settembre 2020, n. 211; App. I, 13 gennaio 2020, n. 5).

In ordine all'efficacia nel processo contabile della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (art. 444 c.p.p.), si è ribadito che la stessa è dotata di un particolare valore probatorio, che può essere disatteso solo in presenza di elementi in senso contrario, da valutarsi con particolare rigore, posto che la sentenza di

patteggiamento presuppone, pur sempre, un'ammissione di colpevolezza ed esonera la controparte (il pubblico ministero contabile) dall'onere della prova. Richiamando la giurisprudenza della Corte di cassazione civile, si è osservato che la sentenza penale di applicazione della pena, disciplinata dall'art. 444 c.p.p., costituisce un indiscutibile elemento di prova per il giudice di merito, il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità ed il giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione. Tale riconoscimento, pertanto, pur non essendo oggetto di statuizione assistita dall'efficacia del giudicato, può essere utilizzato come prova dal giudice. Pertanto, al convenuto nel giudizio di responsabilità amministrativa - nei confronti del quale sia stata pronunciata, per i medesimi fatti, sentenza ai sensi dell'art. 444 c.p.p. - che intenda superare l'efficacia di ammissione di colpevolezza che deve annettersi alla richiesta di patteggiamento, incombe, in primo luogo, l'onere di provare l'insussistenza della propria responsabilità, fornendo elementi conferenti ed univoci di segno contrario rispetto all'illecito contestatogli, e, inoltre, di spiegare le ragioni per le quali avrebbe, ciò nondimeno, riconosciuto tale insussistente responsabilità ed il giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione (App. I, 27 luglio 2020, n. 221; 30 novembre 2020, n. 325).

Le udienze durante l'emergenza sanitaria

Nel corso dell'anno 2020, dopo un primo periodo di sospensione dell'attività in ragione dell'emergenza pandemica, a partire dal 1° giugno sono riprese regolarmente le udienze delle Sezioni d'appello in presenza, fatta salva la possibilità delle parti di richiedere lo svolgimento da remoto.

La regolarità e legittimità dello svolgimento delle udienze a porte chiuse, disposta dalla legislazione di emergenza per motivi sanitari, è stata affermata dal giudice di appello a fronte di una specifica eccezione sollevata da una parte nel corso di un giudizio (App. III, 9 novembre 2020, n. 191).

Non viola l'art. 6 § 1, della CEDU la preclusione dell'ingresso della parte privata di un giudizio d'appello disposta ai sensi l'art. 85, c. 3, lett. d), del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 conv. in l. 24 aprile 2020, n. 87 e s.m.i. e delle Linee Guida conseguentemente adottate dai Presidenti delle Sezioni centrali d'appello della Corte dei conti in data 15 maggio 2020.

L'art. 6 della CEDU nel fissare al § 1 il principio di pubblicità dell'udienza e della sentenza quali requisiti del *due process of law* per tutti i processi, ha riconosciuto unicamente all'accusato di reato il diritto di partecipare personalmente all'udienza per esercitare i diritti di cui all'art. 6 § 3 lett. c), d) ed e) CEDU. Tale diritto non può estendersi alla parte privata di un giudizio d'appello dinanzi alla Corte dei conti volto all'accertamento della responsabilità amministrativa in quanto tale forma di responsabilità, secondo giurisprudenza costante (cfr. Corte EDU 13.05.2014, *Rigolio vs Italia*; SSRR n. 28/2015/QM; C. cost. n. 102 del 2016 e n. 43 del 2018) non rappresenta un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 § 3 della CEDU.

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo, proprio per quanto riguarda i processi d'appello, ha avuto modo di affermare che la partecipazione personale dell'imputato nei processi d'appello non ha la stessa importanza cruciale che assume in quelli di primo grado (Corte EDU 18.10.2006, *Hermi v. Italy*, § 60). In particolare, è

stato affermato che i processi derivanti da impugnazioni di merito o di mera legittimità, potranno comunque ritenersi conformi ai requisiti di cui all'art. 6 anche quando al ricorrente non sia stata data la possibilità di essere ascoltato personalmente dalla Corte d'appello o di cassazione, a condizione però che una pubblica udienza sia stata celebrata in primo grado (Corte EDU 02.03.1987 *Monnell and Morris v. the United Kingdom*, § 58, con riferimento ai processi d'appello, e Corte EDU 22.02.1984 *Sutter v. Switzerland*, § 30, con riferimento alla Corte di cassazione) (nella fattispecie, la parte era rappresentata e difesa in udienza, e quindi presente alla medesima, per mezzo dei due avvocati del libero foro che l'avevano patrocinata, escludendosi in tal modo la sussistenza del *vulnus* adombrato).

Prove

Alcune questioni in materia di prove sono state esaminate nel corso dell'anno in esame.

La valutazione dei documenti versati in atti dalle parti presuppone, oltre alla ritualità della loro produzione, ovverosia la verifica che la stessa sia avvenuta nel rispetto delle regole del contraddittorio, anche l'esistenza di una domanda o di un'eccezione espressamente basata su quei documenti, non essendo sufficiente la loro mera allegazione (App. III, 10 giugno 2020, n. 93).

Il giudice contabile può fondare il proprio convincimento anche su prove atipiche o innominate, non sussistendo nell'ordinamento processuale una norma sulla tassatività dei mezzi di prova, risultando utilizzabili le risultanze del giudizio penale e gli atti delle indagini preliminari (App. II, 1° luglio 2020, n. 161).

La legittimità delle allegazioni probatorie della procura attrice, consistenti negli atti acquisiti dalla Guardia di Finanza delegata, è stata affermata in base al rilievo che l'utilizzabilità degli elementi di prova comunque raccolti nella fase preprocessuale, nella quale il legislatore non ha previsto l'instaurazione di un contraddittorio pieno con i presunti responsabili, è garantita dalla pienezza del contraddittorio che si svolge nella fase giudiziale (App. Sicilia, 4 febbraio 2020, n. 10).

Ammissibilità dell'appello

Anche nel corso del 2020 si è posta, in più occasioni, la questione dei criteri in base ai quali valutare l'ammissibilità dell'appello, in base alla previsione dell'art. 190 c.g.c..

L'obbligo di specificità dei motivi d'appello deve ritenersi assolto qualora l'impugnazione individui gli errori logici e giuridici della sentenza di primo grado con indicazione delle ragioni per cui si chiede la riforma della decisione (App. II, 28 maggio 2020, n. 142).

È stata rilevata d'ufficio (in base alla considerazione che si trattasse di questione che non incontra i limiti di cui all'articolo 101, c. 2, c.p.c., come ritenuto anche dalla Corte di cassazione con le pronunce n. 26525 del 2018 e n. 15019 del 2016), l'inammissibilità sia dell'appello principale sia di quello incidentale, per manifesta violazione del principio di sinteticità sancito dall'art. 5 c.g.c., integrante violazione dell'obbligo di specificità dei motivi d'appello di cui all'art. 342 c.p.c., riprodotto nell'articolo 190, c. 2, c.g.c. (App. II, 13 febbraio 2020, n. 33).

Si è ritenuto che l'introduzione del principio di sinteticità nel codice di giustizia contabile sia avvenuta in analogia con la previsione contenuta all'art. 3, c. 2, del

codice del processo amministrativo. Benché tale principio non sia stato tipizzato nel codice di procedura civile, che non contiene una disposizione analoga, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha più volte affermato che la sinteticità degli atti processuali, introdotta nel giudizio amministrativo con il citato art. 3, secondo comma, "*esprime un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche nel processo civile, in quanto funzionale a garantire, per un verso, il principio di ragionevole durata del processo, costituzionalizzato con la modifica dell'articolo 111 Cost., e, per altro verso, il principio di leale collaborazione tra le parti processuali e tra queste ed il giudice*" (Cass. civ., 20 ottobre 2016, n. 21297; id, 21 marzo 2019, n. 8009). Il mancato rispetto del canone della sinteticità e della chiarezza espositiva è stato ritenuto quale elemento di pregiudizio del primario obiettivo del processo di assicurare un'effettiva e celere tutela, in aderenza ai principi del giusto processo di cui all'art. 111, c. 2, Cost. ed in coerenza con l'art. 6 CEDU. Inoltre, l'esigenza della concisione travalica i confini dell'ordinamento processuale italiano (cfr. le istruzioni pratiche relative ai ricorsi ed alle impugnazioni adottate - il 15 ottobre 2004 e modificate il 27 gennaio 2009 – dalla Corte di giustizia dell'Unione europea). La Corte di cassazione ha sottolineato che quand'anche il principio-dovere in questione non sia assistito da una specifica sanzione processuale "*cosicché l'incontinenza espositiva - pur quando assuma, come nella specie, caratteri di manifesta eccessività - non può determinare, di per se stessa, l'inammissibilità del ricorso per cassazione*", pur tuttavia "*espone al rischio*" di una declaratoria d'inammissibilità dell'impugnazione, poiché siffatta violazione rischia di pregiudicare l'intelligibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse alla sentenza gravata e quindi, in definitiva, ridondando nella violazione delle prescrizioni, queste sì assistite da una sanzione testuale di inammissibilità, di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 366 c.p.c. (Cass. civ., n. 17698 del 2014 e successiva costante giurisprudenza). Nello stesso senso, si è così precisato che se anche nell'ambito del processo contabile non è prevista una specifica sanzione processuale per la violazione del dovere di sinteticità, l'irragionevole estensione del contenuto della citazione in appello che, per la tecnica e le modalità di redazione (assemblamento unitario di una pluralità di documenti riprodotti acriticamente nell'atto), pregiudichi l'intellegibilità delle questioni, oscurando le effettive censure mosse alla sentenza gravata, diluite in una mole incongrua di argomentazioni in gran parte replicanti considerazioni già formalizzate nel precedente grado di giudizio, priva l'atto di appello dei caratteri previsti dall'art. 190, c. 2, c.g.c., e lo rende inammissibile.

Svolgimento del giudizio di appello

In relazione allo svolgimento del giudizio di appello, si è statuito che la parte vittoriosa in primo grado può riproporre al giudice d'appello le eccezioni non esaminate nel precedente grado di giudizio in quanto assorbite dalla decisione, mediante semplice comparsa, non essendo onerata della riproposizione delle stesse a mezzo di appello incidentale. (App. II, 28 maggio 2020, n. 142).

Azione revocatoria

Nel corso del 2020, in materia di azione revocatoria sono stati ribaditi principi consolidati nella giurisprudenza contabile, quali la sufficienza, per l'esperibilità dell'azione, che l'atto dispositivo renda l'azione esecutiva più difficoltosa, e

l'inidoneità della polizza fideiussoria, fino a quando non sia intervenuto il pagamento, a costituire *ex se* idonea garanzia per il soddisfacimento del credito (App. II, 6 ottobre 2020, n. 221 e n. 222).

La validità dell'atto di citazione nel giudizio per la revocatoria di atti dispositivi compiuti in violazione delle ragioni dei creditori non è condizionata dalla preventiva notifica dell'invito a dedurre che, inserendosi nell'ambito della procedura del giudizio di responsabilità amministrativo, non è estensibile all'azione revocatoria che è diretta a garantire l'effettività delle ragioni creditorie dell'amministrazione (App. I, 14 luglio 2020, n. 188).

Giudizio di revocazione

Numerose pronunce hanno riguardato la decisione di giudizi di revocazione.

Ai fini della ammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 202, c. 1, lett. f), c.g.c. l'errore di fatto che determina la revocazione della sentenza impugnata deve: a) consistere in una errata percezione del fatto o in una svista di carattere materiale, per omissione o sbaglio di lettura, 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 indiscutibile e pacifico (errore ostativo o percettivo) ; b) essere decisivo nel senso che deve sussistere un rapporto di causa-effetto tra l'erronea percezione del giudice e la sentenza emessa per cui, una volta eliminato l'errore, viene meno il presupposto o uno dei presupposti della pronuncia; c) cadere su un punto non controverso, nel senso che il giudice di merito non deve essersi pronunciato su di esso; d) essere evidente e oggettivo, atteso che per essere valutato non deve richiedere argomentazioni induttive o indagini interpretative, per risultare immediatamente rilevabile da un raffronto fra la sentenza e gli atti della controversia; e) avere carattere autonomo, nel senso che deve incidere direttamente ed esclusivamente sulla sentenza e, comunque, sul provvedimento decisorio di cui è chiesta la revocazione (App. I, 5 marzo 2020, n. 42; id, n. 58, 143, 227, e 228 del 2020; App. II, 11 febbraio 2020, n. 30; 2 aprile 2020, n. 61; App. III, 14 ottobre 2020, n. 176).

2. Questioni sostanziali in materia di responsabilità amministrativa

Le decisioni delle Sezioni di appello hanno affrontato, altresì, numerose questioni inerenti agli aspetti sostanziali degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e alle fattispecie sottoposte dalle parti con le loro impugnazioni.

Danno

In numerose occasioni sono state esaminate fattispecie attinenti al danno indiretto, vale a dire a quello arrecato dal funzionario pubblico ad un terzo soggetto che, poi, sia stato risarcito dall'amministrazione.

Il danno erariale derivante da un contenzioso in materia di espropriazione forzata per pubblica utilità esitato nella soccombenza di un'amministrazione comunale, deve essere addebitato all'inerzia dei soggetti che avrebbero dovuto assumere le idonee iniziative per concludere il procedimento (nella specie è stata affermata la responsabilità del Sindaco per aver omesso l'esercizio della propria funzione di impulso e di istruttoria, risultando investito anche del potere di

affievolimento del diritto di proprietà e del relativo possesso, come era agevolmente argomentabile dalla delibera di espropriazione) (App. III, 15 aprile 2020, n. 69).

La sentenza del giudice del lavoro che accerti in via definitiva il demansionamento non ha efficacia vincolante né preclusiva nel successivo giudizio di responsabilità amministrativa, che è finalizzato ad accertare se il convenuto abbia disatteso, con condotta gravemente negligente, l'esercizio di proprie prerogative nella gestione del personale e causato (indirettamente) l'evento dannoso patito dall'amministrazione (App. III, 16 aprile 2020, n. 70).

Le fattispecie più numerose hanno riguardato danni direttamente cagionati dal funzionario pubblico all'amministrazione di appartenenza.

In relazione al danno cagionato dal direttore dei lavori e dal responsabile unico del procedimento a seguito della mancata realizzazione di un'opera viaria e di errata contabilizzazione dei lavori effettuati, si è statuito che la domanda risarcitoria giudiziale proposta in sede civile non aveva comportato la valenza conoscitiva del danno da parte dell'amministrazione danneggiata, laddove la particolare complessità delle irregolarità da riscontrarsi, in relazione alla non trascurabile dimensione dell'appalto, in uno con il coinvolgimento nella vicenda proprio di coloro che avrebbero dovuto esercitare i dovuti controlli sull'andamento dei lavori e la loro contabilizzazione, non aveva consentito alla stazione appaltante di conoscere l'effettiva esistenza e portata del nocumento arrecatole, se non all'esito della relazione finale della commissione interna di verifica (App. I, 6 marzo 2020, n. 46).

Analogamente, è stata affermata la responsabilità del responsabile unico del procedimento e del progettista – direttore dei lavori in relazione al danno conseguente al mancato completamento e messa in sicurezza di una strada, con conseguente spreco delle risorse pubbliche che avevano finanziato la realizzazione dell'opera (App. II, 7 settembre 2020, n. 204).

Sempre con riferimento alla gestione ed utilizzo di beni immobili, si è precisato che il danno patrimoniale da mancato guadagno, afferente all'utilizzo di un immobile, richiede la prova, anche indiziaria, dell'utilità patrimoniale che, secondo un rigoroso giudizio di probabilità, l'ente pubblico avrebbe conseguito se il comportamento omesso fosse stato realizzato, sicché sono irrilevanti mancati guadagni del tutto ipotetici. Si è quindi osservato che il decorso di un ragionevole lasso di tempo tra l'acquisto di un immobile e la sua concreta utilizzazione per le finalità pubbliche programmate, implicante un'adeguata riconversione dello stesso, non costituisce fatto fonte di danno patrimoniale in pregiudizio dell'ente pubblico divenuto proprietario dell'immobile. Al contrario, l'affidamento di una consulenza legale esterna onerosa, determinata da una pregressa condotta di acquisto di un'immobile con modalità azzardate e spregiudicate, costituisce fonte di responsabilità patrimoniale, per la spesa inerente alla predetta consulenza (App. II, 23 giugno 2020, n. 153).

In relazione all'acquisto di un immobile da parte di un Comune senza la previa attestazione da parte dell'Agenzia del Demanio della congruità del prezzo, ai sensi dell'art. 12, c. 1-*ter*, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, l'acquisizione da parte del pubblico ministero della valutazione di congruità da parte dell'Agenzia stessa non può essere considerata quale perizia, ma elemento sul quale si doveva fondare il procedimento di acquisto e, in quanto tale, dotato di particolare

affidabilità e non sostituibile con altra valutazione contenuta in una diversa perizia disposta d'ufficio (App. III, 18 maggio 2020, n. 83).

In ordine al contenzioso conseguente al mancato aggiornamento dei valori del costo di costruzione, si è ribadito che i soggetti che avevano omesso, nella veste di responsabili *pro tempore* dell'area tecnica, di assumere iniziative finalizzate ad aggiornare detti valori avevano contribuito a determinare una minore entrata per l'ente locale, a titolo di contributo per il rilascio del permesso per costruire di cui all'art. 16 del d.p.r. n. 380 del 2001 (App. II, 6 novembre 2020, n. 255). Peraltro, durante lo svolgimento del processo, il nocumento inizialmente patito dal Comune è venuto parzialmente meno per effetto delle iniziative dirette a rimediare agli effetti del mancato aggiornamento del costo di costruzione.

In relazione a tale tipologia di danno, un aspetto che ha condotto a soluzioni non sempre univoche riguarda la determinazione del momento in cui al danno possono riconoscersi i caratteri della certezza ed attualità che legittimano la proposizione dell'azione di responsabilità. Infatti, da un lato, si è sostenuto che il danno diviene certo ed attuale solo dopo lo spirare del termine decennale di prescrizione dell'azione di recupero civilistica di pertinenza dell'amministrazione poiché gli atti con i quali l'ente locale provvede alla determinazione dell'ammontare degli oneri hanno natura non autoritativa, cosicché l'amministrazione è tenuta a rideterminare l'ammontare del contributo ogni volta che si accorga che l'originaria liquidazione sia dipesa dall'applicazione inesatta o incoerente di parametri e coefficienti determinativi vigenti al momento del rilascio del titolo (App. II, 28 settembre 2020, n. 215). Dall'altro, si è osservato che il danno da minore entrata patrimoniale derivante dal mancato aggiornamento dell'onere del costo di costruzione a carico dei privati ha carattere istantaneo e si determina nel momento in cui si verifica la circostanza che una entrata, spettante ai termini di legge, non viene a confluire in bilancio, senza che assuma rilievo il fatto che al relativo diritto di credito si possa sostituire il differente diritto al recupero del credito stesso (App. III, 16 gennaio 2020, n. 12; id, 28 settembre 2020, n. 155).

Sempre in tema di danno patrimoniale, è stata esaminata una peculiare situazione nella quale un ente locale aveva rilasciato una fideiussione a garanzia di alcuni obblighi. Si è precisato che il danno patrimoniale derivante dall'illegittima concessione di una fideiussione non si realizza con la semplice concessione della garanzia e l'iscrizione in bilancio di una somma tra i fondi accantonati, ma richiede l'esecuzione dei pagamenti a favore del soggetto beneficiario della garanzia. La concessione di una fideiussione da parte di un ente locale a favore di un soggetto terzo per la realizzazione di opere di interesse culturale, sociale, sportivo su un terreno di proprietà dell'ente concedente è illegittima e foriera di danno erariale, qualora sia effettuata in assenza di un previo progetto approvato dall'ente e di una convezione volta a garantire la possibilità di utilizzo dell'opera da parte della collettività locale. Inoltre, il rilascio della fideiussione è illecito e determina il prodursi di danno erariale qualora avvenga in assenza di ogni preventiva verifica circa la situazione finanziaria e di solvibilità del soggetto garantito (App. II, 28 maggio 2020, n. 142).

Danno all'immagine

Nel corso del 2020 sono state affrontate numerose questioni attinenti al danno all'immagine, sia in relazione alla configurazione tipica, conseguente all'accertamento con sentenza irrevocabile di un reato del compimento di un reato da parte del funzionario pubblico che ha leso il prestigio dell'amministrazione, sia con riferimento allo specifico ambito relativo all'attestazione fraudolenta della presenza in servizio da parte del dipendente pubblico.

In relazione al primo aspetto, è stata ribadita la proponibilità della domanda di risarcimento sulla base di una sentenza irrevocabile emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., sufficiente per integrare il presupposto di cui all'art. 17, c. 30 *te*r, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, in base al dato normativo di cui all'art. 445, c. 1 *bis*, c.p.p., il quale dispone che, salvi i casi previsti dalla legge, la sentenza emessa in sede di "patteggiamento" sia equiparata a una pronuncia di condanna, con tutte le conseguenze alla stessa normalmente riconnesse che non siano espressamente escluse (App. I, 30 novembre 2020, n. 325).

È stato affrontato, altresì, il tema della quantificazione del danno, richiamando il criterio previsto dal c. 1-*sexies* dell'art. 1 della l. n. 20 del 1994, introdotto dall'art. 62 della legge n. 190 del 2012, che ha stabilito che l'entità del pregiudizio patrimoniale conseguente al danno all'immagine sia determinata in misura pari al doppio della somma di denaro o dell'utilità illecitamente conseguita. Condividendo l'indirizzo prevalente nella giurisprudenza, sulla natura sostanziale e non processuale della norma, e dunque sui limiti degli effetti sui fatti occorsi prima dell'entrata in vigore, il giudice di appello si è soffermato sull'individuazione del momento in cui si debba ritenere verificato il presupposto per la sua operatività (Sez. III d'appello n. 241 del 2019). È stato ritenuto che ai fini dell'applicazione della disciplina in oggetto il momento rilevante non è dato dal tempo di consumazione del reato (*tempus commissi delicti*), ma da quello in cui è derivato detrimento all'ente, con riferimento sia all'intervento della sentenza irrevocabile di condanna, sia al verificarsi del clamore sociale, quale condizione indefettibile per il perfezionarsi della lesione (App. I, 30 novembre 2020, n. 325, cit.).

In ogni caso, si è precisato che nella concreta determinazione del danno che ha arrecato discredito all'immagine dell'amministrazione occorre considerare l'impatto sociale, anche in base al diverso grado di offensività delle condotte poste in essere dall'interessato rispetto a quelle di altri soggetti responsabili di altri reati commessi con il vincolo associativo. Nel caso di una pluralità di soggetti agenti deve essere considerata la rilevanza mediatica delle singole condotte (App. I, 30 novembre 2020, n. 325, cit.).

Con riferimento alla questione dell'ambito di applicazione della disposizione che ha circoscritto la possibilità di contestare il danno all'immagine solamente in relazione al compimento dei reati contro la pubblica amministrazione, si è ritenuto che anche a seguito dell'entrata in vigore del codice della giustizia contabile e dell'abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97 del 2001 (che prevedeva la trasmissione, da parte del giudice penale al giudice contabile, delle sentenze di condanna passate in giudicato pronunciate nei confronti di pubblici dipendenti, per i reati contro la pubblica amministrazione), il danno all'immagine della pubblica amministrazione sia perseguibile nei soli casi di delitti del funzionario contro la pubblica

amministrazione, previsti nel capo I, titolo II, libro II, c.p. Ciò in quanto, con l'incorporazione – per effetto di rinvio materiale – nell'art. 17, c. 30-*ter,* cit., dell'art. 7 l. n. 97 del 2001, il riferimento di cui al c. 7 dell'art. 51 c.g.c. poteva operare, quanto al danno d'immagine, solo nei confronti della norma rinviante, come integrata dall'art. 7 cit., oltretutto in assenza, tra i criteri e principi direttivi della legge delega in base alla quale è stato emanato il codice di giustizia contabile, di alcun riferimento, anche indiretto, alla innovazione sostanziale della risarcibilità del danno all'immagine (App. III, 31 marzo 2020, n. 66).

In relazione al danno all'immagine derivante dall'attestazione fraudolenta della presenza in servizio da parte del dipendente pubblico, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente, ovvero di giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesti falsamente uno stato di malattia, si è osservato che la fattispecie contemplata dall'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165 del 2001 presenta sicuri caratteri di autonomia rispetto a quella generale inerente alla risarcibilità del danno all'immagine, disciplinata dall'art. 17, c. 30-*ter*, del d.l. n. 78 del 2009. Il cit. art. 55-q*uinquies*, per effetto dell'ampliamento delle condotte sanzionabili, ai sensi dell'art. 55-*quater*, c. 1-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 1, c. 1, lett. a), d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, consente di ritenere risarcibile il danno all'immagine tutte le volte in cui sia riscontrabile una qualunque modalità fraudolenta posta in essere anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso in quanto idonea a integrare la "*falsa attestazione della presenza in servizio*". Si è specificato, inoltre, che la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo del c. 3-*quater* del citato art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. b), del d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, ma non ha eliminato la responsabilità per il danno all'immagine consequenziale a condotte di assenteismo fraudolento, ma soltanto le disposizioni volte a regolare i tempi e i modi dell'azione del p.m. contabile, nonché la "*misura*" del danno (sentenza 10 aprile 2020, n. 61), con la conseguenza che non può ritenersi compatibile con il sistema vigente una soglia minima risarcitoria, essendo rimessa la valutazione del danno a criteri meramente equitativi (App. II, 9 settembre 2020, n. 208).

Sempre in materia di danno all'immagine conseguente a falsa attestazione della presenza in servizio, è stato rilevato come la sussistenza di un giudicato penale costituisce il presupposto dell'azione di responsabilità promossa dal procuratore regionale, in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 61/2020, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo dell'art. 55 *quater*, c. 3 *quater*, del d.lgs. n. 165/2001, con la conseguente riespansione della disciplina generale (App. Sicilia, sent. n. 42/A/2020).

Danno alla "concorrenza"

Una delle figure di danno di origine giurisprudenziale di maggior interesse in relazione al pregiudizio conseguente ad illeciti comportamenti nello svolgimento dell'attività amministrativa nella materia dei contratti pubblici è quella denominata sinteticamente "*danno alla concorrenza*", meglio definibile come "*danno conseguente alla violazione delle regole dell'evidenza pubblica*".

Uno degli aspetti centrali in relazione a questa figura di danno è dato dalla prova dell'entità del pregiudizio patrimoniale che l'amministrazione subisce a seguito della violazione delle regole dell'evidenza pubblica.

A fronte di alcune incertezze iniziali e della difficoltà di individuare un criterio di determinazione, la giurisprudenza delle sezioni di appello si sta consolidando nel senso di ritenere che la dimostrazione dell'esistenza di una spesa maggiore di quella che si sarebbe sostenuta con l'evidenza pubblica e la sua dimensione sono intimamente connesse sul piano probatorio. Infatti, le regole di giudizio, basate su parametri esterni ragionevoli ed attendibili, orientati alla analisi del caso concreto, elaborate e consolidate dalla giurisprudenza della Corte dei conti, rappresentano al tempo stesso criteri di accertamento dell'*an* del danno e del suo *quantum*.

In particolare, i criteri presuntivi comunemente seguiti, a titolo meramente esemplificativo, sono:

- rapporto tra media dei ribassi rilevata dall'ANAC e percentuale tra il 5% e 10% ordinariamente considerata nel contezioso amministrativo quale utile d'impresa;

- utile d'impresa (5% - 10%) quale parametro economico quantitativo per stimare il mancato risparmio dell'ente;

- confronto tra costo medio di un prodotto in regime di rinegoziazione, e quindi senza contratto, e costo offerto nell'ambito di una gara;

- comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti, in contesti temporali ragionevolmente prossimi, a seguito di gara per servizi o forniture dello stesso genere o consimili a quello per il quale non ha operato la dialettica concorrenziale (App. III, 17 novembre 2020, n. 199).

Il danno da violazione delle regole dell'evidenza pubblica è riscontrabile anche nei casi di reiterate proroghe di contratti per la gestione di servizi pubblici (nel caso di specie: servizio di trasporto pubblico), in contrasto sia con la legislazione nazionale che con quella comunitaria che hanno previsto la regola generale dell'affidamento mediante gara pubblica, salvo limitate eccezioni. In tal caso, il danno consistente "*nel mancato risparmio finanziario conseguibile dall'affidamento del servizio di trasporto pubblico all'esito di procedura concorsuale ad evidenza pubblica*" necessita di una rigorosa prova sia in ordine alla sua sussistenza che alla concreta entità (App. II, 4 maggio 2020, n. 100).

Danno da tangente

In relazione al danno da tangente, riconducibile alle situazioni nelle quali il funzionario pubblico ha percepito un'utilità indebita in relazione allo svolgimento, diretto o indiretto, di compiti d'ufficio e al relativo profilo probatorio, è stato ribadito che l'effetto traslativo del costo della tangente sull'amministrazione operato dal soggetto che ha versato l'utilità indebita costituisce il parametro sul quale commisurare il nocumento. È stata reputata legittima la presunzione, in assenza di prova contraria, che gli oneri occulti gravanti sull'ente a seguito dell'illecita dazione siano pari almeno alle somme versate al funzionario infedele in esecuzione dell'accordo illegale. È stato rilevato, infatti, che, secondo l'ordinario accadimento dei fatti, l'imprenditore che accetti di sopportare tale esborso, ragionevolmente, ponga in essere misure volte a recuperarne l'equivalente, sotto molteplici forme – aumentando i corrispettivi o diminuendo le prestazioni – svantaggiose, in ogni caso, per l'amministrazione (App. I, 30 novembre 2020, n. 325).

Prescrizione

Una delle questioni che si propongono frequentemente nei giudizi per l'accertamento della responsabilità amministrativa riguarda la verifica in ordine all'intervenuta, o meno, prescrizione del credito erariale.

In linea generale, il giorno dal quale inizia a decorrere il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità deve essere individuato nel primo momento in cui il danno si esteriorizza e diviene oggettivamente conoscibile e quindi, ordinariamente, nella data del pagamento (o di ciascun pagamento o esborso in caso di pagamenti frazionati o periodici), salvo il rilievo dell'occultamento doloso o l'incidenza di procedimenti strumentali o di controllo che conformano il procedimento di spesa, ovvero il verificarsi di condizioni che avrebbero consentito la conoscibilità oggettiva del danno e quindi anticipato l'esordio della prescrizione (App. III, 30 gennaio 2020, n. 18).

Il punto centrale riguarda la nozione, derivante dalle regole poste dal codice civile, della conoscibilità obiettiva del danno che comporta l'accertamento dell'osservanza di canoni di ordinaria diligenza da parte del danneggiato nella cura e tutela del proprio patrimonio, al fine di escludere il rilievo di incuria, disattenzioni o negligenze dello stesso e, più in generale, il rilievo di atteggiamenti soggettivi del danneggiato incidenti sulla conoscibilità oggettiva del danno (App. III, 30 gennaio 2020, n. 18, cit.).

L'occultamento doloso, ipotesi tipica dell'illecito contabile, è una situazione rilevante non tanto soggettivamente quanto obiettivamente, in relazione all'impossibilità per l'amministrazione di conoscere il danno. Si tratta di una situazione che rileva a prescindere da chi abbia posto materialmente in essere la condotta, sicché produce i propri effetti anche sotto il profilo della decorrenza della prescrizione anche nei confronti dei soggetti chiamati a rispondere in via sussidiaria per colpa grave. (App. II, 1° luglio 2020, n. 161).

Nel caso di occultamento doloso del danno, è possibile distinguere, sul piano fenomenico, la condotta di danno (quale *prius* temporale) dalla condotta di occultamento – commissiva od omissiva - generalmente ulteriore, volutamente ingannatrice e fraudolenta, diretta intenzionalmente a celare l'esistenza del danno già cagionato, e idonea ad ingenerare una situazione di obiettiva preclusione, da parte del creditore, della possibilità di fare valere il diritto di credito (App. III, 5 agosto 2020, n. 114).

Nell'ipotesi di indebita percezione di finanziamenti pubblici conseguente a condotte fraudolente volte allo sviamento delle risorse pubbliche l'occultamento doloso è configurabile *in re ipsa*, con conseguente decorrenza del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria dalla sua scoperta (App. II, 1° luglio 2020, n. 161, cit.).

In fattispecie che presentano profili di responsabilità penale è ravvisabile una situazione di occultamento doloso che viene meno, generalmente, nel momento in cui vi è la conoscenza del danno erariale con un adeguato livello di attendibilità e verosimiglianza; momento che è fatto coincidere, generalmente, con la richiesta di rinvio a giudizio (App. I, 5 marzo 2020, n. 43; id, 10 novembre 2020, n. 300).

La questione della prescrizione è stata affrontata anche in relazione alle spese irregolari dei gruppi consiliari regionali.

Da un lato, si è affermato che la peculiare disciplina giuridica regionale sulla rendicontazione non consentiva di espletare un concreto controllo di inerenza della spesa, impedita dall'obiettiva esteriorizzazione del danno erariale e, in ultima analisi, dalla conoscibilità dello stesso da parte dell'amministrazione danneggiata, con la conseguenza che, in tale ipotesi, l'esordio del termine prescrizionale doveva essere traslato al momento in cui la Regione aveva avuto, in qualche modo, contezza delle irregolarità (verificate in altra sede), potendo, quindi, attivarsi per effettuare i riscontri amministrativi (App. I, 6 febbraio 2020, n. 31; id, 29 dicembre 2020, n. 350).

Dall'altro, si è sostenuto che la prescrizione quinquennale del credito erariale decorre, in caso di illecita percezione di contributi da parte dei consiglieri regionali, dalla data di trasmissione del rendiconto alla competente commissione di controllo, anche quando a tale organo interno spetti, per effetto dello *jus superveniens*, esclusivamente il compito di attestare "*l'esistenza di documentazione probatoria in merito all'ammontare delle spese di funzionamento e delle spese per il personale*". Si verifica, infatti, al momento della messa a disposizione dei dati contabili, l'obiettiva conoscibilità dell'illecito perfezionatosi per effetto dell'uso illecito dei fondi regionali per fini personali (App. II, 21 dicembre 2020, n. 306).

Quanto al risarcimento del danno cagionato dagli amministratori di una società a totale partecipazione pubblica, il termine quinquennale di prescrizione inizia a decorrere dalla data di approvazione del bilancio di esercizio dal quale risultano le perdite o, comunque, al più tardi, dal momento della messa in liquidazione della società che, sostanzialmente, certifica l'insufficienza patrimoniale dell'organismo (App. II, 3 luglio 2020, n. 167).

Elemento soggettivo

Le questioni attinenti all'elemento soggettivo che deve caratterizzare la condotta illecita del responsabile del danno erariale affrontate nel corso del 2020 sono molteplici.

Al fine di accertare la sussistenza del dolo, il giudice deve valutare tutti gli elementi di prova allegati dalle parti concernenti il comportamento in concreto tenuto dall'agente, con particolare riferimento ai profili rappresentativi e volitivi. A tal fine, oltre al canone del "*prudente apprezzamento*", ai sensi dell'art. 95, c. 3, c.g.c. ed alle nozioni di fatto che rientrano nella comune esperienza, deve applicarsi il "*principio di acquisizione*"' che ne costituisce uno dei principali portati applicativi, e che impone di valutare le allegazioni delle parti in ragione del loro valore oggettivo, indipendentemente dalla provenienza dall'una o dall'altra parte (App. III, 17 novembre 2020, n. 200).

Applicando il principio sopra richiamato è stato affermato che la presentazione di una domanda di finanziamento per la realizzazione di un intervento edilizio nella consapevolezza dell'impossibilità materiale e giuridica di realizzarlo e l'affermazione in essa di fatti non rispondenti al reale, unicamente per conseguire il finanziamento stesso, costituiscono elementi di fatto che, secondo generali regole d'esperienza, dimostrano l'efficacia decettiva del comportamento contestato e con essa il dolo dell'agente, che si è rappresentato ed ha voluto l'*immutatio veri* per conseguire l'illecita erogazione, e, per l'effetto, produrre una spesa non dovuta per l'ente erogatore, quale ragionevole conseguenza della propria condotta.

Sono illegittime le richieste di contributo pubblico avanzate da un'associazione-schermo, priva di reale autonomia e di idonea struttura organizzativa, allorquando risulti provata la dolosa preordinazione del richiedente per procurarsi un'illecita provvista di liquidità da utilizzare per fini (anche) personali, incompatibili con la finalità pubblica per la quale i contributi erano stati richiesti e ottenuti (App. II, 30 gennaio 2020, n. 15).

Il giudice d'Appello ha avuto, già, l'occasione di pronunciarsi sulla recente modifica normativa di cui all'art. 21, c. 1 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv., con mod., dalla l. 11 settembre 2020, n. 120), con la quale, dopo il primo periodo del c. 1, dell'art. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è stato inserito il seguente "*La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*".

Ritenendo trattarsi di innovazione di carattere sostanziale e non processuale, si è osservato che la specificazione normativa in ordine alla prova del dolo è applicabile unicamente alle condotte successive all'entrata in vigore della norma. Si è sottolineato, inoltre, che, anche qualora si ritenesse che avesse natura processuale, si dovrebbe ritenere che la disposizione si riferisca alla formazione della prova del dolo e, quindi, in ragione del principio del *tempus regit actum,* non possa essere applicata retroattivamente in relazione alle attività istruttorie compiute in precedenza dal pubblico ministero contabile, che ha operato nella vigenza di un regime probatorio diverso, in relazione al quale, oltretutto, è preclusa ogni integrazione in appello, ai sensi dell'art. 194 c.g.c.. Ad ulteriore sostegno dell'interpretazione fornita, è stato richiamato il contenuto del successivo c. 2 del citato art. 21 che, pur riferendosi ad una integrazione temporanea del regime della colpa grave, ha previsto che tale previsione è da intendersi "*limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021*" (App. I, 2 settembre 2020, 234; id, 12 ottobre 2020, 263; id, 16 novembre 2020, n. 317).

Si è sottolineato, inoltre, che la norma in questione ha operato una riconfigurazione della fattispecie della responsabilità amministrativa dolosa, abbandonando la concezione giurisprudenziale del dolo c.d. contrattuale o *in adimplendo* e, parallelamente, imponendo una nozione di dolo assimilabile a quella penalistica. Conseguentemente, pur avendo una innegabile attitudine ad incidere sulle dinamiche processuali, operando la taratura di una regola di giudizio dell'onere della prova, attraverso l'imposizione di una specifica modalità di dimostrazione dell'elemento soggettivo della fattispecie della responsabilità amministrativa di tipo doloso, ha una prevalente capacità conformativa di quella fattispecie e, quindi, pur nella compresenza di eterogenee sfumature, la previsione normativa in esame, svolge, in via prioritaria ed assorbente, la funzione di incidere sull'istituto di carattere sostanziale della responsabilità amministrativa. È stata negata quindi l'operatività del principio del *tempus regit actum*, applicabile alle norme processuali, dovendosi considerare una serie di comportamenti che hanno avuto genesi, sviluppo e conclusione nella vigenza di un sistema normativo diverso. Oltretutto, per giustificare l'applicazione della norma sul dolo nella nuova formulazione non possono richiamarsi i principi applicabili al diritto punitivo (art. 2, c. 3 c.p.), attesa la natura risarcitoria della responsabilità amministrativa (App. II, 18 novembre 2020, n. 304).

In assenza di una nozione normativa di colpa grave, è fondamentale l'elaborazione giurisprudenziale che, progressivamente, ha delineato le caratteristiche che concorrono alla delimitazione dello stato soggettivo in questione.

La diligenza esigibile dal professionista o dall'imprenditore, nell'adempimento delle obbligazioni assunte nell'esercizio dell'attività, infatti, ha contenuto tanto maggiore quanto più è specialistica e professionale la prestazione richiesta; pertanto, incorre in responsabilità il soggetto che non adoperi la diligenza dovuta in relazione alle circostanze concrete del caso, con adeguato sforzo tecnico e con impiego delle energie e dei mezzi normalmente ed obiettivamente necessari o utili all'adempimento della prestazione dovuta e al soddisfacimento dell'interesse creditorio, nonché ad evitare possibili effetti dannosi. La "*culpa in adimplendo*" sussiste, infatti, tutte le volte in cui il debitore non adotta tutte le condotte "*strumentali*" e "*propedeutiche*" alla prestazione richiesta, anche quando tale negligenza integri un vero e proprio difetto di previsione, dovuto a ignoranza colpevole (App. II, 1° ottobre 2020, n. 218). Si è precisato, così, che la violazione dei vincoli imposti dalla normativa comunitaria in materia di finanziamenti volti a promuove processi produttivi di filiera, soprattutto quando questi siano preordinati alla valorizzazione dei prodotti "*biologici*", è idonea a integrare colpa grave qualora l'evento dannoso sia prevedibile alla stregua dell'*id quod plerumque accidit*.

In relazione al valore da attribuire alla violazione di norme del settore in cui opera il soggetto agente, è stato statuito che la circostanza che il dirigente nominato da poco prosegua nell'affidamento di nuovi incarichi esterni, illeciti poiché incarichi analoghi erano stati conferiti in precedenza in via continuativa, non vale ad escludere la colpa grave perché è onere del dirigente osservare la normativa e non continuare nell'adozione di pratiche illegittime (App. II, 10 febbraio 2020, n. 24).

Nesso di causalità

Il nesso di causalità per le responsabilità omissive soggiace alla regola probatoria della c.d. "*preponderanza dell'evidenza*" (più probabile che non) ovvero al "*principio della probabilità prevalente*", con la conseguenza che lo standard di "*certezza probabilistica*" non può essere ancorato alla determinazione quantitativa – statistica della frequenza di classi di eventi (probabilità quantitativa o pascaliana), ma deve essere verificato, in relazione agli elementi disponibili nel caso concreto, riconducendone il grado di fondatezza all'ambito degli elementi di conferma e verificando, nel contempo, l'esclusione di possibili elementi alternativi (probabilità logica o baconiana). Si esclude, di conseguenza, che il nesso eziologico si configuri in termini di certezza, come nel processo penale nel quale vige la regola della prova "*oltre ogni ragionevole dubbio*" (App. II, 31 dicembre 2020, n. 313).

In applicazione del principio sopra richiamato, è stata affermata la responsabilità erariale del "*prestanome*", il quale, sul piano del determinismo causale, abbia concorso alla verificazione dell'evento dannoso e delle sue conseguenze, tutte le volte in cui questi non solo non impedisce la consumazione dell'illecito ma contribuisce, passivamente e dolosamente, all'attribuzione di un finanziamento (sia pure gestito da terzi) sulla base di rendicontazioni ideologicamente false, in quanto relative ad attività mai effettuate.

Responsabilità sussidiaria

La responsabilità colposa in via sussidiaria è ravvisabile soltanto nel caso di sussistenza della responsabilità principale del soggetto che abbia agito con dolo. Pertanto, ove la responsabilità principale non sia stata accertata, la domanda nei confronti del responsabile in via sussidiaria deve dichiararsi improcedibile (App. III, 24 novembre 2020, n. 209).

Il soggetto che, con gravissima *omissio in vigilando*, rende possibile la consumazione di illeciti erariali da parte di altri, imputabili di condotte dolosamente preordinate allo scopo di aumentare il volume dei costi ammessi a finanziamento, in quanto corrispondenti a prestazioni meramente fittizie, è responsabile in via sussidiaria (App. II, 31 dicembre 2020, n. 313, cit.).

Incarichi esterni

In relazione alla materia degli incarichi esterni, le sezioni di appello si sono occupate sia di quelli conferiti dalle amministrazioni pubbliche sia degli illeciti riconducibili a quelli svolti da dipendenti pubblici in violazione del regime di esclusività o, comunque, delle regole che prevedono il rilascio della preventiva autorizzazione, in caso di ammissibilità dell'attività.

In relazione agli incarichi conferiti dalle amministrazioni pubbliche, la magistratura contabile, sia in sede di controllo che di giurisdizione, ha evidenziato che la disposizione di cui all'art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 ha carattere cogente per tutte le amministrazioni pubbliche. Il conferimento di un incarico di consulenza a soggetti esterni all'apparato amministrativo può ritenersi legittimo ove si renda necessario per affrontare problematiche di particolare complessità o urgenza che non possono essere adeguatamente o tempestivamente risolte avvalendosi delle professionalità interne dell'ente. Si è osservato, in base all'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, che tale disciplina si inserisce in un contesto nel quale le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di svolgere i compiti istituzionali, avvalendosi di personale interno, essendo tale regola espressione del principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa anche, e soprattutto, sotto il profilo dell'economicità. In quest'ottica, gli incarichi di consulenza a soggetti esterni possono rappresentare un'opzione operativa percorribile, a condizione che ricorrano specifiche condizioni, ovverosia: la carenza organica che impedisca, o renda oggettivamente difficoltoso, l'esercizio di una determinata funzione, da accertare per mezzo di una reale ricognizione condotta sulle professionalità in servizio; la complessità dei problemi da risolvere, che richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale interno; l'indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico e la sua durata; la proporzione fra il compenso corrisposto al soggetto incaricato e l'utilità conseguita (App. I, 29 settembre 2020, n. 251 e n. 252).

Sempre in tale ambito, è stato censurato il conferimento di un incarico avente ad oggetto le attività di recupero delle imposte arretrate ICI al soggetto che, in veste di responsabile del settore economico finanziario del Comune e di responsabile della gestione dei tributi, avrebbe dovuto provvedere alle attività relative al loro recupero. Si è sottolineato, inoltre, che l'affidamento di un incarico e la conseguente erogazione di specifici compensi ad un dipendente della stessa amministrazione violano le

regole e i principi fondamentali posti alla base del rapporto di lavoro alle dipendenze di enti pubblici (App. I, 16 novembre 2020, n. 317).

In relazione ad una peculiare fattispecie, è stata confermata l'illegittimità dell'affidamento, da parte di un'azienda ospedaliera, ad una società di consulenza del servizio di "*Limited review*" del bilancio consuntivo, finalizzato a "*dirimere il contrasto permanente tra le divergenti valutazioni*" in ordine contabilizzazione di talune componenti delle immobilizzazioni materiali, insorto tra l'organo di amministrazione ed il collegio sindacale della medesima azienda (App. II, 3 marzo 2020, n. 50).

È stato ribadito che la possibilità di fruire di apporti collaborativi da parte di soggetti estranei è un'opzione operativa di carattere eccezionale, accessibile solo in presenza di stringenti requisiti, posti a garanzia del principio della "*autosufficienza organizzativa*", declinazione del principio costituzionale del buon andamento, ed indispensabile presidio dell'economicità dell'azione pubblica e, segnatamente, laddove ricorrano (e siano conseguentemente esternati nella motivazione del pertinente provvedimento di conferimento) i presupposti ricavabili dall'art. 7, c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, così come delineati dalla consolidata giurisprudenza contabile.

Nella vicenda in esame, attraverso l'incarico esterno non si voleva sopperire ad una provvisoria carenza o fronteggiare una straordinaria evenienza; si intendeva solo tentare di ottenere che l'opinione professionale di un soggetto esterno, tecnicamente molto avveduto ed in apparenza neutrale, consentisse di superare le divergenze che si erano venute a creare in conseguenza delle diverse opinioni manifestate dall'amministrazione aziendale, da un lato, e dall'organo di controllo e amministrazione regionale, dall'altro. Peraltro, all'insanabile vizio genetico (profilo già bastevole ai fini della configurabilità della responsabilità amministrativa), l'iniziativa ha cumulato anche un difetto di utilità che ne ha conferma l'attitudine dannosa.

In relazione allo svolgimento di incarichi e attività non autorizzate da parte delle amministrazioni di appartenenza sono state rese numerose decisioni, in linea con la consolidata giurisprudenza contabile.

In tema di responsabilità di un dipendente pubblico (in specie, un ricercatore universitario) per omesso versamento del compenso correlato all'assunzione di cariche in società di lucro, è stato rilevato come il d.lgs. n. 165 del 2001 (art. 53, c. 1) abbia confermato, per tutti i pubblici dipendenti, il regime delle incompatibilità e del cumulo di incarichi ed impieghi, disciplinato nel titolo V, art. 60 e ss. del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3, nonché dalle successive disposizioni recanti specifiche norme rivolte, tra gli altri, ai ricercatori universitari (cfr. art. 1, d.l. 2 marzo 1978, n. 57; art. 11 d.p.r. 11 luglio 1980, n. 382; art. 6 l. 30 dicembre 2010, n. 240). Ciò al fine di assicurare l'esclusività della funzione pubblica (art. 98 Cost.), oltre che la tutela dei principi di imparzialità e di buon andamento (art. 97 Cost) (App. III, 14 gennaio 2020, n. 7).

In relazione alla incompatibilità assoluta in presenza di rapporto di servizio, è stato rilevato che, tra le attività extraistituzionali assolutamente incompatibili con il rapporto di servizio di professore universitario a tempo pieno e, in quanto tali, non suscettibili neanche di ipotetica autorizzazione, rientra - per il disposto dell'art. 11 del d.p.r. n. 382 del 1980 - lo svolgimento, anche occasionale, di incarichi esterni (ivi

compresi quelli di consulenza), in astratto autorizzabili, invece, per i docenti a tempo definito. Assolutamente incompatibile con entrambe le tipologie di docenza, a tempo pieno e a tempo definito, è l'esercizio di attività imprenditoriale, che è soggetto a divieto normativo ancora più stringente (App. Sicilia, 5 marzo 2020, n. 21).

Si è sottolineato, inoltre, che la violazione dell'obbligo di esclusività ha riflessi patrimoniali ove sia comprovata la cesura con il rapporto sinallagmatico, poiché una parte della retribuzione viene erogata senza una corrispondente controprestazione, con danno per l'amministrazione di appartenenza.

Nell'ambito della più generale disciplina in materia di incompatibilità e di cumulo di incarichi ed impieghi, si inserisce la disciplina speciale prevista per il personale sanitario (art. 4, c. 7, l. 30 dicembre 1991, n. 412) che ha introdotto il principio del rapporto unico con il servizio sanitario nazionale, avente come controprestazione, stante l'obbligo di esclusività lavorativa, il pagamento della omologa indennità e di ulteriori voci retributive (nel caso di specie, essendo stata provata la proprietà di quote sociali in società con oggetto sociale chiaramente indicativo di interessi distinti e inconciliabili con le attività dell'A.U.S.L., è stato accertato il danno erariale derivante dalla violazione della normativa in materia, in termini di potenziale conflitto di interessi evincibile con giudizio prognostico *ex ante*) (App. III, 3 marzo 2020, n. 62).

Nelle fattispecie in cui un pubblico dipendente svolga attività lavorativa presso terzi non autorizzata dall'amministrazione di appartenenza, dal pregiudizio erariale non può essere detratto quanto versato a fini fiscali, poiché la *compensatio lucri cum damno* opera solo quando danno e vantaggio sono conseguenze immediate e dirette dello stesso fatto, che deve essere idoneo a produrre entrambi gli effetti (nel caso di specie è stato affermato che il pagamento dell'imposta e la compromissione del regime di "*esclusività*" sono fatti tra di loro privi di connessione causale) (App. III, 14 gennaio 2020, n. 7).

Fondi pubblici: nazionali, regionali e comunitari

Molteplici pronunce hanno riguardato il compimento di illeciti nell'utilizzo di fondi pubblici di origine comunitaria, nazionale o regionale.

La giurisprudenza contabile si è ormai consolidata (si vedano, ad esempio, App. I, n. 107, 240, 241, 274, 300 e 316 del 2020; App. Sicilia, 4 febbraio 2020, n. 10) e con riferimento all'anno 2020 si segnalano alcune fattispecie particolari.

Sussiste la responsabilità amministrativa del soggetto che percepisce un finanziamento di matrice comunitaria, allorquando la finalità prevista dalla normativa di riferimento rimane tradita, in fase di attuazione, per effetto del fallimento dell'impresa - dichiarato a distanza di meno di due anni dalla relativa concessione – e del mancato raggiungimento degli obiettivi produttivi promessi (App. II, 1° ottobre 2020, n. 218).

L'illiceità della percezione di contributi pubblici, concessi dal Ministero dello Sviluppo economico ai sensi della l. n. 488 del 1992, è legata, oltre che alla mancata realizzazione del progetto imprenditoriale, anche all'emersione di una articolata trama fraudolenta, volta a rappresentare fittiziamente all'amministrazione erogatrice la sussistenza della solidità patrimoniale e finanziaria della società beneficiaria e dei soci, dell'esecuzione di adempimenti previsti nel programma imprenditoriale approvato (quali l'apporto di capitali propri da parte dei soci per la

realizzazione del programma imprenditoriale), nonché dell'effettuazione di spese per acquisti di un immobile industriale e di impianti e attrezzature produttive (App. Sicilia 4 febbraio 2020, n. 10).

Sanità

In relazione al settore sanitario gli interventi giurisprudenziali sono stati molteplici, sia in relazione a questioni legate a danni indiretti cagionati nell'ambito della responsabilità degli operatori sanitari verso i pazienti che a danni diretti inerenti all'organizzazione delle aziende.

Con riferimento alla responsabilità collegata allo svolgimento dell'attività sanitaria, è stata è stata affermata la responsabilità del medico per l'apporto concausale da questi arrecato nella produzione di gravissime lesioni procurate ad un neonato, con specifico riguardo al ritardo con cui il convenuto si era accorto dell'evento fortuito del reflusso gastroesofageo e della connessa polmonite *ab ingestis*, determinato dalla mancata osservanza di quella stretta vigilanza che un paziente appena nato imponeva (App. I, 18 settembre 2020, n. 243).

È stata esclusa la responsabilità amministrativa dei medici per il danno indiretto conseguente al risarcimento che l'azienda ospedaliera aveva corrisposto agli eredi di un paziente deceduto, qualora non sia provato il nesso di causalità tra l'approccio diagnostico-terapico alla patologia del paziente e la condotta gravemente negligente dei sanitari, nella valutazione delle patologie che affliggevano il paziente (App. II, 3 marzo 2020, n. 53).

In materia di regime probatorio, si è osservato che spetta in via esclusiva al giudice il compito di individuare le fonti del proprio convincimento, di assumere e valutare le prove, di controllarne l'attendibilità e la concludenza, di scegliere tra le risultanze del processo quelle ritenute maggiormente idonee a dimostrare la veridicità dei fatti ad esse sottesi, di dare (salvo i casi previsti dalla legge) prevalenza all'uno o all'altro dei mezzi di prova acquisiti (nel caso di specie, si è ritenuto che la perizia di parte non avesse valore di prova, pur potendo costituire un indizio determinante ai fini della decisione, anche all'esito del confronto con la perizia di controparte) (App. III, 10 giugno 2020, n. 93).

In relazione all'organizzazione sanitaria si è rilevato che l'attivazione, da parte della Regione, della sperimentazione gestionale in materia sanitaria, disciplinata dall'art. 9 *bis* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e s.m.i, anche attraverso la costituzione di società a capitale misto pubblico – privato, deve garantire la salvaguardia delle ragioni di convenienza economica del progetto gestionale, di miglioramento della qualità dell'assistenza e di coerenza con le previsioni del piano sanitario regionale (App. II, 4 maggio 2020, n. 101).

Con riferimento ad una fattispecie di particolare rilievo, si è sottolineato che i programmi di sperimentazione in materia sanitaria mirano a realizzare nuovi modelli di gestione che contemplano forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato, con partecipazione del socio privato in misura non superiore al 49% del capitale sociale, a condizione che la regolazione degli aspetti economici dei rapporti convenzionali intercorrenti tra socio pubblico e privato osservi i parametri di legittimità indicati dalle norme che li disciplinano, che comprendono espressamente i vincoli di economicità ed efficienza dell'azione

amministrativa. La scelta posta in essere dai vertici dell'azienda sanitaria, anche quale socio pubblico della compagine societaria mista titolare della clinica ove si svolge la sperimentazione sanitaria, di rinuncia (mediante sconto) all'incameramento integrale della tariffa normativamente dovuta per servizi effettivamente prestati dall'azienda stessa a favore della clinica, pregiudica il previsto obbligo di legge di garantire, attraverso le soluzioni organizzative introdotte dalla sperimentazione, un contenimento dei costi unitamente al miglioramento nell'efficienza del servizio. L'abbattimento del 65% della tariffa da riconoscere all'azienda sanitaria per lo svolgimento delle prestazioni rese a favore della clinica gestita dalla società misto pubblico-privata, in regime di sperimentazione, costituisce fonte di danno erariale, in quanto le attività effettuate dalla stessa azienda sanitaria a favore dei ricoverati presso la clinica gestita dalla società mista pubblico privata risultano integralmente remunerate da parte del servizio sanitario regionale attraverso i D.R.G. (*Diagnosis related group*), con garanzia di piena ed integrale copertura dei costi riguardanti tutte le prestazioni erogate a ciascun paziente nel corso dell'intero ricovero, senza alcuna esclusione. La rinuncia al credito derivante dalla riscossione della tariffa per le prestazioni mediche rese dall'azienda sanitaria si traduce in un irrimediabile svuotamento dei canoni di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, sacrificati allo scopo di garantire proficui rapporti con i *partner* privati nell'ambito di modelli organizzativi di carattere societario misto o diversi e superiori obiettivi gestionali, nel caso di specie peraltro ampiamente disattesi.

Trasparenza e pubblicazione dei dati

Alcune questioni inerenti alla violazione delle regole sulla trasparenza e sulla pubblicazione dei dati da parte delle amministrazioni pubbliche sono state affrontate dalla giurisprudenza d'appello nel corso dell'anno appena terminato

Nel contesto delle riforme sul contenimento della spesa pubblica e sulla trasparenza della gestione del personale delle pubbliche amministrazioni, il legislatore ha inteso rafforzare il rispetto degli obblighi di trasparenza, dapprima prevedendo un'ipotesi di responsabilità disciplinare ed erariale, nel caso di pagamento del corrispettivo di incarichi non pubblicati sul sito *web (*art.1, c. 127, l. n. 662/96, come mod. dall'art. 3, c. 54, della l. n. 224 del 2007), e, poi, introducendo anche il divieto di liquidare l'indennità di risultato ai dirigenti, ove gli incarichi risultassero non pubblicati sul sito *web* (art. 11, c. 9, d.lgs. n. 150/2009) (App. II, 22 aprile 2020, n. 78).

Si è sottolineato, quindi, che la responsabilità disciplinata dall'art. 11, c. 9, d.lgs. n. 150/2009 (abrogato dall'art. 53, c. 1, lett. i), d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33) ha natura risarcitoria e non sanzionatoria. Il sistema di tutela approntato dal legislatore delegato è bifasico: occorre valutare in primo luogo l'omessa pubblicazione, sul sito web dell'ente pubblico, dell'incarico conferito (con correlativa individuazione del soggetto preposto a farlo); solo, in seconda battuta, occorre stabilire se l'amministrazione, e per essa il funzionario competente, ha erogato la retribuzione di risultato, determinando con ciò un danno erariale, pari all'esborso sostenuto *contra legem*.

È stata affermata, quindi, la responsabilità amministrativa del direttore generale di un ente locale, per avere, nella qualità di responsabile del servizio risorse umane

e programmazione *ad interim*, omesso di provvedere alla prescritta pubblicazione degli incarichi conferiti, e, quale organo di vertice dell'area amministrativa, omesso ogni controllo sulla liquidazione degli esborsi non dovuti.

Sempre in relazione alle questioni inerenti alla trasparenza e a un suo utilizzo strumentale, è stata affermata la responsabilità amministrativa del dirigente di un comune che ha pubblicato e distribuito il bilancio sociale di mandato dell'ente, con foto e riferimenti alle attività dei singoli amministratori locali, nel corso della campagna elettorale. Si è precisato che il bilancio sociale di mandato non può essere diffuso durante una campagna elettorale, a meno che non sia indispensabile ai fini dello svolgimento dell'attività amministrativa o sia, comunque, privo di riferimenti che possono incidere sulla competizione elettorale (App. I, 2 luglio 2020, n. 145).

Gruppi consiliari

In relazione alle spese sostenute dai gruppi consiliari regionali si è ribadito che il principio di "inerenza" che governa la spesa pubblica e che è immanente all'intero sistema dei rimborsi o anticipazioni a favore degli amministratori pubblici, deriva dalla natura del fondo quale contributo pubblico, intimamente connesso allo sviluppo e alla realizzazione di obiettivi di natura pubblica e all'esercizio delle funzioni connesse al mandato. L'esborso sostenuto costituisce, pertanto, danno risarcibile da porre a carico del consigliere che abbia fatto un uso distorto delle risorse poste a sua disposizione e del capogruppo che ha approvato il rendiconto (App. II, 21 dicembre 2020, n. 306).

3. Questioni in materia di conti giudiziali

Nel corso del 2020 sono state affrontate anche questioni inerenti alla resa del conto giudiziale ed alla responsabilità contabile.

Nel caso di ritardo del contabile nella redazione del conto, questo deve essere compilato d'ufficio dall'amministrazione; qualora il conto sia stato successivamente riconosciuto e sottoscritto dal contabile e l'amministrazione abbia quindi provveduto a trasmetterlo alla sezione della Corte dei conti territorialmente competente, il conto stesso deve ritenersi come presentato dal contabile, con conseguente valida costituzione in giudizio ai sensi dell'art. 45, c. 1, del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, non potendosi ritenere che il giudizio sul conto sia stato avviato su impulso del magistrato relatore (App. III, 14 febbraio 2020, n. 44).

Il conto giudiziale di tesoreria di un ente locale è irregolare nel caso in cui i mandati di pagamento siano stati eseguiti nonostante non fossero conformi al modello normativo (App. II, 13 luglio 2020, n. 170).

4. Questioni inerenti al giudizio pensionistico

In relazione al giudizio pensionistico, nel corso dell'anno 2020 sono state esaminate numerose questioni, sia riferite ad aspetti processuali che sostanziali.

Questioni processuali

In merito all'ammissibilità dell'appello, si è stabilita la necessità che alla parte volitiva sia affiancata una parte argomentativa, che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo giudice. La maggiore o minore ampiezza e specificità delle doglianze contenute nell'atto di appello, dipende, quale diretta conseguenza, dal

tenore della motivazione assunta dalla decisione di primo grado (App. III, 5 ottobre 2020, n. 166).

La decisione ha sottolineato, altresì, che nel giudizio di appello è preclusa l'introduzione o la precisazione nel corso del processo di censure esposte in sede di impugnazione in modo vago o generico. Conseguentemente, l'appello è inammissibile se non risultino espressamente enunciati e argomentati i rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto e di diritto poste a fondamento della sentenza impugnata, ovvero se configuri la mera riproposizione delle argomentazioni svolte in primo grado. La riproposizione dei motivi del ricorso introduttivo di primo grado non si pone in contrasto con il modello normativo dell'appello, poiché il modo di confutare una sentenza è rapportato al modo in cui la sentenza medesima è stata articolata; sicché, la mera riproposizione può essere giustificata quando manchi una espressa ponderazione dei motivi da parte del primo giudice, che quindi non li ha esaminati o li ha disattesi con argomenti palesemente inconferenti, ma non quando una valutazione vi sia stata (nel caso di specie, è stata affermata l'inammissibilità dell'appello, poiché il gravame era carente sia di una parte censoria, diretta ad individuare i punti impugnati della sentenza, sia di una parte argomentativa, preordinata a confutare le ragioni fattuali e giuridiche poste dal giudice di primo grado a fondamento della decisione, traducendosi l'atto di impugnazione nella pedissequa riproposizione delle deduzioni difensive già articolate con la domanda introduttiva del giudizio).

Il divieto di *nova* (art. 193, c. 1, c.g.c.), riguarda non soltanto le domande, le eccezioni in senso stretto e i nuovi profili di diritto non compresi nel dibattito in quanto non fondati sugli stessi elementi di fatto dedotti, ma anche le contestazioni nuove, ossia quelle non esplicitate in primo grado e ciò perché nuove contestazioni in secondo grado, anche non dipendenti dalla volontà dell'interessato, modificando il tema di indagine trasformerebbero il giudizio d'appello da mera *revisio prioris instantiae* in *iudicium novum*, il che è estraneo al vigente ordinamento processuale contabile e civile.

In relazione all'impugnazione proposta nei confronti di una sentenza definitiva riferita a statuizioni contenute in una precedente sentenza parziale non impugnata, si è rilevata l'inammissibilità del gravame laddove i motivi di doglianza siano relativi alla sentenza parziale, nella quale era stata respinta la domanda di integrazione del contraddittorio con chiamata in causa di un terzo, ove la decisione stessa non sia stata oggetto di riserva di appello o di tempestiva impugnazione, con la conseguenza che le relative statuizioni risultano intangibili (App. III, 26 agosto 2020, n. 130).

Si è precisato che il vizio di motivazione apparente si realizza quando la stessa si estrinsechi in argomentazioni del tutto inidonee a rivelare la *ratio decidendi* del provvedimento impugnato, come nel caso in cui il giudice, pur avendo indicato gli elementi dai quali ha tratto il proprio convincimento, tuttavia li ha indicati senza un'approfondita disamina logica e giuridica, ovvero in modo da rendere impossibile ogni controllo sull'esattezza e sulla logicità del suo ragionamento (App. I, 30 ottobre 2020, n. 285; id, 17 novembre 2020, n. 318 che hanno dichiarato inammissibili gli appelli).

In relazione alla legittimazione passiva al giudizio, è stato statuito che in caso di morte della parte e conseguente interruzione del processo, la rinuncia all'eredità da

parte degli eredi, di cui vi sia prova in atti, e della quale la controparte appellante abbia avuto conoscenza durante il processo e prima dell'evento interruttivo, priva i predetti eredi della legittimazione passiva, con conseguente inammissibilità dell'atto di riassunzione nei loro confronti (App. III, 17 febbraio 2020, n. 46).

La rinuncia agli atti in appello si configura come rinuncia all'impugnazione, che consolida la soccombenza sostanziale in ragione del passaggio in giudicato della sentenza impugnata, e pertanto, avendo natura sostanziale, non richiede l'accettazione di controparte (App. III, 5 ottobre 2020, n. 165).

Anche nei confronti delle sentenze rese in sede di appello in materia pensionistica sono stati proposti numerosi ricorsi per revocazione.

Le doglianze dedotte in sede di revocazione, ai sensi dell'art. 202, c. 1, lett. f) c.g.c., quando tendono a una revisione del giudizio espresso, sono palesemente inammissibili. Ai fini della revocazione per errore di fatto, occorre, infatti, verificare la coesistenza di tre requisiti: a) errata od omessa percezione del contenuto meramente materiale degli atti del giudizio, la quale abbia indotto l'organo giudicante a decidere sulla base di un falso presupposto di fatto; b) attinenza a un punto non controverso e sul quale la decisione non abbia espressamente motivato; c) riferibilità dell'errore a un elemento decisivo della decisione da revocare, necessitando perciò un rapporto di causalità tra l'erronea presupposizione e la pronuncia stessa. La manifesta inammissibilità del ricorso giustifica l'irrogazione, da parte del giudice della revocazione, della sanzione prevista dall'art. l'art. 31, c. 4 c.g.c., con condanna del ricorrente al pagamento in favore dello Stato di una somma equitativamente determinata in misura pari alle spese legali liquidate in favore del resistente (App. II, 16 luglio 2020, n. 172).

Questioni sostanziali

In merito alle questioni relative alla ripetizione dell'indebito, si è precisato che la sussistenza dei presupposti del legittimo affidamento del pensionato (decorso del tempo; rilevabilità in concreto, secondo l'ordinaria diligenza, dell'errore riferito alla maggior somma erogata sul rateo di pensione; ragioni che hanno giustificato la modifica del trattamento provvisorio; momento di conoscenza, da parte dell'Amministrazione, di ogni altro elemento necessario per la liquidazione del trattamento definitivo) costituiscono questioni di fatto la cui valutazione, attesi gli ambiti di cognizione del giudice contabile d'appello in materia pensionistica, limitati dall'art. 1, c. 5, l. 14 gennaio 1994, n. 19 ai soli motivi di diritto, residuano nel solo sindacato sul vizio di motivazione, *sub specie* dell'omessa o apparente motivazione (App. III, 26 novembre 2020, n. 212).

La domanda volta ad ottenere la modifica *in melius* di un provvedimento definitivo di pensione incontra i limiti temporali decadenziali previsti in materia dagli artt. 204 - 205 del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092, in quanto il diritto positivo non distingue – sul piano del termine decadenziale – le domande volte alla modifica e/o revoca *in melius* dalle istanze volte ad ottenere una modifica e/o revoca *in pejus* (App. III, 3 marzo 2020, n. 60).

In applicazione dell'orientamento giurisprudenziale in ordine alla corretta applicazione dell'art. 186, c. 2, c.g.c. (che ricalca l'art. 336 c.p.c.) secondo il quale "*La riforma o l'annullamento della decisione estende i suoi effetti ai provvedimenti e agli atti dipendenti dalla sentenza riformata o annullata*", si è ritenuto che il provvedimento di

revoca dalla cui applicazione è scaturito l'indebito fosse stato emesso a seguito della sentenza con la quale il giudice d'appello aveva riformato la decisione di primo grado che aveva accolto il ricorso proposto dal pensionato. La sentenza ha affermato che l'adozione del provvedimento di revoca della pensione liquidata in esecuzione della decisione di primo grado, lungi dal costituire espressione di un arbitrio rappresenta un atto dovuto, esercizio di un diritto soggettivo a contenuto patrimoniale, non rinunziabile (App. II, 16 novembre 2020, n. 270).

Il d.l. c.d. "Rilancio", in materia di ripetizione dell'indebito su prestazioni previdenziali e retribuzioni assoggettate a ritenuta alla fonte a titolo di acconto, intervenendo sull'art. 10 del T.u. delle imposte sui redditi (art. 150 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. dalla l. 17 luglio 2020, n. 77) ha stabilito che le somme indebitamente erogate al lavoratore o al pensionato devono essere restituite al sostituto d'imposta al netto delle ritenute operate al momento dell'erogazione (App. III, 5 ottobre 2020, n. 166).

In relazione alle conseguenze pensionistiche dell'inquadramento lavorativo, si è rilevato che il dipendente INPS che abbia rivestito la qualifica di "*ispettore amministrativo delle case di cura-dirigente amministrativo capo*", per poi transitare nei ruoli delle ex uu.ss.ll. con inquadramento nella qualifica di "*direttore amministrativo capo servizio*", ha il diritto di optare, per effetto dell'applicazione della disciplina di cui alla l. n. 303/1974 e al d.p.r. n. 761/1979, per il trattamento pensionistico di un dirigente generale di seconda fascia I.N.P.S. in luogo di quelli gravanti sulla ex Cpdel. Operata la scelta, tuttavia, l'adeguamento dinamico nel tempo del trattamento pensionistico ha luogo con i criteri che disciplinano i trattamenti erogati dall'INPS. L'art. 2 della l. n. 303/1974 assicura al pensionato il trattamento pensionistico "*più favorevole*" alla stregua del sistema normativo che governa ciascun ordinamento di riferimento, sulla base, tuttavia, di quanto effettivamente percepito. Deve, pertanto, escludersi la ricostruzione di un'ipotetica carriera "*virtuale*" che il dirigente non ha mai percorso, includendovi emolumenti solo "*teorici*" e, addirittura, aumenti successivi alla data del pensionamento (invocabili ex art. 33 del citato regolamento INPS), riconosciuti retroattivamente soltanto a coloro che hanno visto effettivamente riconosciuta la qualifica di Dirigente INPS di seconda fascia (App. II, 14 gennaio 2020, n. 3).

In materia del cumulo tra trattamento di attività e pensione, in linea di principio ammissibile, è stata esaminata l'ipotesi derogatoria di cui all'art. 4 del d.p.r. n. 758/1965 (e dal suo omologo art. 133 del d.p.r. n 1092/1973) relativa al caso in cui "*il nuovo servizio costituisce derivazione, continuazione o rinnovo del precedente rapporto che ha dato luogo alla pensione*". Al riguardo si è affermato che di "*derivazione* " possa parlarsi solo allorquando lo svolgimento del rapporto di impiego abbia costituito, per espressa previsione normativa, il presupposto necessario per il conferimento del nuovo incarico, nel qual caso il divieto di cumulo ha la sua ragione d'essere stante la sostanziale unità del rapporto di lavoro che non potrebbe ricevere una doppia remunerazione a titolo di trattamento retributivo per l'attività ancora in corso di svolgimento e di pensione per un rapporto di servizio ancora effettivamente non cessato. La mera valorizzazione delle competenze professionali maturate ai fini del conferimento dell'incarico, non comporta che le stesse abbiano rappresentato la causa genetica del nuovo rapporto (App. II, 5 novembre 2020, n. 253).

Nel sistema retributivo può trovare applicazione, in base all'art. 1, c. 13, della l. 8 agosto 1995, n. 335, solo l'effettivo raggiungimento del diciottesimo anno di anzianità contributiva alla data del 31 dicembre 1995, senza che possa soccorrere alcun criterio di arrotondamento, espressamente escluso in radice dal tenore letterale della disposizione (nella specie si è ritenuto che diversamente opinando, si realizzerebbe, altresì, un effetto distorsivo recato da un arrotondamento applicato due volte: sull'anzianità maturata al 31 dicembre 1995, per inverare i presupposti applicativi della normativa sul calcolo retributivo della pensione; sull'anzianità maturata all'atto della cessazione al fine di verificare i presupposti di diritto e la misura della pensione) (App. III, 20 febbraio 2020, 56).

Nel corso del 2019 le Sezioni riunite, con sentenza n. 13 del 6 maggio 2019, si sono espresse sull'art. 3, c. 7, del d.lgs. n. 165/1997 con una pronuncia di improcedibilità basata sulla circostanza che le questioni in esame erano state affrontate e risolte dalle sentenze n. 29 del 7 febbraio 2019 e n. 61 del 4 marzo 2019 della Sezione II, e n. 31 del 18 febbraio 2019 della Sezione I, deliberate anteriormente al deferimento della questione di massima da parte del Presidente. Le richiamate sentenze del giudice d'appello avevano stabilito l'ambito soggettivo e oggettivo d'applicazione del richiamato art. 3, c. 7, chiarendo la funzione del c.d. moltiplicatore in relazione all'istituto dell'ausiliaria ed ai rapporti con quest'ultimo, stabilendo che deve ritenersi che il raggiungimento del limite d'età per la cessazione dal servizio attivo sia condizione imprescindibile per l'accesso all'ausiliaria, unitamente alla volontà/disponibilità dell'interessato ad essere richiamato in servizio che presuppone, evidentemente, la permanenza dell'idoneità psicofisica all'impiego e ai servizi dell'ausiliaria (cfr. art. 996 COM). Ne consegue che la cessazione anticipata dal servizio (quindi, prima del compimento del limite d'età previsto in base al grado rivestito), qualunque ne sia la causa, impedisce l'accesso all'ausiliaria. Ciò implica che il militare riformato per motivi di salute prima del raggiungimento dell'età pensionabile prevista per il grado di appartenenza non può all'evidenza transitare in ausiliaria perché privo della condizione essenziale ed imprescindibile, *rectius* "esclusiva" ex art. 992 COM, occorrente per l'accesso a tale posizione. Poiché il moltiplicatore previsto dal citato art. 3, c. 7, 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). In base alle precedenti considerazioni si è sostenuto che l'applicazione del beneficio in argomento deve ritenersi circoscritta al personale militare che, avendo maturato il diritto per accedere all'ausiliaria, per avere raggiunto il limite di età per il collocamento in quiescenza, ne sia rimasto escluso, all'atto del transito, a qualsiasi titolo (App. I, nn. 86, 135, 136, 140, 163, 164, 165, 166, 208, 209, 210, 211, 271 e 280 del 2020).

Nel corso del 2020, numerose pronunce hanno riguardato l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 54 del d.p.r. n. 1092 del 1973.

Le sentenze delle tre sezioni centrali di appello hanno aderito all'orientamento interpretativo prevalente (*ex multis*, App. I, nn. 30, 85 del 2020), secondo cui, nei casi d'anzianità utile ricompresa, alla data del 31.12.1995, tra i 15 ed i 20 anni, l'aliquota per il calcolo della "quota retributiva" delle pensioni, da liquidarsi con il sistema

"misto", ai sensi dell'art. 1, c. 12, della l. n.335/1995, in favore di tutti i militari (anche se cessati dal servizio in epoca successiva e con anzianità complessive maggiori di venti anni), andrebbe individuata necessariamente in quella fissa del 44% (cit. art. 54, c. 1).

La sezione d'appello per la Sicilia, pronunziandosi, per la prima volta, sulla questione, è pervenuta alla conclusione che la "quota retributiva" di pensione va determinata tenendo conto dell'effettivo numero di anni d'anzianità maturati al 31.12.1995, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile. È stato in proposito rilevato che, opinando diversamente, in sede di liquidazione della "pensione mista", il militare interessato si troverebbe a fruire, per effetto della contestuale valorizzazione, nell'ambito di due quote diverse (rispettivamente, retributiva e contributiva), della medesima porzione d'anzianità, di un trattamento pensionistico d'ammontare maggiore rispetto a quello cui avrebbe avuto diritto, ove quella porzione d'anzianità fosse stata valutata soltanto nell'ambito del (più favorevole) sistema "retributivo puro", in vigore anteriormente alla riforma introdotta dalla l. n.335/1995, con conseguente palese frustrazione degli scopi di tale riforma e con percezione di un beneficio pensionistico privo di razionale giustificazione giuridica, nonché comportante un rilevante aggravio per le finanze pubbliche (App. Sicilia, 3 agosto 2020, n. 40).

Con intervento nomofilattico, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con decisione n. 1 in data 4 gennaio 2021, hanno enunciato i principi di diritto, illustrati nella precedente Sezione relativa alla giurisprudenza delle Sezioni riunite.

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali

Nel corso del 2020, nonostante l'emergenza epidemiologica, è stata garantita, grazie anche alle modalità di tenuta delle udienze in collegamento remoto e mediante trattazione scritta, la continuità della funzione giurisdizionale.

In queste pagine la giurisprudenza di primo grado è esaminata come rassegna di indirizzi per gruppi di casi, allo scopo 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, tuttavia 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 2020 una specificità nell'ambito di alcuna regione che ne giustificasse una considerazione a parte).

2. I giudizi di responsabilità: questioni processuali

Il rito ordinario

Con riguardo alle questioni processuali, nei giudizi in primo grado, oltre all'esame dei principali problemi evidenziati nella prassi dall'applicazione delle norme del codice di giustizia contabile, sono state affrontate questioni relative all'interpretazione delle norme procedurali introdotte dalla legislazione c.d. emergenziale.

In materia di sospensione dei termini processuali, nel ritenere sussistenti i presupposti per la concessione della richiesta proroga del termine delle indagini, per le motivazioni addotte dalla procura, nel rapporto tra la normativa emergenziale sopravvenuta, relativa alle successive modifiche ed integrazioni dell'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e i decreti succedutisi per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 (cc. 2 e 4), si è ritenuto che la scelta legislativa sia stata ispirata all'esigenza di operare un intervento di tipo bifasico, disponendo la sospensione generalizzata, fino a una certa data, di udienze, attività e termini processuali e, di seguito, attribuendo ai vertici degli uffici giudiziari il compito e la

responsabilità di adottare misure organizzative, anche incidenti sulla trattazione dei procedimenti, caso per caso valutate necessarie, sulla scorta delle emergenze epidemiologiche certificate nel territorio di riferimento (ord. n. 4/2020, Sez. giur. Liguria).

In relazione ai termini per la costituzione del convenuto, è stato affermato che, ove venga sollevata eccezione di intempestività della costituzione in un giudizio in cui le udienze siano state fatte oggetto di rinvio, si deve tenere conto della normativa emergenziale stratificatasi in un arco temporale breve, che ha inciso sui termini processuali, anche a ritroso, dando luogo, per la sua disorganicità, ad interpretazioni discordanti circa la portata applicativa della medesima. Ai fini dell'errore scusabile, la parte, decaduta dal potere di compiere un atto del processo, deve provare che l'inosservanza del termine perentorio sia dipesa da fatto a lei non imputabile e, dunque, non soltanto da ignoranza incolpevole del *dies a quo* di decorrenza, ma, in generale, da una causa non imputabile che abbia impedito l'esercizio del potere (sent. parz. n. 132/2020, Sez. giur. Piemonte).

Sull'interpretazione della norma di cui all'art. 21 del d. l. 16 luglio, n. 76, conv. dalla l. 11 settembre, 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, imputati a titolo di dolo. La conclusione è stata avvalorata dal carattere sostanziale dell'innovazione normativa, a carattere transitorio per fronteggiare l'emergenza pandemica; ciò anche 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*. A prescindere dalla valenza interpretativa o innovativa delle norme sopravvenute, sono stati richiamati gli orientamenti in cui la Corte costituzionale si è pronunciata in materia di limiti imposti al legislatore ordinario nell'emanare leggi retroattive, anche con decreti legge di interpretazione autentica, oltre ai rischi già paventati dagli interpreti di contrasto anche del secondo comma della norma con numerosi parametri costituzionali per il "limite minimo" della colpa grave nell'imputazione della responsabilità amministrativa. Quanto alla prova del dolo, la consapevolezza e intenzionalità della condotta violativa degli obblighi di servizio e, indirettamente, volta a determinare un danno alla Regione, appropriandosi di risorse non spettanti, anche in termini di accettazione del relativo rischio, è stata desunta dalle caratteristiche intrinseche degli acquisti effettuati, venendone in rilievo la qualità, la quantità, i costi (sent. n. 83/2020, Sez. giur. Liguria).

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

È stata ritenuta sussistente la giurisdizione contabile in materia di indebita percezione di contributi comunitari erogati dall'AGEA a sostegno del settore agricolo, oltre che nei confronti del percettore dei fondi, anche a carico del soggetto responsabile del Centro di assistenza agricola che, partecipe del disegno criminoso, si sia inserito nella vicenda relativa alla concessione di contributi pubblici, prestando

la propria assistenza al fine di permettere l'illecito ottenimento del finanziamento e predisponendo gli opportuni strumenti per perpetrare la frode (sent. n. 28/2020, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia). Al riguardo, è stato riconosciuto il concorso doloso di chi ha agito per conto del C.A.A. con chi, nel procedimento amministrativo strumentalizzato per l'indebita erogazione delle risorse pubbliche, risultava beneficiario delle stesse, con condanna degli stessi al pagamento del risarcimento del danno, con il vincolo della solidarietà e con ripartizione interna uguale; a tal proposito, ciò che rileva non è l'entità del vantaggio da ciascuno conseguito, bensì il danno arrecato, pari alla somma corrispondente ai contributi (sent. n. 186/2020, Sez. giur. Sicilia).

È stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti in relazione al danno causato agli ordini e collegi professionali, i quali hanno natura di enti pubblici associativi non economici ad appartenenza necessaria. Pertanto, le risorse economiche gestite dall'ordine professionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a prescindere dalla loro provenienza, per il fatto stesso di entrare nel patrimonio dell'ente pubblico, devono considerarsi pubbliche, con la conseguenza che il danno che l'ente subisce in merito a tali risorse costituisce danno al patrimonio dell'ente – e quindi danno erariale – il cui accertamento è sottoposto alla giurisdizione contabile (sent. n. 61/2020, Sez. giur. per il Veneto).

Sussiste la giurisdizione contabile nei confronti di una società già agente della riscossione di tributi locali di diversi comuni della regione ai quali non aveva riversato, alle scadenze prestabilite, gli importi contrattualmente previsti, ancorché la stessa si trovi in stato di fallimento. In tali casi, non viene meno né si estingue l'obbligazione risarcitoria nei confronti del pubblico erario, che può essere fatta valere dalla procura contabile (sent. n. 150/2020, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia).

Sempre in relazione a un danno erariale scaturente da opere incompiute e inutilizzabili (in specie, in seguito all'esecuzione di lavori di ristrutturazione e ampliamento di un complesso ospedaliero) è stata affermata la sussistenza della giurisdizione, oltre che nei confronti del progettista-direttore dei lavori, anche nei confronti del soggetto privato (società a responsabilità limitata) cui era stata "esternalizzata" la funzione amministrativa normalmente resa dall'ufficio tecnico dell'ente (sent. n. 178/2020, Sez. giur. Lombardia).

È stata affermata la giurisdizione contabile sui medici convenzionati, legati da rapporto di servizio alla pubblica amministrazione, in caso di danni dagli stessi arrecati, non ritenendosi tuttavia applicabile l'ipotesi sanzionatoria prevista dall'art. 53, cc. 7, 7-*bis*, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, trattandosi di norma punitiva e, come tale, di stretta interpretazione, avente come destinatari i soli pubblici dipendenti e non i privati convenzionati con la p.a. (sent. n. 12/2020, Sez. giur. Lombardia).

Spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla domanda di risarcimento danni avanzata da un comune nei confronti della società concessionaria per la mancata riscossione dei relativi tributi. Infatti, poiché la gestione e la riscossione delle imposte comunali hanno natura di servizio pubblico e l'obbligazione, a carico della società concessionaria, di versare all'ente locale le somme a tale titolo incassate ha natura di servizio pubblico, il rapporto tra società ed ente si configura come rapporto di servizio, in quanto il soggetto esterno si inserisce

nell'iter procedimentale dell'ente pubblico, come compartecipe dell'attività pubblicistica (sent. n. 289/2020, Sez. giur. Toscana).

È stata ribadita la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in ordine a fattispecie dannose che riguardano contributi pubblici finanziati da risorse europee posto che, in base al principio di assimilazione desumibile dalla normativa europea, gli interessi finanziari dell'Unione Europea sono assimilati a quelli nazionali. Al riguardo è stato precisato che non costituisce ostacolo alla cognizione della Corte dei conti la previsione di eventuali rimedi attribuiti all'Unione Europea per il recupero dei finanziamenti o per l'esercizio di azioni di inadempimento contrattuale, posto che le relative azioni restano reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali rispetto a quella di responsabilità esperita in conformità al diritto nazionale (Sez. giur. Puglia, sent. n. 172/2020).

È stata dichiarata la sussistenza della giurisdizione contabile con riguardo all'azione di responsabilità promossa nei confronti degli amministratori di un'azienda pubblica dei servizi alla persona, rientrante nell'ambito degli enti pubblici di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001. La rilevanza pubblicistica dell'attività assistenziale e il riconoscimento *ex lege* della natura pubblica dell'azienda rendono ininfluente la circostanza che la stessa non si avvalga di entrate pubbliche e che svolga la sua attività con autonomia, cosicché l'azienda è soggetta alle regole di sana ed efficace gestione, anche sotto il profilo della responsabilità ammnistrativa (sent. n. 409/2020, Sez. giur. Puglia)

È stato dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile nei confronti del soggetto che, collocato in quiescenza, abbia continuato ad occupare *sine titulo* l'alloggio di servizio rientrante nel demanio marittimo, precedentemente assegnatogli. La fattispecie integra un inadempimento di natura contrattuale (in quanto tale, sottoposto alla giurisdizione del giudice ordinario) e non la violazione di obbligo di servizio, idonea a radicare la giurisdizione della Corte dei conti (sent. n. 155/2020, Sez. giur. Campania).

Non sussiste la giurisdizione contabile in materia di indebita percezione del reddito di cittadinanza, in violazione delle prescrizioni di cui al d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019. La giurisdizione sul rapporto controverso spetta al giudice ordinario, trattandosi di azione restitutoria fondata su un indebito oggettivo (art. 2033 c.c.), dipendente dalla illecita percezione di un'indennità istituita per ragioni di solidarietà sociale (sent. n. 439/2020, Sez. giur. Campania).

È stato ritenuto il difetto di giurisdizione, nel giudizio promosso in seguito all'erogazione, ai componenti del consiglio di amministrazione dell'azienda speciale di un comune, di indennità mensili di carica e indennità di fine mandato (d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con mod. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122); si è osservato che i membri del c.d.a., nel momento della percezione di tale trattamento, non facevano più parte della pubblica amministrazione (sent. n. 250/2020, Sez. giur. Lombardia).

È stata chiarita la portata della cognizione della Corte dei conti in relazione alla falsità di documenti nel corso del giudizio contabile, poiché, in base al combinato disposto degli artt. 14 e 105 c.g.c., è riservata al giudice ordinario la risoluzione dell'incidente di falso con riferimento ai documenti dotati di efficacia probatoria privilegiata, mentre gli altri documenti potrebbero essere contestati con tutti i mezzi di prova anche dinanzi alla Corte dei conti. (sent. n. 16/2020, Sez. giur. Liguria).

In materia di rapporto tra incidente di falso (art. 105 c.g.c.) e denuncia di falsità ideologica e materiale di documento, è stato precisato che la querela di falso presentata in sede civile (artt. 105 c.g.c., 221 c.p.c.) non è equiparabile a una denuncia di falso ideologico e materiale di documento presentata in sede penale, ai fini della richiesta di sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 106 c.g.c. Sulla questione della tempestività dell'istanza di disconoscimento di scrittura privata prodotta nel giudizio contabile in copia fotostatica, è stato chiarito che non è preclusa l'istanza di disconoscimento nel predetto giudizio, purché tale istanza sia stata avanzata nei termini e alle condizioni di cui all'art 214 c.p.c. (sent. parz. n. 132/2020, Sez. giur. Piemonte).

In materia di competenza, è stato affermato che non ha pregio l'eccezione di incompetenza territoriale basata sul presupposto che: i fatti dannosi in contestazione si sarebbero verificati nel territorio di altra regione; sarebbe configurabile una pluralità di condotte in diversi ambiti territoriali e la condotta causalmente prevalente nella produzione del danno, ai sensi dell'art. 18, c. 5, c.g.c., si sarebbe verificata in altra Regione. La formulazione dell'art. 18 c.g.c., infatti, non si discosta da quella di cui all'art. 2, l. 8 ottobre 1984, n. 658 (richiamato dall'art. 1 del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, conv. dalla l. 14 gennaio 1994, n. 19) e, di conseguenza, trovano applicazione le indicazioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti (sent. n. 4/QM/2002), secondo cui il criterio principale per l'individuazione della competenza territoriale è quello "dell'incardinazione del pubblico amministratore o dipendente supposto autore del comportamento illecito nella sede o nell'ufficio ubicati nella regione". L'applicazione del criterio principale, esplicitato dalla richiamata disposizione, e cioè quello "soggettivo" del foro di residenza o domicilio del convenuto, fa sì che, nel caso di società destinatarie di pubbliche incentivazioni, la competenza vada stabilita con riferimento al luogo in cui le società hanno la loro sede legale e operativa e non dove materialmente avvenga l'attività di gestione di beni pubblici (ord. n. 6/2020, Sez. giur. Veneto).

È stato dichiarato inammissibile l'intervento adesivo dipendente, qualora sia proposto oltre il termine stabilito per la costituzione del convenuto in considerazione sia della tutela del diritto di difesa che non sarebbe garantito a ridosso della data dell'udienza, sia della necessità di un adeguato tempo di valutazione da parte del giudice prima dell'udienza alla luce del giusto processo e a garanzia della ragionevole durata, nonché per la rilevanza pubblica degli interessi sottesi. Rilevano, in tal senso, le previsioni dell'art. 92 c.g.c. volto a limitare la discussione in un'unica udienza, e dell'art. 87 c.g.c., sulla nullità della citazione in caso di non corrispondenza con l'invito a dedurre, per scongiurare l'introduzione di ulteriori elementi attraverso l'intervento del terzo (sent. n. 293/2020, Sez. giur. Lazio).

Sempre in materia di intervento del terzo (art. 85 c.g.c.), è stato affermato che va ammesso, nell'ambito del giudizio di responsabilità, un intervento adesivo dipendente dalla domanda principale mediante il quale il terzo fa valere non un interesse di mero fatto, ma un interesse concreto e meritevole di tutela giuridica (sent. n. 76/2020, Sez. giur. Lazio), cosicché l'interveniente non può introdurre nel processo una domanda propria che ampli il tema del contendere o che introduca un diverso e ulteriore diritto rispetto a quello dedotto dall'inquirente o dal convenuto, dovendosi limitare a sostenere le ragioni di una delle parti anche al solo fine di

impedire che gli effetti di una sentenza pregiudizievole si ripercuotano nella sua sfera giuridica (ord. n. 6/2020, Sez. giur. Veneto).

In tema di inammissibilità dell'azione risarcitoria, per violazione del principio del *ne bis in idem*, in presenza di un procedimento disciplinare, conclusosi con l'irrogazione di una sanzione, è stata esclusa la violazione di tale principio, considerando: la natura risarcitoria della responsabilità contestata, per danno derivante dallo svolgimento di incarichi non autorizzati (da parametrarsi al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali si ritiene accertata la violazione della normativa); i differenti scopi e i profili diversi della medesima condotta antigiuridica rinvenibili nel procedimento disciplinare e nel processo amministrativo-contabile (sent. n. 65/2020, Sez. giur. Veneto).

Con riferimento ai rapporti tra l'invito a dedurre e l'atto di citazione, è stato evidenziato che per la fase della contestazione preliminare, l'art. 67, c. 1 c.g.c. prevede che con l'invito a dedurre debbano essere esplicitati i soli "elementi essenziali" del fatto, di ciascuna condotta contestata e del suo contributo causale alla realizzazione del danno contestato; per contro, solo l'atto di citazione, poiché adottato a valle di una istruttoria ormai completa, deve contenere "l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda" (art. 86 c. 2, lett. "e", cit.), con la conseguenza che si deve ritenere sufficiente che tra questi ultimi e quelli dell'invito a dedurre sussista un ragionevole rapporto di continenza (sent. n. 346/2020, Sez. giur. Sicilia).

In merito ai criteri per distinguere la "precisazione della domanda" dall'*emendatio libelli*, è stato puntualizzato che, ai sensi dell'art. 87 c.g.c., la nullità dell'atto introduttivo deriva dalla mancata corrispondenza tra la "esposizione dei fatti" articolata in citazione e gli "elementi essenziali del fatto" esplicitati nell'invito a dedurre, sicché non è necessario che vi sia identità assoluta tra le due ricostruzioni, ma che rimanga immutato il nucleo dei fatti costituenti oggetto della domanda. È possibile, pertanto, che vi siano delle "precisazioni" nella ricostruzione dell'illecito erariale, ovverosia che venga rettificata la portata della domanda con riguardo al medesimo *petitum* e alla *causa petendi*, senza che mutino i fatti principali allegati. In altri termini, con la "precisazione", che può includere anche fatti nuovi secondari, non si amplia l'ambito del giudizio, di tal che si avrà *emendatio libelli*, se rientrante comunque nei limiti dello stesso *petitum* e della stessa *causa petendi*; si verificherà la *mutatio libelli* (o domanda nuova), quando la modificazione è basata sull'allegazione di fatti principali nuovi (sent. 414/2020, Sez. giur. Calabria).

In relazione alla valutazione delle prove acquisite dinanzi ad altre giurisdizioni, è stato evidenziato che il processo contabile è indipendente dai processi civile e penale, anche ove gli stessi riguardino i medesimi fatti. È stato nondimeno precisato che, con riguardo al regime probatorio, nel processo amministravo-contabile, come in quello civile, vige la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non", diversamente dal processo penale, nel quale vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio". Pertanto, il giudice contabile, a differenza di quello penale, può trarre argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso, ivi compresi gli elementi probatori derivati da altri processi, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo. Pertanto, il giudice contabile, conformemente al principio di separatezza dei giudizi, apprezza liberamente prove ed esito del

procedimento penale promosso per gli stessi fatti, oggetto del giudizio avanti a lui instaurato, e conclusosi con sentenza d'estinzione per prescrizione del reato; quest'ultima non fa stato quale sentenza penale di condanna dell'imputato e non è da considerarsi sentenza di proscioglimento nel merito, ai sensi dell'art. 129, c. 2, c.p.p. (sent. n. 76/2020, Sez. giur. Lazio). Il giudicato penale non preclude al giudice contabile di operare una diversa valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità, pur essendo impedito un nuovo accertamento con una ricostruzione dei fatti diversa da quella operata in sede penale (sent. n. 204/2020, Sez. giur. Lazio).

La circostanza che il convenuto, per gli stessi fatti contestati ai fini della responsabilità amministrativa, sia stato sottoposto anche a procedimento penale e questo si sia concluso con sentenza di non doversi procedere, ai sensi dell'art. 72 *bis* c.p.p., per incapacità irreversibile dell'imputato a partecipare al processo, non è ostativa alla continuazione del giudizio dinnanzi alla Corte dei conti, atteso che il codice di giustizia contabile non contempla un'analoga causa di improcedibilità; la mera incapacità naturale, dunque, non esclude la legittimazione processuale passiva (sent. n. 21/2020, Sez. giur. Puglia).

Sulla questione della sospensione del processo contabile, è stato chiarito che, a norma dell'art. 106, n. 1, c.g.c., la sospensione del processo dinanzi alla Corte dei conti può essere disposta al concomitante ricorrere di due presupposti: che sussista un rapporto di dipendenza tra cause, ossia quando la causa pregiudicante abbia ad oggetto un elemento (costitutivo o impeditivo, modificativo, estintivo) della causa pregiudicata (c.d. pregiudizialità tecnica); che tale elemento debba essere accertato, secondo la legge, con efficacia di giudicato, come nei casi, ad es., di questioni concernenti lo stato e la capacità delle persone (esclusa la capacità di stare in giudizio) e l'incidente di falso (art. 14, c.g.c.) (sent. n. 87/2020, Sez. giur. Sicilia).

In merito all'atto di messa in mora, è stato precisato che tale atto ha natura stragiudiziale e, quindi, trova applicazione la disciplina dell'art. 1335 c.c., per cui la presunzione di conoscenza dell'atto è integrata dalla prova della spedizione della raccomandata e dall'attestazione di compiuta giacenza del plico presso l'ufficio postale, quale dimostrazione del perfezionamento del procedimento notificatorio. La notifica dell'atto, idonea all'interruzione della prescrizione, avviene con la manifestazione dell'ente danneggiato ad esercitare il diritto al risarcimento del danno, e gli atti interruttivi della prescrizione (2943, c. 3, c.c.), pur essendo ricettizi, non hanno carattere negoziale e non necessitano di prova della conoscenza effettiva da parte del debitore (sent. n. 142/2020, Sez. giur. Sicilia).

Sempre sui requisiti dell'atto di costituzione in mora, è stato affermato che lo stesso non è riconducibile nel novero degli atti unilaterali tra vivi a contenuto patrimoniale, di cui all'art. 1324 c.c., rientranti tra i negozi giuridici unilaterali; pertanto, trattandosi di atto giuridico in senso stretto, le regole dell'ermeneutica contrattuale sono estensibili all'atto di intimazione solo per analogia, nei limiti di ammissibilità ed operatività della stessa. In particolare, va esclusa l'applicazione analogica dell'art. 1362 c.c., stante l'irrilevanza dell'intento perseguito dall'autore dell'atto; è invece ammissibile il ricorso, in via analogica, alla disposizione dell'art. 1363 c.c., con la precisazione che la considerazione dell'atto di costituzione in mora nel suo complesso non è finalizzata alla ricerca dell'intento perseguito dal suo autore, ma all'oggettiva riconoscibilità dell'atto medesimo da parte del destinatario.

La costituzione in mora stragiudiziale è regolata dall'art. 1219 c.c. Trattandosi, poi, di atto ricettizio, l'atto di costituzione in mora, per produrre i suoi effetti, deve essere indirizzato al suo legittimo destinatario, ma non deve essere notificato, né sono richieste specifiche modalità di trasmissione (sent. n. 142/2020, Sez. giur. Sicilia).

Sono state affrontate numerose questioni relative alla inammissibilità dell'atto di riassunzione.

È stata dichiarata l'inammissibilità della domanda, azionata in riassunzione dalla procura regionale al di fuori del circoscritto ambito delineato dal giudice d'appello, poiché, pur non essendo esclusa la possibilità che nel riassumere un giudizio le parti possano formulare conclusioni diverse rispetto a quelle sostenute nel precedente giudizio di primo grado, considerato che l'art. 199 c.g.c. non contiene alcuna limitazione al riguardo a differenza di quanto previsto dall'art. 394, c. 3, c.p.c., in specie, l'attore pubblico ha chiesto la condanna del convenuto per un profilo di danno che era già stato oggetto di rigetto per "insussistenza dei fatti addebitati", con statuizione non fatta oggetto di gravame (sent. n. 88/2020, Sez. giur. Liguria).

Nell'ambito di un giudizio in riassunzione, in relazione all'istanza di sospensione in pendenza di un ricorso presentato alla CEDU, non è stato rinvenuto, a norma dell'art. 106 c.g.c., alcun rapporto di pregiudizialità tra la causa pendente dinanzi alla Corte europea e il giudizio, attenendo la pretesa violazione della convenzione all'eventuale responsabilità dello stato membro e non ritenendo possibile disporre sospensione al di fuori dei casi ove è stata ritenuta prevalente dallo stesso legislatore l'esigenza di armonia tra giudicati. È stata altresì affermata l'intangibilità del giudicato interno anche a fronte del diritto europeo, rientrando nella sfera di competenza degli ordinamenti giuridici degli stati membri e non essendo prevista dal nostro diritto interno la revocazione delle decisioni emesse in materie diverse da quella penale, allo scopo di adeguarle ad eventuali sopravvenute sentenze del giudice europeo pronunciate *inter partes* (sent. n. 68/2020, Sez. giur. Liguria).

Con riferimento alle azioni a tutela del credito, è stato affermato che la revocatoria di un atto di disposizione non incide sul trasferimento della proprietà, bensì comporta l'inefficacia dell'atto traslativo nei confronti del creditore procedente, consentendo comunque a questi di aggredire i beni che facevano parte in precedenza del patrimonio del debitore. In base all'art. 2902 c.c. il sequestro, a conservazione della garanzia del credito che un soggetto vanta nei confronti di chi ha ceduto il bene oggetto di revocatoria, deve essere esperito nei confronti del terzo acquirente posto che eventuali ulteriori atti di disposizione degli stessi beni non possono più essere compiuti dall'originario titolare, ma soltanto dal nuovo proprietario. (ord. n. 27/2020, Sez. giur. Puglia)

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

È stata ribadita l'operatività nel processo contabile del principio della ragione più liquida, che consente al giudice di esaminare il motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di questioni antecedenti secondo l'ordine logico-giuridico. Alla luce degli artt. 39 c.g.c. e 17 delle norme di attuazione, il principio è applicabile per l'esigenza di adottare decisioni che, in ossequio al principio di sinteticità degli atti e al principio della ragionevole durata del processo,

si basino su una motivazione incentrata sugli elementi essenziali e dirimenti della fattispecie, senza perdersi in esercizi di retorica o in aspetti privi di incidenza sulla decisione (sent. n. 373/2020, Sez. giur. Calabria).

Nei giudizi concernenti la materia di utilizzo illecito o irregolare dei fondi assegnati ai gruppi consiliari regionali, sono state precisate le regole per l'operatività del principio dell'onere della prova. Sul punto, è stato sostenuto che l'onere di dimostrare la veridicità, la coerenza e l'inerenza delle spese grava sui convenuti, attraverso l'allegazione della documentazione idonea a dimostrare la veridicità dell'erogazione e la rispondenza alle finalità istituzionali dei gruppi consiliari. Solo nell'ipotesi in cui la parte abbia fornito documentazione giustificativa sia sotto il profilo della veridicità che dell'inerenza, il requirente avrà l'onere di provare, spesa per spesa, l'inconferenza o l'insufficienza della documentazione stessa. L'incidenza sui convenuti dell'onere della prova non discende soltanto dal dovere di dar conto delle modalità di impiego delle risorse pubbliche, che incombe su chi gestisce fondi pubblici, ma anche dal principio della vicinanza dell'onere della prova, che tende ad attribuirlo a chi è oggettivamente in grado di ottemperarvi. Poiché è indubbio che chi gestisce i fondi pubblici debba allegare la documentazione necessaria per dimostrarne l'impiego corretto, appare evidente che è lo stesso soggetto l'unico in grado di depositarne copia, sia in sede amministrativa che contenziosa (sent. n. 78/2020, Sez. giur. Calabria).

In merito all'inammissibilità della domanda, per tardività della richiesta di proroga del termine per il deposito della citazione, è stato precisato che, a fronte di un invito a dedurre emesso contestualmente nei confronti di una pluralità di soggetti, il *dies a quo*, per il calcolo del termine per l'inoltro della richiesta di proroga dev'essere individuato, ai sensi degli artt. 68 e 67 c. 6, c.g.c., nel momento del perfezionamento della notifica per l'ultimo invitato. La norma (art. 67, c.6, c.g.c.) è volta a garantire il *simultaneus processus*, in caso di fatti generatori di danno unici o connessi, anche al fine di determinare il *quantum* risarcitorio ascrivibile a ciascuno dei convenuti; infatti, qualora ciascun termine decorresse autonomamente, l'emissione di una citazione unica sarebbe pressoché impossibile. Per identità di *ratio,* la soluzione è applicabile anche all'ipotesi della richiesta di proroga prevista dall'art. 68 c.g.c. (sent. n. 78/2020, Sez. giur. Calabria).

È stata respinta l'istanza presentata dai ricorrenti aventi ad oggetto la ricusazione del collegio medico legale - asseritamente parte nel giudizio - poiché l'art. 63, c. 2, c.p.c. e l'art. 51 da esso richiamato, non sono applicabili all'organo di consulenza in questione. Inoltre, è stato chiarito che il collegio medico legale è un organo che non ha alcuna dipendenza funzionale con il Ministero della difesa, che ha una sua autonomia e agisce in posizione di terzietà, quale organo dell'amministrazione della giustizia con l'obbligo di adempiere le proprie funzioni di ausiliare del giudice nel rispetto dei doveri di lealtà e correttezza (sent. n. 1/2020, Sez. giur. Calabria).

In merito agli accertamenti tecnici compiuti dal p.m., è stato chiarito che il c.t.p. del p.m., pur svolgendo compiti ausiliari diversi da quelli del consulente tecnico d'ufficio nominato ai sensi dell'art. 97 c.g.c., sicché, a differenza di quest'ultimo, non ricusabile ai sensi dell'art. 24 c.g.c., esercita un'attività di supporto all'inquirente nello svolgimento dei compiti connessi al peculiare *munus* pubblico di cui è titolare

quest'ultimo. In tale *munus* si cumulano funzioni della parte processuale (che tutela interessi pubblici generali per natura indisponibili) e funzioni di tutela dell'ordinamento (tese anche all'accertamento della verità storica). Invero, in attuazione dei principi del giusto processo (art. 111, Cost.), sussiste l'obbligo per il procuratore contabile di svolgere l'attività istruttoria non solo in funzione della formazione di prove a carico del presunto responsabile, ma anche a discarico di quest'ultimo (art. 55 c.g.c.), in analogia a quanto già previsto nel processo penale dall'art. 358 c.p.p. Il collegio ha concluso che l'eventuale difetto di terzietà del perito, ove sia specificamente dedotto dai convenuti, a differenza di quanto previsto nel processo penale e in assenza di una specifica previsione in tal senso da parte del codice di giustizia contabile, pur non viziando la legittimità né della perizia, né (in via derivata) dello stesso atto introduttivo, finisce comunque per compromettere in modo esiziale la fondatezza della ricostruzione accusatoria e degli addebiti ivi contenuti (sent. 81/2020, Sez. giur. Campania).

Il rito abbreviato

È stata affermata la carenza di idonea procura *ad litem*, nel caso di rito abbreviato richiesto con istanza contenuta nella comparsa di costituzione sottoscritta dal difensore munito di generico mandato alle liti, in quanto la proposizione di istanza di definizione del giudizio con rito abbreviato, implicando la disposizione dei diritti del convenuto, sia sul piano processuale che su quello sostanziale, richiede il conferimento in capo al difensore dello specifico potere, mediante procura speciale, non potendo la relativa decisione essere ascritta alle scelte, caratterizzate dalla discrezionalità tecnica, che il difensore può autonomamente assumere in ragione della procura *ad litem* genericamente conferita. Si è tuttavia ritenuto applicabile, in virtù del richiamo di cui all'art. 29 del c.g.c., l'art. 182 c.p.c., che consente la sanatoria del vizio della procura (ord. n. 145/2020, Sez. giur. Veneto).

La funzione del giudicante non è di mera presa d'atto od omologazione della proposta del convenuto istante su cui la procura ha espresso parere "concorde" (art. 130 c.g.c., c. 1), ma, pur nell'ambito di una cognizione sommaria e limitata (alle reciproche prospettazioni delle parti), è espressione di prerogative di carattere giurisdizionale, dovendo il collegio formulare un giudizio di congruità della somma proposta per la definizione del giudizio. In tale ambito, il parere concorde del p.m. non origina, rispetto alla proposta formulata dal convenuto, un accordo definitorio delle ragioni erariali, non soltanto per il consolidato principio dell'officiosità e dell'obbligatorietà dell'azione del p. m. contabile, ma anche per la costantemente affermata irrilevanza degli accordi intervenuti fuori dal giudizio tra danneggiante e danneggiato (ord. n. 145/2020, Sez. giur. Veneto).

È stato affermato che è ammissibile la reiterazione dell'istanza di rito abbreviato, nonostante le contrarie argomentazioni del p.m., sia in sede di prima richiesta che nel corso di successiva istanza, poiché il parere del p.m. non è di per sé vincolante, ben potendo la sezione ammettere tale richiesta, ove il dissenso appaia ingiustificato, non sia sostenuto da elementi ostativi, ovvero sia superato dalla rimodulazione dell'istanza. Nel decidere sull'istanza di rito abbreviato la sezione deve limitarsi a valutare la congruità o meno, considerate la gravità della condotta e l'entità del danno (art. 130, c. 6, c.g.c.), della somma proposta dal convenuto per la definizione

del giudizio, restando riservata ogni altra valutazione allo svolgimento del rito ordinario (decreto n. 3/2020, Sez. giur. Lazio).

In materia di verifica della tempestività del pagamento, nel caso di decesso dell'avvocato del convenuto che ha comportato *ipso iure* l'interruzione del processo (art. 108, c. 1, c.g.c.), si è ritenuto che la notifica del decreto, con l'indicazione del termine perentorio per il suo adempimento, non determini il decorso del termine dei 30 giorni ivi previsto, stante il venir meno del difensore del convenuto. I nuovi difensori, avendo avuto conoscenza dell'evento interruttivo, hanno provveduto al deposito in segreteria della comparsa di costituzione e riassunzione del giudizio, per cui dalla data di deposito della memoria ha cominciato a decorrere effettivamente il termine di 30 giorni per il pagamento. (sent. n. 54/2020, Sez. giur. Veneto).

È stata ritenuta ammissibile l'istanza di rito abbreviato, ancorché formulata in una comparsa di costituzione depositata oltre il termine dei venti giorni prima dell'udienza, poiché nell'art. 130 c.g.c. non vi è la previsione di un termine entro il quale formulare la richiesta di rito abbreviato alla sezione, né vi è il richiamo all'art. 90 c.g.c. che prevede il termine dei venti giorni prima dell'udienza per il deposito della comparsa. La disposizione normativa espressamente indica solo una forma di decadenza, atteso che la richiesta deve essere necessariamente contenuta nella comparsa di costituzione (ordinanza n. 21/2020, Sez. giur. Sicilia).

Per il regolamento delle spese, è stato evidenziato che la statuizione sulle stesse, nel rito abbreviato, deve essere oggetto di valutazione da parte del giudice (art. 130, c. 8, c.g.c.), non essendo consentito, a differenza dei casi di estinzione del giudizio di cui all'art. 111, c.g.c., che "le spese del giudizio estinto restano a carico delle parti che lo hanno sostenuto" ovvero che "la declaratoria di estinzione del processo non dà luogo a pronuncia sulle spese", come nel caso di rinunzia agli atti del processo (sent. n. 54/2020, Sez. giur. Veneto).

I giudizi di responsabilità sanzionatoria pecuniaria

È stata 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. (tra le altre, sent. nn. 283, 286, 287, 288/2020, Sez. giur. Piemonte).

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 che, in ordine 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. In specie, la questione di giurisdizione non è stata considerata come questione nuova o inaspettata, 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 (sent. n. 135/2020, Sez. giur. Piemonte).

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 ad inficiare il corretto instaurarsi del processo (artt. 37 c.p.c., 15 c.g.c); pertanto non sussiste l'obbligo di indicare il giudice fornito di giurisdizione allorquando il giudice ritiene che il potere sia riservato alla pubblica amministrazione (sent. n. 135/2020, cit., Sez. giur. Piemonte).

È stato ritenuto ammissibile il giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie previsto dall'art. 133 c.g.c. in relazione alla fattispecie di cui ai cc. 5 e 5 *bis* dell'art. 248 Tuel, che prevedono la responsabilità degli amministratori (c. 5) e dei revisori (c. 5 *bis*) per aver contribuito sul piano causale al dissesto finanziario dell'ente locale. Per quel concerne la responsabilità degli amministratori, si è dato atto che per i casi di responsabilità da dissesto è prevista una pena pecuniaria irrogata dalla Corte dei conti. L'accertamento della responsabilità sanzionatoria è poi idoneo a far scaturire gli ulteriori effetti (ineleggibilità e incandidabilità) previsti dalla norma, i quali sono la diretta conseguenza di una qualsiasi pronuncia, anche di primo grado, che a qualunque titolo (dunque anche per responsabilità sanzionatoria) abbia riconosciuto un contributo causale degli amministratori nell'avvenuto dissesto dell'ente locale. Si è quindi ritenuto che la decisione sull'*an* dell'irrogazione delle sanzioni c.d. di *status* non spetti al giudice contabile, essendo tali sanzioni una conseguenza *ex lege* delle pronunce che accertano siffatti presupposti, anche se di primo grado e anche se ancora appellabili. Per quel che concerne i revisori, si è rilevato che, anche in tal caso, l'art. 248, c. 5 *bis*, Tuel prevede sanzioni di *status*, quale conseguenza delle pronunce della Corte dei conti che accertino responsabilità nello svolgimento dell'attività ovvero ritardata o mancata comunicazione di informazioni, fermo restando che l'esito dell'accertamento del giudice contabile è comunicato anche all'ordine professionale di appartenenza nonché al Ministero dell'interno. È stata scrutinata, altresì, la questione inerente all'entità del contributo causale richiesto ai fini della configurabilità della responsabilità degli amministratori di cui all'art. 248, c. 5, Tuel, precisando che la formulazione della norma richiede che vi sia stato, da parte degli amministratori, un "contributo" al verificarsi del dissesto, e non più la diretta "determinazione" dello stesso (decreto n. 7/2020, Sez. giur. Calabria).

È stato infine ritenuto che il ricorso al rito ordinario sia necessario soltanto ove, unitamente alle ipotesi di responsabilità sanzionatoria, venga contestata anche la presenza di un danno patrimoniale individuabile nel suo ammontare (decreto n. 16/2020, Sez. giur. Sicilia)

I giudizi sui conti

La circostanza che le norme del codice di giustizia contabile in materia di conti giudiziali non demandino espressamente al giudice relatore il compito di procurarsi la parificazione, prescrivendo bensì quello di accertarne l'avvenuta effettuazione da parte dell'amministrazione, non va letta in discontinuità con la più risalente disciplina, ma si inserisce nella tradizionale elaborazione della natura e dei contenuti

dell'attività di parifica rimessa all'amministrazione. La "parifica" non si esaurisce in un semplice controllo di coerenza interna del conto rispetto ai relativi giustificativi formati e custoditi dal contabile, ma è finalizzata ad attestare che la rendicontazione della gestione, resa dal contabile, è coerente con le risultanze contabili e documentali esterne in possesso dell'amministrazione. Nell'ipotesi di carenza della parificazione, mancando l'imprescindibile controllo amministrativo del conto, è necessario utilizzare i poteri istruttori per chiedere all'amministrazione di effettuarla prima di procedere all'ulteriore istruttoria sul conto. (sent. n. 432/2020, Sez. giur. Sicilia).

In materia di estinzione dei conti giudiziali, sulla questione se il termine di decadenza per l'esame dei conti debba decorrere dal momento del deposito dei conti stessi presso la sezione ovvero da quello antecedente, coincidente con il deposito, da parte dell'agente contabile convenuto, dei conti dedotti in giudizio presso l'amministrazione, è stato evidenziato che, sia ove si ritenga applicabile la disciplina prevista dal codice della giustizia contabile (art. 2, c. 3, norme transitorie contenute nell'all. 3), sia ove si applichi la normativa previgente al codice, il termine quinquennale di estinzione decorre dalla data del deposito dei conti presso la segreteria della sezione giurisdizionale, data in cui l'agente contabile è costituito in giudizio. Da ciò si evince che, ai fini dell'estinzione del giudizio sul conto giudiziale, non ha alcun rilievo, la data del deposito del conto da parte dell'agente contabile all'ente locale (sent. n. 10/2020, Sez. giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento).

È stato dichiarato irregolare il conto reso dal concessionario della riscossione di tributi, in assenza di documentazione contabile depositata dall'agente contabile, se si eccettua la rendicontazione trimestrale che non costituisce, alla luce della normativa in materia e dello stesso capitolato speciale, 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. 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 degli agenti contabili (sent. n. 124/2020, Sez. giur. Veneto).

Si è ritenuto non esservi la qualifica di agente contabile in capo al soggetto formalmente indicato dall'amministrazione quale agente contabile, ma che rimane estraneo alla concreta attività di riscossione e versamento dei diritti riscossi, svolta nelle diverse postazioni e affidata ad altri soggetti, anche investiti della qualifica di sub-agenti contabili e sostituti sub-agenti contabili. Nel caso di specie, il soggetto qualificato come agente contabile attendeva a un'attività di raccolta e di esposizione sintetica dei dati relativi agli incassi effettuati dai riscuotitori nelle singole postazioni. Pertanto, il conto è stato ritenuto improcedibile, con la necessità della compilazione dei singoli conti da parte dei soggetti indicati quali sub agenti (sent. n. 512/2020, Sez. giur. Sicilia).

Sono stati definiti i caratteri del giudizio di conto, nel senso di escludere la possibilità di decisioni a carattere meramente esortativo, atteso che la Corte dei conti, nel giudizio di conto, è chiamata a compiere una valutazione dell'operato dell'agente

contabile. Pertanto, una pronuncia esortativa porterebbe a rilevare illegittimità latenti, con l'auspicio (in assenza di alcun meccanismo di coazione, in caso di inottemperanza) dell'adozione di soluzioni organizzative virtuose. Ciò contraddirebbe la finalità del giudizio, cosicché il contesto operativo ha rilevanza solo laddove rechi una diretta e immediata incidenza sull'operato dell'agente contabile, senza che possa costituire l'occasione per meri ammonimenti ed esortazioni, in vista di un miglioramento dello stesso (sent. n. 512/2020, Sez. giur. Sicilia).

È stata affrontata la questione relativa alla sottoponibilità alla disciplina relativa ai conti giudiziali in relazione a quegli enti sottoposti anche a controllo della Corte dei conti ai sensi della l. 21 marzo 1958 n. 259. Si è, al riguardo, precisato che la sussistenza in capo alla Corte del controllo sulla gestione finanziaria non elide il controllo giurisdizionale della gestione e del corretto utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche che si realizza con la sottoposizione degli agenti contabili delle pubbliche amministrazioni al giudizio di conto, che si svolge, sulla base della previsione di cui all'art. 103 Cost., dinanzi ad un giudice specializzato nelle materie di contabilità pubblica. Trattasi, infatti, di due tipi di controllo che si svolgono con presupposti, modalità, e finalità diverse e che non determinano una duplicazione di controlli, in quanto si compendiano tra loro, come in un rapporto di genere a specie. Il legislatore affida dunque all'interprete il compito di individuare, in base alla legge, le altre pubbliche amministrazioni, i cui agenti contabili sono tenuti alla resa del conto. Pertanto, considerando la natura di ente pubblico e la natura pubblica delle risorse finanziarie gestite e del servizio reso oltre che il carattere parafiscale delle entrate, i tesorieri o i cassieri dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (c.d. IVASS), incaricati mediante convenzioni di riscuotere e di pagare, nonché gli economi e i consegnatari incaricati dell'erogazione delle spese e della gestione dei beni di proprietà dell'ente, sono tenuti alla resa del conto giudiziale (sent. nn. 147/2020, 148/2020, Sez. giur. Lazio).

È stata affermata la responsabilità contabile dei soci di una società in nome collettivo per omesso versamento dei proventi del gioco del lotto, con la precisazione che l'autonomia patrimoniale imperfetta riconosciuta dal legislatore alle società in nome collettivo implica che i creditori non possano rivolgersi direttamente ai singoli soci, solidalmente e illimitatamente responsabili, dovendo prima escutere il patrimonio sociale. Il beneficio dell'escussione opera in fase esecutiva, non precludendo al creditore di agire in sede di cognizione contro i soci, al fine di dotarsi di un titolo esecutivo nei loro confronti, da attivarsi successivamente, nel rispetto del principio di sussidiarietà. A nulla rilevano gli atti di recesso dei soci, atteso che la giurisprudenza civile ha chiarito che il socio resta responsabile solidalmente e illimitatamente per tutte le obbligazioni sociali esistenti al giorno dello scioglimento del rapporto sociale. Si è altresì puntualizzato che la responsabilità contabile è fondata su un criterio di imputazione più rigoroso di quello ordinario, in quanto è meramente oggettiva, cosicché il contabile risponde, in base al mero nesso di causalità, in presenza di un ammanco o di un'omessa restituzione di somme incamerate per l'amministrazione, non essendo necessaria la dimostrazione dell'elemento soggettivo (sent. n. 61/2020, Sez. giur. Umbria).

È stato chiarito che il giudizio per resa di conto, ai sensi dell'art. 144 c.g.c., va definito con sentenza emessa da giudice monocratico, anche laddove i conti siano depositati dall'amministrazione, in seguito a compilazione d'ufficio ordinata con precedente decreto emesso ai sensi dell'art. 141, c. 6, c.g.c. (sent. n. 122/2020, Sez. giur. Veneto).

I giudizi pensionistici

È stata dichiarata la giurisdizione su una domanda di risarcimento dei danni subiti da un ricorrente in relazione alla mancata percezione dello stipendio e all'ammontare dei contributi volontari versati, conseguenti all'individuazione dei presupposti contributivi del diritto a pensione e all'erronea comunicazione degli stessi, imputabile all'istituto previdenziale competente alla liquidazione della pensione. Ciò ha ingenerato l'affidamento, in capo al ricorrente, della sussistenza di tale diritto, poi rivelatosi inesistente (sent. n. 148/2020, Sez. giur. Lombardia).

È stata affermata la giurisdizione del giudice amministrativo, con riferimento al riconoscimento della natura di rapporto di lavoro subordinato di medico convenzionato con un'ASL ai fini dell'accertamento dell'obbligo di regolarizzazione della posizione contributiva, atteso che la controversia investe non già la determinazione del diritto a pensione, ma gli obblighi inerenti al rapporto d'impiego e influenti solo di riflesso sulla pensione. In altri termini, nella controversia tra il dipendente pubblico non cessato dal servizio ed il proprio datore di lavoro pubblico, relativamente al mancato versamento da parte di quest'ultimo dei contributi previdenziali, la cognizione è attribuita al giudice amministrativo, trattandosi di prestazioni inerenti al rapporto di pubblico impiego e ciò secondo la disciplina transitoria dettata dall'art. 69, c. 7, d.lgs. n. 165/2001 (sent. n. 97/2020, Sez. giur. Veneto).

È stato dichiarato inammissibile un ricorso volto all'accertamento della causa di servizio di un'infermità, proposto da un militare ancora in servizio, poiché, pur riconoscendosi la giurisdizione del giudice contabile, si è ritenuto che, in mancanza del procedimento di attribuzione della pensione privilegiata, il cui diritto potrebbe non realizzarsi per mancanza di altri presupposti (peraltro non affermati in ricorso), non sussista l'interesse concreto e attuale al mero accertamento della causa di servizio (sent. n. 83/2020, Sez. giur. Lombardia).

In materia di giudizio di ottemperanza, è stata ritenuta l'inammissibilità del ricorso proposto successivamente al decesso del ricorrente in nome di quest'ultimo, poiché il decesso del mandante, ai sensi dell'art. 1722, n. 4 c.c., determina l'estinzione del mandato e, al momento del deposito del ricorso, avvenuta oltre due mesi dopo il decesso, alcuna procura alle liti (invalida o meno che fosse) era esistente, con la conseguenza che gli atti compiuti dal medesimo difensore in nome e nell'interesse di una parte non più in vita, non sono idonei ad instaurare un qualsiasi rapporto processuale. Né può dirsi, in ipotesi, che il mandato conferito in vita goda di una sorta di ultrattività, dal momento che il principio dell'ultrattività del mandato fino al momento in cui il procuratore costituito non dichiari in udienza l'evento interruttivo è principio di carattere del tutto eccezionale, e va perciò contenuto, nella sua applicazione, entro lo stretto ambito delle norme che lo prevedono (decesso della parte nel corso del giudizio), le cui fattispecie nel caso in esame non ricorrono, stante l'avvenuto decesso del ricorrente prima del deposito stesso del ricorso. Dunque, non

potendosi configurare una sanatoria in caso di difetto originario di procura, l'inesistenza del mandato difensivo comporta che l'attività processuale risulta esclusivamente a carico del difensore, il quale si assume la responsabilità dell'attività espletata ed è tenuto al pagamento delle spese del giudizio. (sent. n. 93/2020, Sez. giur. Veneto).

È stato ugualmente dichiarato inammissibile il ricorso per giudizio di ottemperanza, in quanto il ricorrente non ha depositato il ricorso notificato, come prescritto dall'art. 218 c.g.c., ma ha seguito l'ordinario rito pensionistico (artt. 154, 155 c.g.c.). La costituzione del convenuto non ha sanato il vizio processuale, atteso che la disciplina delle nullità degli atti processuali e della relativa sanabilità, di cui agli artt. 44 e 45 c.g.c. si riferisce ad atti compiuti e non ad atti omessi. Per i medesimi motivi, non può trovare applicazione l'art. 48 c.g.c. sulla nullità della notificazione, giacché, non si può individuare un vizio della notificazione, bensì l'inesistenza della stessa, nel momento di radicamento del rapporto processuale (sent. n. 25/2020, Sez. giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento).

Sempre in materia di ammissibilità del ricorso nel giudizio di ottemperanza, il giudice monocratico non ha ritenuto sufficiente, ai fini del vaglio dell'ammissibilità, l'allegazione della previa diffida (prevista dall'art. 281, c. 1, c.g.c.), in assenza della prova dell'avvenuto esperimento, alla data del deposito del ricorso, della procedura per la formazione del silenzio-rifiuto. In particolare, l'azione di ottemperanza non può essere promossa prima dello spirare di trenta giorni da quello in cui l'amministrazione era stata diffidata a provvedere (art. 90, c. 2, del regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, di cui al r.d. n. 642, del 17 agosto 1907, richiamato per rinvio dall'art. 10, c. 1, l. n. 205/ 2000) (sent. n. 93/2020, Sez. giur. Veneto).

È stata dichiarata l'inammissibilità del ricorso ex art. 700 c.p.c. promosso da un'insegnante in servizio affinché fosse ordinato all'INPS e all'ufficio scolastico regionale di produrre in giudizio l'elaborazione del calcolo necessario a consentirle di riscattare i periodi di disoccupazione per fruire del pensionamento anticipato (c.d. pensione "quota cento"), senza peraltro introdurre alcuna causa, essendosi la difesa limitata ad anticipare che l'azione di merito avrebbe avuto ad oggetto la conferma del provvedimento invocato in via d'urgenza. La decisione è stata motivata alla stregua dell'art. 161, c. 1, c.g.c. che richiede il promovimento di un giudizio di merito e limita la misura cautelare alla sola sospensione del provvedimento impugnato, non lasciando spazio a ricorsi *ante causam* e a provvedimenti giudiziali di tipo positivo, ed escludendo l'applicabilità in via analogica degli artt. 700 e 669 bis e ss. c.p.c. (ordinanza n. 31/2020, Sez. giur. Liguria; ord. n. 41/2020, Sez. giur. Calabria).

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'I.N.P.S. ha applicato l'art. 44 del cit. d.p.r. n. 1092/1973 previsto per il personale civile. La Prima Sezione d'Appello della Corte dei conti, con ordinanze nn. 26 e 27 del 14 ottobre 2020, nel ravvisare un contrasto interpretativo nelle decisioni di secondo grado con particolare riferimento alle sentenze nn. 40 e 43 del 2020 della Sezione d'Appello per la Regione Siciliana, ha sollevato ex artt. 11, c. 3, e 114, c. 1, c.g.c. le questioni di massima n. 711/SR/QM/SEZ e n.

712/SR/QM/SEZ, rimettendo la questione alle Sezioni Riunite. Analoga questione di massima, iscritta al n. 710/SR/QM/PRES del Registro di Segreteria è stata deferita dal Presidente della Corte dei conti con ordinanza n. 12 del 12 ottobre 2020. Le questioni sono state decise dalle Sezioni Riunite con sentenza n. 1/2021/QM/PRES-SEZ del 4 gennaio 2021.

Dinanzi alle sezioni giurisdizionali regionali, nell'anno in rassegna, si sono consolidati vari orientamenti circa l'interpretazione dell'art. 54, c. 1, del d.p.r. n. 1092/1973.

L'orientamento maggioritario ha evidenziato che l'art. 54, cit. continuerebbe a trovare applicazione, pur dopo la riforma delle pensioni pubbliche di cui alla l. 8 agosto 1995, n. 335, anche ai militari cessati dal servizio con un'anzianità superiore ai venti anni di servizio, per i quali la pensione è liquidata con il c.d. sistema misto e che, alla data del 31.12.1995, possedevano un'anzianità di servizio tra i 15 e i 18 anni (in tal senso, *ex multis*, sent. n. 2/2020, Sez. giur. Lombardia; sent. n. 45/2020, sez. Emilia-Romagna; sent. n. 369/2020, Sez. giur. Puglia; sent. n. 1/2020, Sez. giur. Molise).

Un secondo orientamento ha invece rilevato come la norma di cui all'art. 54, c. 1, cit. andrebbe interpretata come destinata ai militari che, al momento della pensione, avessero maturato almeno quindici e "non più" di venti anni di servizio utile, avendo il legislatore previsto un bonus contributivo (il 44% della base pensionabile), variabile in base all'anzianità superiore a 15 anni e fino a 20, cosicché fosse garantito un trattamento pensionistico "adeguato" (in coerenza con i principi costituzionali in materia evincibili dall'art. 38, c. 2, Cost.) ai soggetti che fossero andati in pensione con almeno 15 anni e "non più" di 20 anni di servizio utile (tra le altre, sent. n. 25/2020, Sez. giur. Veneto, sent. n. 57/2020, Sez. giur. Lombardia).

Secondo un'ulteriore interpretazione, in ossequio all'insegnamento della giurisprudenza d'appello (che impedisce di utilizzare le norme dettate per i civili al fine di colmare, in via analogica, lacune applicative della legge) dovrebbe farsi riferimento al c. 9 dello stesso art. 54, che fissa nel 2,2% l'aliquota annua. Pertanto, il militare matura il 2,2% annuo fino al quindicesimo anno di servizio utile; al quindicesimo anno gli viene riconosciuta la maturazione del 44%, aliquota che rimane ferma per i successivi cinque anni, per poi riprendere ad aumentare dell'1,80% a partire dal ventunesimo anno. Inoltre, ai fini del riparto in quote del trattamento pensionistico da liquidarsi con il sistema "misto", i versamenti contributivi effettuati dal 1° gennaio 1996 e fino al compimento del ventesimo anno di anzianità sono da ritenere "neutri" come chiarito in sede d'appello e, come tali, privi d'effetto ai fini pensionistici (cioè non computabili per liquidare la quota contributiva), essendo già utili ai fini dell'aliquota retributiva del 44% (sent. n. 30/2020, Sez. giur. Abruzzo).

Secondo altra interpretazione, sarebbe consentita l'applicabilità dell'art. 54, c.1, cit. anche a coloro che, al 31 dicembre 1995, non avessero maturato almeno 15 anni di servizio (sent. n. 164/2020, Sez. giur. Calabria; sent. n. 37/2020, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia). Ipotesi che invece è stata espressamente esclusa da altri giudici monocratici (sent. n. 210/2020, Sez. giur. Puglia).

Nel caso di ricorrenti che, appartenenti al corpo della polizia di stato, non cessavano dal servizio con un'anzianità compresa dai 15 ai 20 anni, sono state

affermate l'inapplicabilità dell'art. 54, cit., e la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, poiché la differenziazione in ordine al regime pensionistico applicabile appare ragionevole, anche considerando che il regime posto per i militari non appare senz'altro più favorevole in qualsiasi condizione, semplicemente configurando il pensionamento e le curve delle aliquote applicabili in maniera diversa (sent. n. 64/2020, Sez. giur. Liguria; sent. n. 3/2020, Sez. giur. Valle d'Aosta).

In disparte la controversa questione circa l'interpretazione dell'art. 54, cit., la norma non è stata ritenuta applicabile al caso del ricorrente il quale, in quanto ex dipendente del Ministero dell'interno - compartimento polizia ferroviaria, non rivestiva, al momento del suo pensionamento, la qualifica di "militare". Ciò in quanto la polizia ferroviaria, con la l. n. 121/1981, è stata "smilitarizzata" e, di conseguenza, non è applicabile al ricorrente il *corpus* normativo previsto per i militari, ivi compresa la norma richiamata nel ricorso, poiché l'amministrazione della pubblica sicurezza è un'amministrazione "civile" ad ordinamento speciale (sent. n. 33/2020, Sez. giur. Veneto,). Con analoghe argomentazioni, è stato respinto il ricorso di pensionanti ex dipendenti del Ministero dell'interno – polizia dello stato (sent. n. 125/2020, Sez. giur. Veneto).

È stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. da 260 a 268, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 ("*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*") per violazione degli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 97 Cost. (ord. dell'11 febbraio 2020, Sez. giur. Sardegna; ord. del 9 aprile 2020, Sez. giur. Toscana; che si sono aggiunte all'ordinanza del 17 ottobre 2019, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia e all'ordinanza del 22 ottobre 2019, Sez. giur. Lazio). Su tali questioni la Corte costituzionale si è pronunciata con sentenza n. 234 del 9 novembre 2020.

Nella pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 234/2020, cit.,) in tema di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il periodo 2019-2021, sono state dichiarate "non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 260, della l. n. 145/2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost." e, in tema di riduzione dei trattamenti pensionistici superiori a 100.000 euro lordi su base annua, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 261, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 […], 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»". Conseguentemente, è stato affermato che, poiché il ricorso era esclusivamente rivolto contro l'applicazione delle predette norme in quanto reputate costituzionalmente illegittime, la relativa domanda non poteva essere accolta nella sua interezza, ma solo stabilendo che la riduzione dei trattamenti pensionistici prevista dall'art. 1, c. 261, l. 30 dicembre 2018, n. 145, andava applicata, a decorrere dalla data di entrata in vigore di tale legge (1° gennaio 2019) per la sola durata di anni tre e non cinque. Veniva pertanto dichiarato il diritto del ricorrente di percepire i ratei di pensione successivi al 31 dicembre 2021 senza la riduzione in questione (sent. n. 167/2020, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia; sent. n. 403/2020, Sez. giur. Calabria; sent. n. 128/2020, Sez. giur. Veneto).

Altra sezione è pervenuta all'accoglimento del ricorso, sempre alla luce della cit. sentenza della Consulta, con condanna dell'INPS a riliquidare il trattamento

pensionistico del ricorrente alla scadenza del periodo di applicazione delle limitazioni legali temporanee in misura tale da riportare la pensione all'entità che avrebbe avuto se non vi fossero state le già menzionate limitazioni (sent. n. 87/2020, Sez. giur. Umbria).

Altri giudici monocratici hanno invece evidenziato che, considerati gli effetti della sentenza della Corte costituzionale, sarebbe *inutiliter data* una pronuncia giudiziale per il futuro, pur considerando la declaratoria di illegittimità parziale del prelievo sulle pensioni di elevato importo nella parte in cui la riduzione dei trattamenti è stabilita per la durata di cinque anni, anziché per la durata di tre anni, conseguendone la cessazione del prelievo al 31 dicembre 2021. Ciò in quanto, la declaratoria limita temporalmente la materia del contendere, non essendo più operativa la norma contestata, e la trattenuta pensionistica che su quella si fonda, per il periodo successivo al 31 dicembre 2021, e dovendosi limitare il *thema decidendum* al periodo precedente, per il quale va riconosciuta la legittimità della trattenuta *de qua* (tra le altre, sent. n. 252/2020, Sez. giur. Piemonte; sent. n. 130/2020, sez. Emilia-Romagna).

In materia di requisiti anagrafici e contributi per l'accesso alla pensione di vecchiaia, è stato chiarito che, a differenza di quanto prospettato dal ricorrente, occorre fa riferimento alla normativa vigente alla data di presentazione della domanda di pensione per la verifica dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso alla pensione, fatta salva l'eventuale ricorrenza dei presupposti per avvalersi delle c.d. norme di salvaguardia (sent. n. 96/2020, Sez. giur. Veneto).

È stato affermato che: il beneficio della rivalutazione contributiva della posizione assicurativa per esposizione ultradecennale all'amianto, previsto dall'art. 13, c. 8, l. n. 257 del 1992, è diritto autonomo rispetto al diritto a pensione e che la prescrizione del diritto alla rivalutazione è definitiva e, quindi, non incide soltanto sui singoli ratei (sent. n. 290/2020, Sez. giur. Sardegna).

Ai fini del beneficio della rivalutazione contributiva della posizione assicurativa per esposizione ultradecennale all'amianto, è richiesta la prova dell'effettiva esposizione al rischio, il cui onere grava su ciascun interessato (art. 2697 c.c.). Il ricorrente deve pertanto dimostrare un'esposizione a polveri di amianto in valori di concentrazione superiori ai limiti consentiti dalla vigente normativa (artt. 24, 31 d.lgs. 15 agosto 1991 n. 277) (sent. n. 341/2020, Sez. giur. Sicilia).

In materia di compensazione tra crediti vantati dagli eredi di un pensionato e crediti vantati dall'INPS, è stato accolto il ricorso degli eredi, poiché la sentenza della sezione di appello, riformando la pronuncia della sezione giurisdizionale regionale, aveva dichiarato l'irripetibilità dell'indebito pensionistico posto a carico del *de cuius*. Pertanto, al credito vantato dagli eredi, in virtù di un decreto del Ministero della difesa concessivo dell'assegno privilegiato ordinario al pensionato e per lui agli eredi, non può essere opposto il credito derivante dall'indebito pensionistico, in considerazione dell'irripetibilità dello stesso e in ragione dell'insussistenza di un obbligo restitutorio (quindi di un credito da opporre in compensazione), sia a carico del *de cuius* sia a carico degli eredi. L'ipotizzato credito opposto da INPS non è infatti dotato degli indispensabili presupposti della esigibilità e della coesistenza, che unitamente alla certezza, alla liquidità, e alla omogeneità (art. 1243 c.c.), devono

connotare l'eventuale credito opposto in compensazione (sent. n. 84/2020, Sez. giur. Veneto).

È stato dichiarato inammissibile il ricorso proposto dagli eredi legittimi di persona deceduta per ottenere il riconoscimento, in favore di quest'ultima, del diritto pensionistico da questa invocato, non concesso e non impugnato giudizialmente, onde poi conseguirne i ratei maturabili *iure hereditatis*. Al fine dell'esame del merito, è necessaria la coincidenza tra il soggetto che propone la domanda giudiziale e quello che nella stessa domanda si afferma titolare di quel diritto. Se il ricorrente fa valere in giudizio un diritto altrui affermato come tale, e salva l'ipotesi di legittima sostituzione, viene accertato che l'ipotetico diritto azionato non appartiene a colui che agisce; da ciò deriva la conseguente pronuncia di inammissibilità dell'azione per difetto della titolarità attiva (sent. n. 33/2020, Sez. giur. Basilicata).

Alla luce del principio di diritto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 180 del 20 maggio 1999, con riferimento al diritto per i nipoti di conseguire la pensione di reversibilità, l'art. 2 del d.l. 13 marzo 1988, n. 69 va interpretato nel senso che per ottenere l'assegno per il nucleo familiare non sia indispensabile che il nipote sia orfano di entrambi i genitori, ma è necessario che sussista il presupposto della vivenza a carico del pensionato. Tale situazione ricorre in presenza di due condizioni la cui prova deve essere fornita dal ricorrente: lo stato di bisogno del minore determinato dalla sua condizione di non autosufficienza economica con riferimento alle esigenze medie di carattere alimentare dello stesso, alle sue fonti di reddito, ai proventi che derivano dall'eventuale concorso al mantenimento da parte di altri familiari; il mantenimento del minore da parte dell'ascendente pensionato quale può desumersi dall'effettivo comportamento di quest'ultimo nei confronti del minore stesso (sent. n. 441/2020, Sez. giur. Puglia).

L'espressione normativa "servizi di ruolo e non di ruolo resi alle dipendenze" di "enti diversi", ai fini del computo gratuito a domanda (art. 12, d.p.r. n. 1092/1972), postula che le prestazioni siano state svolte dall'interessato sulla base di un rapporto (a tempo indeterminato, "i servizi di ruolo", ovvero, a tempo determinato, per "i servizi non di ruolo") comunque di impiego pubblico, tale dovendosi considerare o quello che, come tale, nasca *ab initio* ovvero quello (de facto) che, come tale, venga giudizialmente qualificato, sia pure ai soli effetti del riparto di giurisdizione oppure ai limitati fini retributivi e previdenziali e, in tale ultimo caso segnatamente, dalla Corte dei conti, titolare della giurisdizione sulla questione sebbene al solo fine "di dedurne l'incidenza sul trattamento di quiescenza" (ord. n. 214/2020 Sez. giur. Sicilia).

È stata affermata la cumulabilità della pensione privilegiata con il trattamento di servizio goduto dal dipendente, in applicazione degli artt. 130, 133 e 139, d.p.r. 29 dicembre 1973 n. 1092, nella lettura datane dalla pronuncia delle Sezioni Riunite n. 42/QM del 14 dicembre 2017, stante la diversità dell'attività lavorativa e la differente disciplina del rapporto di lavoro (il dipendente, proveniente dai ruoli della Polizia penitenziaria, era stato destinato all'impiego presso l'Ufficio UNEP) (sent. n. 162/2020, Sez. giur. Sardegna).

Il d.l. 6.12.2011 n. 201 (conv. con mod. dalla l. 22.12.2011 n. 214), ha limitato la platea dei beneficiari della pensione privilegiata rispetto alla disciplina originaria, che includeva i dipendenti statali e i militari (artt. da 64 a 67, d.p.r. n. 1092/1973).

Sono tuttavia fatti salvi i procedimenti ancora in corso alla data del 6 dicembre 2011, quelli per i quali non sia scaduto il termine di presentazione della domanda e quelli per i quali sia prevista l'attivazione di ufficio per gli eventi accaduti prima dell'entrata in vigore della legge. Non rientra tra tali ipotesi il caso di una ricorrente che, pure avendo ottenuto il riconoscimento della causa di servizio e dell'equo indennizzo per la medesima patologia per la quale aveva poi chiesto la pensione privilegiata, alla data di entrata in vigore della legge di riforma, prestava ancora attività lavorativa e non aveva presentato alcuna domanda di pensione privilegiata. Non può ritenersi, infatti, che il riconoscimento di causa di servizio e di equo indennizzo determinino la sussistenza di un procedimento in corso anche per la pensione privilegiata (sent. n. 507/2020, Sez. giur. Sicilia).

Si è ormai consolidato l'indirizzo giurisprudenziale che esclude una presunzione, assoluta o relativa, di dipendenza dal servizio degli eventi morbosi e lesivi della integrità personale, dei quali sia soltanto provato che si verificarono durante la prestazione del servizio stesso, in assenza di prova circa la sussistenza di un concreto e sicuro nesso concausale della patologia riscontrata con le condizioni asseritamente gravose dell'attività svolta dal ricorrente. All'assenza di ogni prova o anche soltanto di un principio di prova, non può il giudice sopperire con il ricorso alla c.t.u., il cui esperimento rimane subordinato e condizionato al rispetto dei criteri di ripartizione dell'onere probatorio, poiché la consulenza non può essere disposta al fine di esonerare la parte dal fornire la prova delle circostanze di fatto allegate a fondamento della domanda o eccezione proposta o colmare le lacune delle istanze istruttorie formulate dalle parti (sent. n. 290/2020, Sez. giur. Calabria)

Sul nesso di causalità tra fatti di servizio e insorgenza dell'infermità, va esclusa l'applicabilità della tesi della c.d. equivalenza delle cause nel determinismo dell'infermità, ravvisandosi la necessità di tener distinti i concetti di occasione e causa e non essendo sufficiente, al fine di riconoscere il servizio come concausa dell'infermità, la semplice coincidenza temporale tra l'insorgenza della malattia e la prestazione lavorativa resa. Pertanto, è stata negata la sussistenza del nesso eziologico, anche sotto il profilo della concausa del servizio per l'insorgenza dell'infermità, e il ricorso teso al riconoscimento della pensione privilegiata è stato respinto (sent. n. 1/2020, Sez. giur. Basilicata). Sempre in materia di pensione privilegiata, è stato chiarito che l'art. 2, l. n. 261/1991 prevede una presunzione relativa e non assoluta in ordine all'asserita interdipendenza tra infermità pensionata e sopravvenuta anche nel caso in cui le infermità ineriscano ad apparati cofunzionali, ma per eziopatogenesi non correlabili (sent. n. 41/2020, Sez. giur. Basilicata).

Deve considerarsi legittimo, a norma degli artt. 861, c. 1 e 867, c. 5, d.lgs. n. 66/2010, il provvedimento con il quale l'amministrazione militare sostituisce il precedente titolo giuridico di estinzione del rapporto (dispensa per inabilità) con quello dalla (sopravvenuta) rimozione per perdita del grado, laddove alla data di cessazione dal servizio, risultasse già iniziato il procedimento disciplinare conclusosi con l'applicazione della suddetta sanzione (sent. n. 378/2020, Sez. giur. Puglia).

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

Il collocamento in ausiliaria militare implica che all'ex dipendente è attribuita una speciale indennità, che fa riferimento alle maggiorazioni stipendiali e alle

indennità riconosciute al personale in servizio oltre che al trattamento pensionistico percepito; tale speciale indennità deve essere computata al momento del passaggio dall'ausiliaria alla riserva. Soltanto dopo il collocamento in riserva l'amministrazione può determinare in via definitiva il trattamento, avuto riguardo anche al periodo prestato in ausiliaria, cosicché l'ex militare è consapevole del fatto che, in conseguenza dell'ammissione all'ausiliaria, il trattamento pensionistico è provvisorio e che la quantificazione definitiva avverrà soltanto con il transito nella riserva (sent. n. 159/2020, Sez. giur. Sicilia).

È stato affermato il principio di autoresponsabilità, in virtù del quale chiunque si rapporti con la pubblica amministrazione per il soddisfacimento di un suo interesse pretensivo è tenuto all'esercizio di una diligenza media, sopportando in proprio le conseguenze di eventuali imprecisioni commesse nella presentazione di istanze e di documenti, soprattutto nel caso di errori o lacune non facilmente riconoscibili dall'ente previdenziale. Di conseguenza, l'amministrazione è tenuta a provvedere sulla base della formulazione letterale delle istanze presentate dai cittadini, a meno che siano ravvisabili evidenti errori. Il predetto principio vale anche nell'ambito dei procedimenti previdenziali, come quelli concernenti la ricongiunzione dei periodi contributivi, che implicano peraltro un onere finanziario a carico dell'istante (sent. n. 682/2020, Sez. giur. Sicilia)

In caso di ammissione al gratuito patrocinio non è disposta alcuna liquidazione in favore del legale se il ricorso è dichiarato inammissibile, alla luce della normativa vigente (art. 130 *bis*, c. 1, T.U. 30 maggio 2002, n. 115 Capo III) e dell'interpretazione datane dalla Corte costituzionale (sent. n. 16/2018) (decreto n. 1/2020, Sez. giur. Sicilia).

I giudizi ad istanza di parte

È stato dichiarato inammissibile un ricorso promosso ad istanza di parte, volto ad ottenere una pronuncia di accertamento negativo di responsabilità nascente dall'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001, poiché, nell'esame della fattispecie risarcitoria, trovano applicazione le fasi e le garanzie procedimentali proprie del processo per responsabilità amministrativa (tra cui l'azione del p.m. preceduta dall'invito a dedurre), le quali sarebbero state pretermesse ove fosse stato ammesso il ricorso (sent. n. 25/2020, Sez. giur. Lombardia).

Sono stati definiti alcuni giudizi instaurati con ricorsi ad istanza di parte, (art. 172, lett. d), c.g.c.), intervenuti fra un comune (ricorrente), e il tesoriere, aventi ad oggetto la richiesta di restituzione, da parte del tesoriere, delle anticipazioni di tesoreria indebitamente trattenute e non riversate all'organismo straordinario di liquidazione a seguito della dichiarazione di dissesto dell'ente. È stato evidenziato che a fondamento della giurisdizione contabile viene in rilievo sia il principio generale di cui all'art. 103, c. 2, Cost. sia la previsione di cui all'art. 172 lett. d), c.g.c., che affida alla giurisdizione della Corte dei conti, senza necessità di alcuna *interpositio legislatoris*, i giudizi ad istanza di parte "nelle materie di contabilità pubblica", come quelli attivati con riferimento al funzionamento del meccanismo delle anticipazioni di tesoreria. Pertanto, gli spazi di giurisdizione contabile riguardo a tali giudizi hanno registrato un ampliamento, con l'entrata in vigore del codice, non occorrendo fare distinzione fra effetti del rapporto contrattuale di natura privatistica e aspetti dello stesso regolati da norme pubblicistiche, ma avendo

riguardo alle caratteristiche complessive del rapporto, attinente alla materia della contabilità pubblica. In presenza di un rapporto che rientra in tale ambito, ne consegue, sul piano della giurisdizione, il superamento, delle operazioni, suscettibili di variabile giudizio, tese a distinguere ciò che appartiene alla giurisdizione ordinaria, in quanto espressione di un rapporto paritetico di dare ed avere fra le parti, e quanto attiene alla disciplina pubblicistica (sent. n. 417/2020, Sez. giur. Calabria).

È stata dichiarata la sussistenza della giurisdizione della un ricorso ad istanza di parte proposto da un Comune contro l'agente della riscossione, per il risarcimento dei danni derivante dall'inadeguata attività esecutiva e dalla violazione degli obblighi informativi. È stato evidenziato che la domanda è incentrata sui rapporti di dare ed avere tra le parti e sull'esatto e puntuale esercizio della funzione di interesse pubblico della riscossione dei crediti erariali, sotto i due profili dell'inadempimento dell'agente della riscossione agli obblighi di recupero delle partite creditorie e della violazione degli obblighi informativi nei confronti del Comune, con le inevitabili conseguenze sul "risultato contabile finale di detti rapporti"; inoltre, la giurisdizione sussiste anche qualora la domanda sia estesa all'accertamento della condotta colposa del concessionario della riscossione relativa alla prescrizione di alcuni specifici crediti, oggetto di alcune pronunce delle commissioni tributarie. Quella dei giudizi ad istanza di parte è "una categoria eterogenea, e soprattutto, aperta", non limitata a "specifiche e nominate controversie". È stato poi chiarito che la reiterata proroga legislativa dei termini per le comunicazioni di inesigibilità da parte del concessionario della riscossione non comporta che l'amministrazione debba attendere la scadenza del suddetto termine per chiedere conto al concessionario della gestione; specularmente, gli obblighi informativi dell'agente della riscossione comportano che il Comune possa controllare la correttezza della gestione, anche prima della scadenza dei termini per le dichiarazioni di inesigibilità, chiedendo altre informazioni rispetto a quelle desumibili dall'applicativo informatico, oltre che la trasmissione della documentazione necessaria a verificare la correttezza delle procedure di recupero dei crediti tributari (sent. n. 421/2020, Sez. giur. Calabria).

La revocazione

In tema di scoperta (o ritrovamento) dei documenti assunti come decisivi ai fini della revocazione straordinaria, il *dies a quo* si individua non nella materiale apprensione dei medesimi, bensì nell'acquisizione di un grado di conoscenza del loro contenuto sufficiente a valutarne la rilevanza revocatoria. Al fine di esperire la revocazione straordinaria non è quindi sufficiente conoscere dell'esistenza o ubicazione di un documento, ma occorre anche un minimo grado di conoscenza del relativo contenuto, per valutare se esso sia per l'appunto "decisivo"; ciò assume rilievo nel caso in cui, pur a fronte delle ripetute richieste di accesso formulate dal ricorrente all'ente locale di appartenenza, i documenti sono stati formalmente consegnati solo a distanza di molto tempo. Inoltre, il maggior rigore probatorio richiesto ove si tratti di documenti esistenti presso una p.a. è ricollegato dalla giurisprudenza al fatto che detti documenti sono "facilmente reperibili dai dipendenti" o che "sono a disposizione di chiunque abbia interesse a prenderne visione", ma questa presunta "facile reperibilità" e "disponibilità" è suscettibile di essere smentita nella fattispecie concreta. Pertanto, anche il mancato rinvenimento e

la mancata consegna dei documenti ad opera dell'amministrazione stessa, che neppure li aveva forniti al p.m., possono essere considerati nel caso concreto quale "fatto dell'avversario", in senso lato (sent. n. 73/2020, Sez. giur. Abruzzo).

L'art. 202 c.g.c., che sul punto ripropone esattamente lo schema di cui all'art. 395 c.p.c., è volto ad escludere la possibilità di proporre ricorso per revocazione avverso le sentenze di primo grado per le quali si è svolto il giudizio di appello, ovvero contro quelle ancora appellabili (sent. n. 350/2020, Sez. giur. Calabria).

3. I giudizi di responsabilità: questioni sostanziali

Elemento soggettivo e nesso di causalità

È stato affermato che nella responsabilità erariale, sul piano eziologico, non ha alcuna rilevanza l'irregolarità procedimentale allorché non sia dimostrato che quest'ultima abbia prodotto un danno concreto ed attuale da risarcire. Nella specie, in un'ipotesi di omessa comunicazione di convocazione di un candidato al colloquio di un concorso pubblico, la Sezione ha assolto due dirigenti ministeriali per insussistenza del danno, mancanza del nesso eziologico e della colpa, in quanto dagli atti risultava che il candidato non convocato non sarebbe potuto comunque risultare vincitore nemmeno ottenendo il massimo dei voti (sent. n. 238 /2020, Sez. giur. Lazio).

In materia di prestazioni difformi da un contratto, è stata affermata la sussistenza del danno subito da un'azienda ospedaliera, in conseguenza della sostituzione degli infissi esterni, ravvisandosi la responsabilità per colpa grave: del direttore dei lavori, per aver omesso di verificare le lavorazioni e somministrazioni eseguite dall'impresa, così attribuendo alla stessa il corrispettivo per lavori non effettuati; del responsabile del procedimento per aver sottoscritto gli stati di avanzamento, e per aver approvato le perizie di variante, predisposte dal direttore dei lavori, pur essendo a conoscenza, fin dall'inizio dei lavori, delle diverse caratteristiche degli infissi forniti e delle difficoltà incontrate per l'esecuzione dell'appalto; del collaudatore per non aver evidenziato la presenza di infissi aventi ante di larghezza maggiore dei limiti dimensionali prescritti dalla casa produttrice , nonostante avesse attestato di aver esaminato la rispondenza della tipologia costruttiva al campione sottoposto ad esame di laboratorio e di aver effettuato una campagna di accertamento (sent. n. 85/2020, Sez. giur. Sardegna).

Quantificazione ed elementi strutturali del danno erariale

È stata affrontata la questione delle consulenze attribuite dai componenti dell'ufficio di Presidenza di un consiglio regionale. Innanzitutto, è stato chiarito che l'insindacabilità prevista dall'art. 122, c. 4, Cost. riguarda le funzioni attribuite ai consiglieri regionali che costituiscono esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita, sicché non rientrano nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti gli atti e le condotte riconducibili alla funzione legislativa, al potere di indirizzo politico ed alle funzioni di autorganizzazione e di controllo. Tale immunità non ha carattere assoluto in quanto essa non copre gli atti non riferibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese. Gli incarichi di consulenza conferiti a soggetti esterni dal Presidente, dal Vicepresidente e dai consiglieri componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (nella

specie l'Assemblea regionale siciliana) possono ricollegarsi astrattamente al potere di autorganizzazione dell'Ufficio; essi devono essere infatti funzionali all'esercizio delle attribuzioni dei membri dell'Ufficio di presidenza, avendo la finalità di supportare le funzioni parlamentari loro intestate dalla Costituzione e dallo Statuto regionale.

Tanto premesso, la valutazione della sussistenza della cognizione del giudice contabile richiede una necessaria verifica dell'eventuale superamento della soglia di ragionevolezza posta a presidio dello svolgimento della funzione di autorganizzazione. Il giudizio verterà unicamente sull'astratta conferibilità dell'incarico attribuito, alla luce della disciplina interna del Consiglio regionale, sull'inerenza della consulenza assegnata alle funzioni parlamentari dell'Ufficio di presidenza e sull'adeguatezza del soggetto destinatario dell'incarico, quanto al profilo professionale rivestito, in termini di congruenza con il compito assegnato.

Sussiste pertanto danno erariale per i compensi pagati dal Consiglio regionale per incarichi di consulenza attribuiti dal Presidente o dai componenti dell'Ufficio di presidenza, allorché l'oggetto dell'incarico e i contenuti delle relazioni risultino assolutamente generici, così da non potersi configurare un effettivo ausilio per l'esercizio delle funzioni dell'Ufficio, oppure quando si tratti di consulenze che si risolvono in una generica supervisione di attività già espletate e di provvedimenti adottati dagli uffici interni dell'Assemblea (sent. n. 165/2020, Sez. giur. Sicilia; sent n. 167/2020, Sez. giur. Sicilia).

Si è precisato che gli atti aventi carattere amministrativo e gestionale dei componenti dell'ufficio di presidenza di un Consiglio regionale, che non sono legati all'esercizio del potere legislativo ma rientrano in un'ordinaria attività burocratica, pur non essendo sottoposti alla disciplina prevista dalla l. n. 241/1990, devono rispettare la regolamentazione interna dell'assemblea legislativa e i principi costituzionali, fra i quali quelli di buon andamento, di equilibrio di bilancio, di uguaglianza e del pubblico concorso per l'accesso all'impiego. Oltretutto, i regolamenti di un Consiglio regionale e del suo Ufficio di presidenza devono essere applicati e interpretati nel rispetto dei fondamentali principi costituzionali. Va quindi censurato il comportamento di un componente dell'Ufficio di Presidenza, che, violando il principio costituzionale del buon andamento, sulla base di un'errata interpretazione delle disposizioni regolamentari del Consiglio regionale, ha conferito numerose consulenze inutili, concernenti tematiche generiche e irrilevanti per l'esercizio delle sue funzioni. L'ampia discrezionalità, che i regolamenti interni attribuiscono ai componenti del Consiglio di Presidenza di un Consiglio regionale, non può essere esercitata in modo arbitrario, violando così la ratio dei medesimi regolamenti interni e il principio costituzionale di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., che ha come suoi corollari la congruità, la logicità, la razionalità, l'efficacia, l'economicità, la ragionevolezza e la proporzionalità. Deve pertanto escludersi che una corretta interpretazione dei regolamenti di un Consiglio regionale possa autorizzare il dispendio irragionevole di denaro pubblico per il conseguimento di consulenze inutili. I componenti dell'Ufficio di presidenza di un Consiglio regionale nello svolgimento di attività gestionali e amministrative devono conseguentemente rispettare le regole di corretta gestione del denaro pubblico in virtù dell'art. 97 e dell'art. 81 della Costituzione, sicché l'atto gestionale, ove non coerente con detto

obbligo, è sindacabile in sede di giudizio di responsabilità amministrativa (sent. n. 166/2020, Sez. giur. Sicilia).

Non è legittimo ex art. 7 d.lgs. n. 165/2001 l'affidamento diretto di un incarico che assuma connotati di tale ampiezza da ricomprendere compiti inerenti allo svolgimento di funzioni ordinarie (nel caso de quo la gestione del bilancio e del personale da parte di uno studio commerciale). Non corrisponde ai requisiti legittimanti ex art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001 della temporaneità e dell'elevata qualificazione professionale, l'incarico esterno (ancorché nell'atto di conferimento venga denominato quale "collaborazione coordinata e continuativa") che rappresenti la sostanziale ripetizione e/o rinnovazione di precedenti incarichi senza alcuna verifica preventiva della carenza di risorse interne utilizzabili affidate senza procedure selettive che stabiliscano i requisiti necessari per il suo svolgimento, l'oggetto e la durata del contratto (nel caso in esame erano state conferite attività di ricerca e formazione di giovani ricercatori a persona priva del diploma di laurea). Il ricorso reiterato nel tempo a conferimenti di funzioni pubbliche a soggetti estranei all'ente, giustificato dal sottodimensionamento degli organici e dall'assenza di adeguate professionalità, avallato dagli organi di vertice rimasti estranei al giudizio, impone di riconoscere la quota parte che va definitivamente sopportata dalla stessa struttura organizzativa a titolo di "c.d. rischio in amministrazione". (sent. n. 183/2020, Sez. giur. Lazio).

È stata disposta la condanna di un consigliere comunale alla restituzione di quanto percepito, dalla società di cui era procuratore generale e socio al 99%, a titolo di rimborso per i permessi da questo fruiti per l'espletamento del mandato elettorale, ai sensi degli artt. 79 e 80, Tuel, poiché il convenuto era legato alla propria società da un ulteriore rapporto di lavoro subordinato, che il requirente aveva ritenuto preordinato alla percezione dei rimborsi. Sono stati esaminati diversi aspetti, tra i quali, la possibilità di intrattenere un rapporto di lavoro dipendente con una s.r.l., da parte di chi ricopra incarichi gestori in siffatta società, la questione del c.d. socio tiranno, nonché la conferente disciplina codicistica sulla responsabilità personale del socio che si ingerisca direttamente nella gestione societaria. In considerazione degli elementi fattuali della vicenda, è stato ritenuto che il convenuto avesse deliberatamente e, quindi, dolosamente, agito nell'intento di procurare alla società i rimborsi disposti dal Comune per la fruizione dei permessi per il mandato elettivo (artt. 79 e 80, cit.), la cui erogazione è stata ritenuta un danno per le casse comunali (sent. n. 33/2020, Sez. giur. Molise).

Il 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.).

In alcuni casi, si è giunti all'affermazione del principio per cui, anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016 e dell'abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97/2001, il danno all'immagine è risarcibile nei soli casi di sentenza penale passata in giudicato in relazione ad uno dei delitti del pubblico ufficiale contro la pubblica

amministrazione previsti dal capo I, titolo II, libro II, c.p. (sent. n. 106/2020, Sez. giur. Toscana).

Sullo stesso tema ma in senso contrario si segnalano le decisioni con le quali è stato affermato che, ferma restando la giurisdizione della Corte dei conti in materia, l'esercizio, da parte del p.m., 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 pronunziata 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.

In particolare, in materia di presupposti di perseguibilità del danno all'immagine a seguito di sentenza penale irrevocabile per reati "offensivi" nei confronti della pubblica amministrazione, è stata affermata la sussistenza di tale danno e della correlata responsabilità, nei confronti di un dirigente del Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti della Motorizzazione Civile, condannato in via definitiva per il reato di concussione, e nei confronti di due ex Carabinieri condannati per reati propri, previsti dall'Ordinamento penale militare. Ciò in base all'interpretazione della norma di cui al c. 1 *sexies* nell'art. 1, l. 20/1994 (come introdotto dalla l. 6 novembre 2012, n. 190) e all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile e, in particolare, dell'art. 4 all. 3 del d.lgs. n. 174/2016 che ha espressamente abrogato, alla lett. g), l'art. 7, l. n. 97/2001, e, alla lett. h), il primo periodo dell'art. 17, c. 30 *ter*, d.l. n. 78/2009, convertito dalla l. n. 102/2009 (sentenze nn. 17/2020, 18/2020, 153/2020, Sez. giur. Emilia-Romagna).

Il menzionato art. 1, c. 1 *sexies*, l. n. 20/1994, pur fornendo all'interprete un criterio di quantificazione della tipologia di danno all'immagine, in realtà statuisce due importanti e basilari condizioni imperative per la perseguibilità e la condanna dei dipendenti pubblici per il danno all'immagine, che si pongono come vere e proprie condizioni per l'azione contabile, facendo espresso riferimento al danno all'immagine come danno "…derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato". Le condizioni, cumulative e non alternative, sono le seguenti: si deve trattare di un reato contro la pubblica amministrazione inteso in senso ampio, con caratteristiche di "offensività" dell'apparato pubblico e non più limitato alle sole ipotesi di cui al corrispondente titolo del codice penale; tale reato deve essere accertato con sentenza del giudice ordinario penale passata in giudicato.

Chiamata a pronunciarsi sulla domanda di risarcimento del danno all'immagine derivante dai fatti integranti molteplici e gravi fattispecie delittuose verificatesi in occasione del G8 di Genova, con l'ordinanza n. 31/2018, la Sez. giur. Liguria aveva sollevato la questione legittimità costituzionale dell'art. 17, c. 30 *ter*, secondo periodo, del d. l. n. 78/2009 deducendo l'irrazionalità della norma per avere limitato la risarcibilità del danno all'immagine alla commissione della ristretta categoria dei delitti contro la pubblica amministrazione, impedendo che il danno possa essere perseguito anche quando è causato da un qualsiasi altro reato o da comportamenti illeciti penalmente non rilevanti. In seguito alle pronunce della Corte costituzionale, la quale ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione relativamente alle limitazioni legislative all'esercizio dell'azione (ord.

9 luglio 2019, nn. 167 e 168, e sent. 19 luglio 2019, n. 191), sono state dichiarate inammissibili le azioni della procura per il risarcimento del danno all'immagine derivante dall'operato di alcuni funzionari di polizia nell'ambito dell'incontro internazionale del G8 tenutosi a Genova nel 2001, essendo stata accertata la mancanza della sentenza penale di condanna irrevocabile per un reato contro la pubblica amministrazione o comunque in danno della stessa (sent. nn. 96/2020 e 110/2020, Sez. giur. Liguria).

Circa la quantificazione del danno all'immagine, è stata ritenuta l'applicabilità dell'art. 1, c. 1 *sexies*, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come introdotto dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, a fattispecie commesse successivamente alla sua entrata in vigore. Ciò in base alla lettera della norma nella parte in cui afferma che il parametro presuntivo del *duplum* (vincibile con la prova contraria fornita da parte attrice) trova applicazione "nel giudizio di responsabilità", intendendo, come tale, il giudizio in corso al momento dell'entrata in vigore della normativa anticorruzione o che si apra successivamente, purché avente ad oggetto il danno all'immagine.

Prescindendo dalla collocazione sistematica della norma nelle categorie classiche (sostanziale o processuale) da cui ne deriverebbe un'applicazione differita o immediata, l'inserimento nell'ambito delle c.d. "misure anticorruzione" (contenute nella l. n. 190/2012) determina che l'applicazione della norma debba ritenersi diretta, effettiva ed attuale in tutti i giudizi, sia quelli pendenti al momento della sua entrata in vigore, sia quelli instaurati successivamente. Ne consegue che l'introduzione del criterio presuntivo del *duplum*, se attribuito ai giudizi in corso o che si aprono successivamente alla sua entrata in vigore, ben può riferirsi a condotte che si sono svolte prima del 28 novembre 2012 (data di entrata in vigore della l. n. 190/2012).

In ciò, non si è ravvisata l'introduzione di alcun parametro peggiorativo della posizione del convenuto, ma una tutela avverso l'utilizzo indiscriminato o non fondato del principio equitativo che, talvolta, può condurre a condanne superiori, in termini monetari, al doppio delle utilità illegalmente estorte o concordate, specialmente nei casi di piccola rilevanza economica (sent. n. 17/2020, Sez. giur. Emilia-Romagna).

Sempre in un'ipotesi di danno all'immagine derivato dalla commissione di un reato contro la p.a. commesso da un pubblico dipendente in epoca anteriore all'introduzione dell'art. 1, c. 1 *sexies*, l. n. 20/1994, pur non ritenendosi applicabile retroattivamente il criterio c.d. del raddoppio tangentizio, il risarcimento è stato comunque quantificato nella misura del doppio dell'importo dell'illecita dazione del danaro, ritenendo tale valutazione equitativa correttamente ancorabile al disegno criminoso posto in essere dal convenuto, alla luce non solo della sentenza penale di condanna definitiva che ha riqualificato il reato da concussione in induzione a dare o promettere utilità (art. 319 *quater*, c.p.) ma anche in considerazione della lesione del buon andamento della p.a. (sent. n. 294/2020, Sez. giur. Lazio).

Si è chiarito che un indicatore della lesione dell'immagine va identificato in quella che viene definita la dimensione interna del danno, riconducibile alla perdita di prestigio riguardo a coloro che, condividendo con l'autore dei fatti illeciti il rapporto di immedesimazione, ricoprono una posizione particolarmente qualificata, in ragione della quale la percezione del disvalore non resta confinata entro il perimetro di apprezzabilità della generalità dei consociati. Non va poi trascurato il

disagio ingenerato nei dipendenti dell'amministrazione dal timore di essere accomunati dalla collettività al collega condannato, ancor più laddove ci si trovi di fronte a una prospettazione di asservimento della propria posizione a interessi criminali, idonea, per questo, a far discendere un generale clima di sospetto su ciascuno, per il solo fatto di essere parte dell'istituzione (sent. n. 172/2020, Sez. giur. Sicilia).

È stato pure evidenziato che, in tema di danno all'immagine, la sussistenza del requisito della comunicazione con più persone e, quindi, del *clamor fori* è da ritenersi presunta qualora il messaggio diffamatorio sia inserito in un sito internet per sua natura destinato ad essere normalmente visitato in tempi assai ravvicinati da un numero indeterminato di soggetti, qual è il caso del giornale telematico, analogamente a quanto si presume nel caso di un tradizionale giornale a stampa, nulla rilevando l'astratta e teorica possibilità che esso non sia acquistato e letto da alcuno (sent. n. 38/2029, Sez. giur. Campania).

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 d.lgs. n. 165/2001, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

Secondo un orientamento giurisprudenziale, anche ai fini del risarcimento del danno all'immagine ex art. 55 *quinquies* d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, è necessaria la commissione di un reato in danno di una pubblica amministrazione, accertato con sentenza passata in giudicato. La sentenza di condanna ex artt. 444 e ss. c.p.p. deve ritenersi equiparata, ai fini risarcitori, ad una sentenza di condanna emessa a seguito del dibattimento, in quanto tale tipologia di pronuncia esclude a priori la sussistenza di circostanze per un proscioglimento ai sensi dell'art. 129 c.p.p., e il giudice penale ha comunque acclarato la commissione di un fatto/reato a carico dell'imputato sulla cui qualificazione giuridica hanno concordato il p.m. ordinario e l'imputata. In tal senso, appare dimostrato l'elemento soggettivo del dolo per l'evidente coscienza e volontà nella realizzazione dell'evento dannoso (sent. 16/2020, Sez. giur. Emilia-Romagna).

Secondo un altro orientamento interpretativo, la sentenza n. 61/2020, cit. della Corte costituzionale non ha inciso sulla disposizione speciale recata dall'art. 55 *quinquies*, c. 2, dello stesso d.lgs. n. 165/2001, se non limitatamente all'ultimo periodo, che rimanda al precedente art. 55-*quater*, c. 3 *quater*, ovvero sulle modalità di stima e di quantificazione del danno all'immagine. Pertanto, la fattispecie di danno all'immagine nei confronti della pubblica amministrazione, derivante da false attestazioni della presenza in servizio, è rimasta intatta e sopravvive alla sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 2020 ed è azionabile da parte del p.m. contabile non occorrendo che le false attestazioni siano state accertate con sentenza penale irrevocabile di condanna (sent. n. 313/2020, Sez. giur. Sardegna).

Si è altresì affermato che la declaratoria di illegittimità costituzionale, sopra richiamata, non ha mutato l'impianto normativo preesistente, nei suoi tratti essenziali, configurandosi tuttora la responsabilità amministrativa da "assenteismo"

come fattispecie speciale rispetto alle ordinarie fattispecie atipiche di danno erariale; rispetto a quella penale e a quella disciplinare, inoltre, la fattispecie di responsabilità amministrativa tipizzata continua a porsi in termini di autonomia (reciproca), salva la comunicazione della notizia dell'avvio dei procedimenti. L'illecito penale, disciplinare e amministrativo-contabile del dipendente pubblico assenteista ben può sostanziarsi anche in un unico fatto, a fronte del quale rispettivamente competono: a) al giudice penale la valutazione della eventuale particolare tenuità, quale ipotetica causa di esclusione della punibilità; b) al giudice del lavoro la verifica della gravità del fatto, per la graduazione della sanzione e, quindi, per l'adozione del licenziamento o di altre misure afflittive (escludendosi l'automatismo); c) al giudice contabile l'apprezzamento della concreta lesione patrimoniale e d'immagine dell'amministrazione pubblica ai fini della liquidazione del conseguente risarcimento (senza vincolo nel minimo). Va da sé che le tre giurisdizioni sono tra loro reciprocamente indipendenti, anche nell'apprezzamento degli stessi fatti materiali, con l'unico limite della efficacia extrapenale del giudicato di cui agli artt. 651, 651-*bis* e 652 c.p.c.

È evidente, peraltro, che il baricentro della valutazione dei giudicanti nell'ambito dei diversi plessi giurisdizionali poggia su fondamenti diversi e non necessariamente sovrapponibili. Inoltre, ogni valutazione non può che svolgersi sulla base del fatto concreto, ferma restando la verifica del superamento della soglia di offensività, cioè della serietà e intollerabilità della lesione (sent. n. 114/2020, Sez. giur. Abruzzo)

Altre pronunce hanno evidenziato che, per effetto della sentenza n. 61/2020 della Corte costituzionale, il venir meno delle disposizioni già dettate dal legislatore delegato relativamente al sottosistema del danno all'immagine da assenze arbitrarie, laddove contraddistinte da modalità accertative connotate da peculiare evidenza probatoria, lungi dal travolgere la specifica disciplina, già introdotta dal legislatore fin dal 2009 e tuttora prevista dall'art. 55-*quinques*, cit., con riguardo all'intero sistema del danno da assenze arbitrarie dal servizio, non possa che comportarne la diretta applicazione (o la riespansione) all'intero settore speciale, ferma rimanendo l'espunzione dall'ordinamento delle disposizioni censurate dalla Corte Costituzionale, di ordine procedurale ed estimativo contenute nel testo dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, cit. Conseguentemente, alla luce della permanente vigenza di una specifica previsione (art. 55-*quinquies*) di responsabilità erariale per l'intero sistema del danno all'immagine derivante da assenze arbitrarie dal servizio perpetrate mediante condotte fraudolente, si è data continuità all'orientamento giurisprudenziale, secondo cui la norma prevede un'autonoma e speciale ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione, svincolata dal previo accertamento con sentenza passata in giudicato di un reato contro la pubblica amministrazione. In tal senso depone anche un argomento testuale, rappresentato dal fatto che l'art. 55-*quinquies,* c. 2, contiene l'inciso secondo cui restano 'ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni'. Quale ulteriore elemento che avalla la tesi del permanere dell'autonomia dell'azione per danno all'immagine rispetto a quella penale, è stato rilevato come la declaratoria di incostituzionalità non abbia eliminato il primo periodo del c. 3 *quater* dell'art. 55 *quater* d.lgs. n. 165/2020, il quale impone alle amministrazioni di segnalare tempestivamente ("entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare") i fatti di assenteismo alle procure della

Corte dei conti oltre che alle procure della Repubblica. L'obbligo di una tempestiva segnalazione sarebbe infatti svuotato di gran parte della sua utilità se poi il p.m. contabile, prima di attivarsi per la lesione del danno all'immagine, dovesse attendere i tempi lunghissimi necessari ad addivenire a un giudicato penale di condanna (sent. nn. 83/2020, 261/2020, 416/2020, Sez. giur. Calabria).

Il danno da violazione del rapporto di esclusiva

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, 7bis, d.lgs. n. 165 del 2001.

È stata affrontata una questione di carattere innovativo, avente ad oggetto la configurabilità *in re ipsa* del danno patrimoniale diretto costituito dai maggiori emolumenti percepiti dai docenti universitari in virtù del regime a tempo pieno, qualora svolgano attività libero – professionale di carattere continuativo, vietata in modo assoluto. Sul punto, un orientamento si è inizialmente attestato sulla posizione di negare che si possa presumere, in assoluto, che l'esercizio non autorizzato di attività extraistituzionali, astrattamente ammissibili, abbia provocato effettivamente un danno all'insegnamento universitario. In altri termini, si è sostenuto che non è possibile partire puramente e semplicemente dal fatto noto (l'espletamento non autorizzato di attività extraistituzionali) per risalire al fatto ignoto (il pregiudizio all'insegnamento universitario), proprio in quanto la possibilità che simili incarichi vengano autorizzati consente di ipotizzare che in diverse occasioni, secondo *l'id quod plerumque accidit*, non vi sia alcuna incidenza significativa sull'adempimento dei propri doveri istituzionali. In tali casi spetta alla procura dimostrare che vi sia stata effettivamente una minore resa del servizio, con abbassamento qualitativo e quantitativo delle prestazioni (sent. nn. 111/2020 e 112/2020, Sez. giur. Calabria).

È tuttavia prevalente l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la lesione del principio del tempo pieno e, dunque, la violazione dell'obbligo di esclusiva, pregiudica la sinallagmaticità del rapporto, poiché l'amministrazione finisce per pagare invano sia quella parte di energie lavorative del dipendente connesse all'impiego esclusivo, sia quella qualità del rapporto attinente alla predefinita ed equilibrata articolazione delle reciproche pretese (sent. n. 142/2020, Sez. giur. Sicilia). Pertanto, è stato riconosciuto il danno da differenze retributive in presenza sia di attività valutate a monte dal legislatore come assolutamente incompatibili o vietate, sia per quegli incarichi libero – professionali a carattere continuativo e costante, che presuppongono un impegno extraistituzionale del dipendente così significativo, da rendergli oggettivamente impossibile il corretto espletamento della propria attività lavorativa (sent. n. 369/2020, Sez. giur. Calabria).

È stato inoltre precisato che l'eventuale illecito derivante dalla mancanza della preventiva autorizzazione, richiesta dall'art. 53, d.lgs. 165 del 2001, non può essere sanata da un'autorizzazione intervenuta successivamente al conferimento dell'incarico, in quanto compete al datore di lavoro pubblico la valutazione *ab initio* della legittimità dell'incarico e della sua compatibilità oggettiva e soggettiva con i compiti propri dell'ufficio (sent. n. 264/2020, Sez. giur. Calabria).

È stata, infine, rigettata l'eccezione di prescrizione del danno, atteso che il *quid pluris* che integra in tali fattispecie l'occultamento doloso, può essere ravvisato anche in presenza di condotte commissive mediante omissione, che si realizzano

nell'ipotesi di omessa richiesta di autorizzazione allo svolgimento dell'attività extraistituzionale o per averla richiesta a soggetto incompetente al suo rilascio, precludendo, così, all'amministrazione datoriale la potenziale conoscibilità della condotta antigiuridica (sent. n. 264/2020, Sez. giur. Calabria, cit.; sent. n. 65/2020, Sez. giur. Veneto).

In materia di responsabilità erariale per l'espletamento di attività d'impresa (amministratore di società di capitali) assolutamente incompatibili da parte di un docente universitario non rileva il regime di "tempo definito" connotante il rapporto di lavoro del convenuto poiché l'incompatibilità generale con l'esercizio del commercio e dell'industria è da collegarsi all'ufficio di pubblico dipendente e non al regime di impegno prescelto. Per l'esercizio di attività assolutamente incompatibili non è configurabile un danno "*in re ipsa*" quantificabile in misura pari all'intera retribuzione corrisposta al dipendente dall'amministrazione di appartenenza nel periodo in cui ha contemporaneamente svolto detta attività. Anche in tal caso, vale il principio secondo il quale il danno erariale non può farsi derivare, *sic et simpliciter*, dalla violazione di una norma, ma occorre verificare se dalla violazione sia derivato in concreto un nocumento per il pubblico erario. Neppure si può accedere alla tesi di segno opposto secondo cui vi sarebbe una netta cesura tra l'obbligazione principale della prestazione lavorativa, cui si collega sinallagmaticamente la controprestazione retributiva, e l'obbligo di fedeltà sanzionabile al più soltanto in termini disciplinari. Nell'ambito del sinallagma contrattuale, la retribuzione corrisposta al pubblico dipendente non compensa solo una prestazione quantitativamente e qualitativamente definita, ma anche tutte le limitazioni che la legge connette allo status di pubblico dipendente, ivi compreso l'obbligo di esclusiva, nelle sue diverse modulazioni (divieto di svolgimento di attività assolutamente incompatibili e necessità di autorizzazione per lo svolgimento delle attività "relativamente" incompatibili) nella disponibilità dell'amministrazione che le aveva pagate (sent. n. 417/2020, Sez. giur. Sicilia).

Il legislatore (art. 53, d.lgs. n. 165/2001) ha modulato tre diverse situazioni: a) al sesto comma, sono indicate le attività extraistituzionali esercitabili senza la previa autorizzazione in quanto espressive di basilari libertà costituzionali"; b) al settimo comma, sono indicate le attività occasionali, espletabili dal dipendente pubblico previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza; c) al primo comma, sono indicate le attività assolutamente incompatibili, che sono quelle caratterizzate da continuità e non occasionalità nello svolgimento ed in particolare, quelle di cui all'art. 60, d.p.r. n. 3/1957. Con riguardo alle attività di cui al c. 7, è stata rimessa all'amministrazione di appartenenza la valutazione, in concreto, della eventuale lesività dello svolgimento di altre attività, che, per natura o modalità di espletamento, non indispensabilmente si pongono in conflitto con il rapporto di pubblico impiego. Mentre, con riguardo alle attività di cui al c. 1, è stata prevista una sorta di anticipazione della tutela, non lasciando all'amministrazione margini discrezionali nella valutazione in concreto di situazioni di conflitto, escludendone - in assoluto per legge-la possibilità di esercizio in ragione di una valutazione, in astratto, del rischio di conflittualità con l'attività di pubblico impiego, salvo per i casi specificamente individuati dalla norma. Con riguardo alle conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di esclusiva, sia nei casi di cui al c. 1, che con riguardo

ai casi di cui al c. 7, è possibile configurare ipotesi di responsabilità erariale, ove la violazione abbia determinato una lesione patrimoniale alla pubblica amministrazione di appartenenza. Con riguardo, poi, al caso delle attività autorizzabili di cui al c. 7, oltre alle ipotesi ordinarie di responsabilità amministrativa non tipizzata, al fine di assicurare il rispetto dell'obbligo di richiesta di autorizzazione, è prevista una sanzione da applicarsi nel caso di svolgimento di attività in assenza di autorizzazione, consistente nell'obbligo di versamento del compenso "indebitamente percepito" in conto entrata dell'amministrazione di appartenenza. Il c. 7-*bis* contempla, poi, una specifica ipotesi di responsabilità amministrativa, relativa alla condotta tipizzata dell'omissione di versamento del compenso all'amministrazione di appartenenza (sent. n. 42/2020, Sez. giur. Sicilia).

La fattispecie di cui all'art. 60, d.p.r. n. 3/1957, relativa all'attività incompatibile con il regime del pubblico impiego, è più grave rispetto a quella avente ad oggetto lo svolgimento di incarichi non autorizzati per omessa richiesta. Il legislatore, tuttavia, ha scelto di tipizzare il danno da mancata entrata derivante dagli incarichi non autorizzati e non ha previsto un'analoga disposizione per quelli incompatibili, per i quali occorre, quindi, provare che il loro illegittimo esercizio abbia determinato un danno erariale. Deve dimostrarsi che le attività extraistituzionali censurate abbiano inciso sul corretto adempimento delle attività dal medesimo svolte a favore dell'amministrazione di appartenenza (sent. n. 504/2020, Sez. giur. Lazio). L'ipotesi di attività extra-istituzionale consistente nell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato presso un privato impinge nel divieto assoluto sancito dall'art. 60 del d.p.r. n. 3/1957; pertanto, è inapplicabile il regime dettato dell'art. 53, cc. 7-13, d.lgs. n. 165/2001 (sent. n. 449/2020, Sez. giur. Puglia)

Nel caso relativo a consulenze tecniche di parte a favore di privati, svolte in maniera continuativa da un docente universitario a tempo pieno senza la prescritta autorizzazione, la Sezione, respingendo l'eccezione di parte, ha ribadito che la prescrizione decorre dalla comunicazione dell'esito delle indagini della Guardia di Finanza, in quanto nell'omessa comunicazione degli incarichi all'amministrazione di appartenenza è ravvisabile il requisito dell'occultamento doloso del danno. Alla luce della normativa di settore che richiama anche i regolamenti degli atenei per la disciplina del rilascio delle autorizzazioni, il convenuto è stato condannato a risarcire il danno (nella misura legale dei compensi indebitamente conseguiti e non riversati), in quanto la sua condotta è connotata dal dolo, quale consapevole volontà di sottrarsi ai limiti ed alle modalità con cui il professore universitario deve espletare la propria attività a tempo pieno, a tutela del principio di esclusività del pubblico impiego (art. 98 Cost.) per prevenire eventuali conflitti d'interessi (sent. nn. 239/2020, 453/2020, Sez. giur. Lazio).

In materia di danno erariale cagionato dalla proroga illegittima di incarichi esterni di collaborazione coordinata e continuativa, è stato precisato che l'illegittimità di singoli atti o provvedimenti non rileva, di per sé, al fine di connotare come antigiuridico il comportamento di un agente pubblico. Essa, tuttavia, costituisce indice sintomatico dell'idoneità o meno della condotta a cagionare un danno ingiusto, di guisa che, nel caso di concorso di un'attività provvedimentale palesemente contraria ai doveri d'ufficio con gli altri elementi dell'illecito, può conseguirne la responsabilità amministrativa in capo agli autori. Inoltre, in sede di

quantificazione del danno erariale, è stato evidenziato che la valutazione sulla *compensatio lucri cum damno*, concorrendo alla determinazione del danno, precede le valutazioni riguardanti l'eventuale esercizio del potere riduttivo. È stato accolto l'orientamento secondo cui la valorizzazione dell'*utilitas* derivante dalla prestazione rientra nel ponderato e prudente apprezzamento del giudice contabile, sicché non può escludersi, in astratto, che da una spesa determinata da una condotta illecita possa anche derivare un beneficio alla p.a. o alla comunità amministrata, non potendo prescindersi dal ricondurre tale valutazione al principio generale, di matrice civilistica, della *compensatio lucri cum damno* (sent. n. 42/2020, Sez. giur. Molise).

Sussiste l'obbligo del dipendente pubblico di chiedere all'amministrazione di essere autorizzato allo svolgimento di attività lavorativa extraistituzionale (indipendentemente dalla circostanza che la medesima sia prestata in Italia o all'estero), anche laddove egli si trovi in posizione di aspettativa non retribuita (nella specie per ricongiungimento al coniuge), atteso che tale ipotesi non rientra tra i casi di esenzione espressamente previsti dalla norma, la quale stabilisce che sono sottratti all'obbligo di riversamento i soli corrispettivi derivanti dalle prestazioni rese nell'espletamento di incarichi per il cui svolgimento sia previsto il collocamento in aspettativa, avendo in tal caso l'ente di appartenenza già previamente valutato i profili di eventuale incompatibilità (sent. n. 51/2020, Sez. giur. Trentino-Alto Adige Südtirol, sede di Bolzano).

È stato affermato che, nonostante la natura di rapporto di lavoro non subordinato che caratterizza il rapporto convenzionale intercorrente tra medico specialista ambulatoriale e ASL, a tale categoria di lavoratori si applica il regime delle incompatibilità con l'attività professionale esterna svolta in favore di soggetti accreditati o convenzionati con il SSN di cui all'art. 4, c. 7, della l. n. 412/91 dovendosi far riferimento, in punto di quantificazione del danno, non alla previsione di cui all'art. 53, cc. 7, 7-*bis* del d.lgs. n. 165/01 (applicabile ai dipendenti con rapporto di lavoro subordinato), ma agli importi percepiti dall'ASL quale corrispettivo, in quanto la sussistenza di causa di incompatibilità avrebbe precluso l'insorgere o la prosecuzione del rapporto convenzionale (sent. nn. 109/2020, 120/2020, Sez. giur. Veneto).

Nell'ambito delle attività extralavorative dei professori universitari a tempo pieno, sono stati fissati i criteri per la distinzione tra attività consulenziali (consentite) e attività libero-professionali (vietate). A tale scopo, si è fatto riferimento ad un criterio di base, ovvero la reiterazione e la continuità temporale delle consulenze espletate, e a due indici sintomatici, di per sé non probanti in modo assoluto, individuati nell'entità dei compensi, raffrontati alla retribuzione annua da professore, e nell'apertura di partita i.v.a. Si è ritenuto pertanto che, nel concorso del criterio base e di almeno uno dei due indici sintomatici, l'attività, pur formalmente qualificata come consulenziale, configuri una attività libero-professionale, come tale vietata e non autorizzabile, ai sensi e per gli effetti dell'art. 53, c. 7 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (*ex multis*, sent. n. 11/2020, Sez. giur. Lombardia).

È stato chiarito che le somme da recuperare ai sensi dell'art. 53, cc. 7 e 7-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, in caso di espletamento di attività extralavorative non autorizzate, devono essere computate al netto e non al lordo delle ritenute fiscali, stante la non

applicabilità degli enunciati della sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 24 del 12 ottobre 2020 per la diversità delle fattispecie *sub iudice* (sent n. 198/2020, Sez. giur. Lombardia).

In materia di quantificazione del danno, per lo svolgimento di incarichi non autorizzati, è stato escluso che potessero essere detratti dal *quantum* i "costi attività professionale", in quanto finirebbero per riverberarsi sull'amministrazione danneggiata anche gli oneri sostenuti dal dipendente, nell'ambito di un'attività non autorizzata e, quindi, svolta *contra legem* (sent. n. 101/2020, Sez. giur. Veneto).

È stato affermato che lo svolgimento di attività extra-lavorative non autorizzate integra una fattispecie di danno erariale in caso di omesso riversamento di quanto indebitamente percepito, non rilevando in alcun modo che il dipendente abbia reso un'eccellente prestazione di lavoro presso l'amministrazione di appartenenza e che il rapporto intercorrente tra la p.a. ed il dipendente pubblico sia non continuativo ovvero a tempo determinato. Al riguardo, va considerato che l'obbligo di restituzione dei proventi ricevuti non è collegato al mancato o non corretto espletamento dei compiti d'istituto e che il divieto di svolgere incarichi non autorizzati, previsto per tutti i dipendenti pubblici non opera alcuna distinzione tra rapporti a tempo determinato e indeterminato. Nel caso specifico, la quantificazione del danno è stata effettuata al netto delle spese documentate, sostenute per lo svolgimento dell'attività non autorizzata, ma al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali (sent. n. 227/2020, sez. Sardegna).

In materia di elemento soggettivo, è stata ritenuta sussistente la connotazione dolosa dello svolgimento *contra legem* di attività non autorizzate prestate in favore di terzi, in quanto evincibile da plurimi elementi sintomatici, cosicché è stato ritenuto, in modo possibile e verosimile e secondo il criterio di giudizio del 'più probabile che non', che la condotta illecita contestata fosse connotata dal dolo, considerate le circostanze di fatto, che costituiscono il complesso patrimonio indiziario acquisito al giudizio valutato alla stregua dell'art. 2729 c.c. esaminandone gravità, precisione e concordanza, ai fini del formarsi del libero convincimento ex artt. 115 e 116 c.p.c. (sent. n. 101/2020, Sez. giur. Veneto).

Il danno da illecito utilizzo o da indebita percezione di fondi nazionali ed europei

In materia di illecita fruizione di contributi, il danno diventa attuale e concreto nel momento della percezione dell'utilità e, quindi, si realizza nel momento e nel luogo in cui i benefici entrano nella sfera giuridica (ed economica) del soggetto chiamato a risponderne che, per le società, è necessariamente identificabile nella sede legale e operativa e non certo ove le stesse hanno svolto l'attività imprenditoriale (ord. n. 6/2020, Sez. giur. Veneto).

Quando il cofinanziamento, secondo una determinata ripartizione del peso economico dell'operazione, affianca risorse private per la realizzazione di un determinato programma, si ha comunque sviamento – e, dunque, danno erariale – pur in presenza dell'effettuazione di spese finalizzate al programma, ove il finanziamento di queste sia avvenuto solo con le risorse pubbliche ovvero col concorso di queste in misura maggiore rispetto a quella dovuta secondo la ripartizione del sacrificio economico tra pubblico e privato stabilita in occasione della concessione del beneficio; in questa ipotesi, infatti, manca, in tutto o in parte, la prevista immissione di ricchezza privata, chiamata a concorrere alla realizzazione

del predetto obiettivo di politica economica. Appare evidente che, in tal caso, la spesa sarebbe, di fatto, inferiore rispetto a quella programmata e documentata e che le risultanti economie andrebbero a beneficio della sola quota posta a carico del finanziamento privato, così risultante ridotto o, addirittura, insussistente (sent. n. 427/2020, Sez. giur. Sicilia).

Ai fini della responsabilità amministrativa per doloso sviamento di fondi pubblici, non sussiste la legittimazione passiva in capo ai docenti di un corso finanziato dall'amministrazione, atteso che questi ultimi, legati al soggetto beneficiario e gestore dei fondi da un mero rapporto contrattuale "ad ore", non avevano alcun potere di gestione dei finanziamenti né alcuna disponibilità di fatto degli stessi, né risultavano compartecipi di un disegno illecito (sent. n. 1/2020, Sez. giur. Abruzzo).

Il danno alla concorrenzialità del mercato e danno da tangente

Alla luce del principio di concretezza e attualità del detrimento patrimoniale, la dimostrazione (sia pure secondo il criterio valutativo del 'più probabile che non') della sussistenza del c.d. danno alla concorrenza deve fondarsi su idonei parametri probatori, quali il confronto con i ribassi conseguiti a seguito di gare per contratti di analoga/similare tipologia, relative ad ambiti territoriali adeguatamente circoscritti e connotate da una congrua prossimità temporale. È stata quindi disattesa la richiesta risarcitoria fondata sulla inosservanza delle suddette regole, come se la pretermissione delle medesime configurasse un nocumento in *re ipsa*, dandosi altrimenti ingresso ad una inammissibile concezione sanzionatoria di tale responsabilità. Ove l'attore erariale non fornisca la prova della sussistenza del danno, non è consentito al collegio supplire a tale carenza ricorrendo ai parametri concernenti il profilo della eventuale liquidazione del *quantum debeatur* prospettati dal convenuto in via di mero subordine, venendosi altrimenti a stravolgere il corretto equilibrio tra i rispettivi oneri incombenti sulle parti e pertanto ad inficiare gli stessi diritti della difesa. (sent. n. 1/2020, Sez. giur. Trentino-Alto Adige/ Südtirol, sede di Bolzano).

Il danno alla concorrenza non può discendere dalla mera inosservanza delle regole dell'evidenza pubblica che rappresentano un indizio di pregiudizio, ma presuppone la dimostrazione che la violazione delle norme sulla scelta del contraente ha determinato una maggiore spendita di denaro pubblico. La lesione del patrimonio pubblico va ricondotta al mancato risparmio derivante dall'omesso ricorso alle regole dell'evidenza pubblica e comporta una quantificazione del danno secondo un giudizio equitativo il quale deve tener conto di parametri il più possibile obiettivi (sent. n. 59/2020, Sez. giur. Veneto).

Ai fini della verifica della sussistenza di un danno alla concorrenza, è stato rilevato che in alcuni casi eccezionali sussistono requisiti in presenza dei quali l'amministrazione risulta legittimata a trattare con l'unico soggetto in grado di fornire la prestazione richiesta, ai sensi dell'art. 57, c. 2, lett. b) del d.lgs. n. 163/2006, secondo il quale le stazioni appaltanti possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata, senza previa pubblicazione di un bando di gara, dandone conto con adeguata motivazione nella delibera o determina a contrarre, "qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti

esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato" (sent. n. 7/2020, Sez. giur. Piemonte).

In relazione ad una fattispecie riguardante l'affidamento dei servizi legali da parte di una pubblica amministrazione, è stato chiarito che esso configuri un appalto (con relative regole) a fronte della gestione del contenzioso in modo continuativo nell'unità di tempo considerata, oppure un mero contratto d'opera professionale. In questo secondo caso, si è affermato che il conferimento di incarichi di studio e di consulenza, ed anche di incarichi legali singoli, richiede, ai sensi dell'art. 7, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, procedure comparative pubblicizzate e trasparenti ex art. 1 l. 7 agosto 1990, n. 241, la mancanza di professionalità interne idonee, la valutazione curriculare degli aspiranti, la determinazione della durata dell'incarico e del compenso. L'assenza di tali requisiti determina l'illegittimità dell'incarico, che ridonda in danno erariale pari al compenso erogato, detratti i costi risparmiati dalla p.a. per omesso utilizzo di professionalità interne (sent. n. 10/2020, Sez. giur. Lombardia).

Con riferimento a fattispecie di danno alla concorrenza, è stata affermata la responsabilità erariale di alcuni dipendenti civili e militari del Ministero della difesa – già condannati in sede penale- per aver causato nell'arco del triennio 2012 - 2015 un ingente danno erariale - nella duplice componente di danno patrimoniale alla concorrenza e di danno da disservizio – tramite l'alterazione delle procedure di aggiudicazione di gare di appalto bandite dall'Aeronautica, assegnate ad imprenditori conniventi in cambio di dazioni illecite di denaro. In relazione alla quantificazione del danno alla concorrenza, è stato temperato il criterio equitativo *ex* art. 1226 c.c. corrispondente al c.d. "utile di impresa" (pari convenzionalmente al 10% del valore dell'appalto) nella misura del 5% del valore degli appalti oggetto di turbativa, stante l'apporto concausale della omissione di controlli da parte dell'amministrazione danneggiata. Si è ritenuto, infatti, che il sodalizio criminale costituitosi tra il personale dipendente non fosse ignorato dall'amministrazione, sia per il lungo lasso temporale in cui le attività delittuose si sono snodate, sia per il fatto che gran parte delle medesime si sono svolte all'interno degli uffici ed in spazi ad esclusivo uso militare, che avrebbero dovuto essere controllati, essendone inibito l'ingresso agli estranei (sent. n. 589/2020, Sez. giur. Lazio).

È stato poi chiarito che il danno alla concorrenza, non diversamente da qualunque altra tipologia di danno patrimoniale, non può ritenersi sussistente *in re ipsa*, in quanto l'omissione della gara costituisce un indizio di danno, ma occorre in ogni caso dimostrare che nel caso concreto la violazione delle norme sulla scelta del contraente abbia determinato una maggiore spendita di denaro pubblico. Pur in presenza di profili di antigiuridicità nella condotta tenuta dal convenuto nell'affidamento e nel ritardo dell'organizzazione, la procura deve dimostrare il divario tra i costi sostenuti per l'appalto dei servizi in questione e quelli di appalti similari (sent. n. 607/2020, Sez. giur. Lazio).

Il danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica

È stata affermata la responsabilità amministrativa del commissario liquidatore di un ente *in house* della regione, del dirigente dell'ufficio legale e del competente dirigente amministrativo, per avere utilizzato in maniera illegittima i fondi accantonati per il pagamento del TFR dei dipendenti, investendoli in operazioni

finanziarie a rischio con un partner di scarsa affidabilità. È stato ribadito che l'investimento delle somme di un ente pubblico o di una società *in house*, mediante conferimenti a un soggetto inaffidabile, che garantisce profitti inverosimili e impiega le somme in non meglio specificate operazioni finanziarie, costituisce fonte di responsabilità amministrativa. L'esistenza e l'attualità del danno non sono escluse dalle iniziative assunte in sede civile dall'amministrazione danneggiata, con il deposito di un ricorso per decreto ingiuntivo; ciò in quanto le due azioni non sono incompatibili, avendo ad oggetto presupposti diversi e soggetti non coincidenti, anche se l'eventuale integrale ristoro in sede civile può incidere sulla persistente configurabilità del danno. La mancanza di specifiche competenze tecniche, per chi sia titolare di un incarico di responsabilità, non giustifica il totale affidamento nei confronti di chi si ritiene capace e competente, in quanto persiste pur sempre l'obbligo di informarsi e di valutare in prima persona le conseguenze dei propri atti. Anche in difetto delle necessarie competenze tecniche, chi ricopre un incarico pubblico è comunque tenuto ad un minimo di diligenza nell'espletamento della propria attività, soprattutto se in posizione apicale (sent. n. 414/2020, Sez. giur. Calabria).

Il danno da mancata entrata

Nei giudizi concernenti il nocumento patito da un Comune a seguito dei mancati introiti causati dall'omesso adeguamento agli indici Istat del contributo commisurato al valore del "costo di costruzione "da corrispondere al momento del rilascio del permesso a costruire o di altro analogo titolo abilitativo", è stata affermata l'insussistenza nella fattispecie dei caratteri di certezza e di attualità del danno, atteso che, a fronte del potere-dovere dell'amministrazione di procedere alla rideterminazione del contributo di costruzione entro il termine decennale di prescrizione, il danno da mancata entrata, derivante dal rilascio del permesso di costruire previo pagamento del costo di costruzione in misura inferiore a quella di legge, è soltanto potenziale e, dunque, inidoneo a costituire elemento caratterizzante della responsabilità amministrativa (sent. n. 50/2020, Sez. giur. Molise; sent. n. 436/2020, Sez. giur. Puglia).

Il danno da disservizio

Nel caso di illeciti imputabili a più soggetti funzionari pubblici che hanno agito in forza di un'associazione a delinquere, il danno da disservizio per ciascuno dei compartecipi non è esclusivamente quello riferibile ai singoli fatti posti in essere, poiché è proprio la partecipazione di ciascun convenuto, con ruolo efficiente, all'associazione criminosa ciò che è determinante sia quale nucleo oggettivo dell'illecito sia quale elemento che riveste rilevanza causale ai fini della produzione del danno. Pertanto, se per i convenuti è accertata l'adesione al comune intento criminoso, dimostrata dalla disponibilità alle illecite operazioni e dalla ripetitività dei singoli reati-fine nel corso del periodo di tempo, va affermata per tutti la responsabilità per danno da disservizio, al di là dei singoli episodi (sent. n. 594/2020, Sez. giur. Sicilia).

È configurabile come "danno da disservizio" il sistematico e grave ritardo nel deposito delle sentenze per un magistrato che eserciti la funzione giudicante, poiché il rispetto dei termini previsti dalla legge per il deposito dei provvedimenti giudiziari

costituisce elemento essenziale della prestazione, connotando il "servizio giustizia", sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo (sent. n. 42/2020, Sez. giur. Sicilia).

Il danno da violazione dei vincoli di finanza pubblica

In tema dei rapporti tra mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica e responsabilità amministrativa, è stata esaminato il rapporto tra deliberazione del controllo e decisione nel giudizio di responsabilità. Invero, se agli atti del processo è stata ritualmente allegata ed è dunque utilizzabile, la deliberazione della sezione di controllo, le sue conclusioni relative all'accertamento della violazione del patto di stabilità, pur avendo i connotati di una valutazione oggettiva, non elide gli spazi di valutazione da parte del collegio in materia di responsabilità. Pertanto, anche allo scopo di assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, al contenuto della pronuncia di controllo – nella parte in cui ha ritenuto violate le regole del patto di stabilità – è stato attribuito il valore indiziario proprio delle cosiddette "prove libere" (atipiche) (sent. n. 28/2020, Sez. giur. Molise).

È stata disposta la condanna di dirigenti comunali per aver assunto del personale in violazione dell'art. 9, c. 1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016, non avendo l'ente proceduto ad approvare, entro il 30 settembre, il bilancio consolidato (sent. n. 41/2020, Sez. giur. Marche).

È stata affrontata anche la questione dell'eventuale responsabilità erariale nell'attuazione dell'art. 15, c. 13, lett. a), d.l. n. 95/2012, conv. dalla l. n. 135/2012, in materia di *spending review*. La contestazione riguardava l'omessa riduzione, nella prescritta percentuale, dei costi della spesa sanitaria derivanti dall'esecuzione di contratti aventi ad oggetto i servizi di gestione, conduzione, manutenzione, riqualificazione e ammodernamento degli impianti tecnologi, elettrici e degli elevatori. È stata ritenuta infondata la richiesta risarcitoria, per mancata prova della colpa grave, posto che dagli atti emergeva: la pronta attivazione dei convenuti volta a rinegoziare i contratti; l'impossibilità di accettare proposte alternative, salvo esporre l'azienda al concreto rischio di gravi disservizi e di costi magari superiori; la mancanza di validi strumenti giuridici utilizzabili dall'amministrazione per rescindere il contratto senza costi aggiuntivi. È stata comunque esclusa l'esistenza di danni; sul punto si è evidenziato che l'ipotesi accusatoria riposava sul presupposto interpretativo secondo cui la mancata riduzione dei costi contrattuali nella misura del 5%, in seguito alla rinegoziazione imposta dalla normativa citata, si sarebbe tradotta in un danno per l'amministrazione. L'assunto, però, non è stato condiviso atteso che la disciplina in parola non richiedeva la necessità di procedere sempre e comunque alla riduzione dei costi contrattuali nella misura del 5% (poi incrementata al 10% a decorrere dal 1° gennaio 2013), ma impegnava le amministrazioni interessate a cercare di conseguire risparmi di spesa attraverso oculate rinegoziazioni, senza limitare l'autonomia contrattuale delle parti coinvolte, né conculcare in alcun modo la discrezionalità delle amministrazioni circa la effettiva opportunità e convenienza di tali operazioni (sent. n. 50/2020, Sez. giur. Campania).

È stato evidenziato che la violazione di disposizioni di legge che per gli enti pubblici pongono vincoli finalistici all'utilizzo di somme di denaro e, più in generale, l'uso di entrate in conto capitale per finanziare spese correnti costituiscono una grave irregolarità contabile, con conseguente antigiuridicità della condotta, ma di per sé, salva diversa previsione normativa, non integrano il danno erariale. Affinché possa

ravvisarsi il danno, occorre che sia dimostrato in maniera precisa che tale diverso utilizzo dei fondi abbia riguardato il pagamento di spese illegittime o abbia determinato un reale depauperamento del patrimonio dell'ente con frustrazione delle finalità previste dalla legge. L'onere di tale prova grava sul pubblico ministero. In definitiva, la responsabilità amministrativa per l'utilizzo per spese correnti di importi sottoposti dalla legge a vincoli finalistici si può ravvisare in una delle seguenti ipotesi: a)- allorché le spese pagate erano illegittime o non dovute o, quanto meno, relative a debiti privi dei caratteri della certezza, della liquidità e dell'esigibilità; b)- allorché il mancato utilizzo delle entrate in conto capitale ha provocato un deprezzamento o un deterioramento del patrimonio dell'ente; 3)- allorché l'ente non è riuscito ad attuare in concreto le sue finalità istituzionali. L'onere della prova della sussistenza in concreto di una delle summenzionate ipotesi compete al pubblico ministero (sent. n. 435/2020, Sez. giur. Sicilia).

Il danno indiretto

Ai fini della quantificazione del danno indiretto, la pretesa risarcitoria è stata circoscritta all'importo sostenuto in seguito alla transazione stipulata da un'azienda sanitaria (amministrazione danneggiata) e da un consorzio di imprese aggiudicatario, onde porre fine ad una vicenda risarcitoria che ha visto lesa la parte pubblica senza alcun utile ritorno suscettibile di valutazione economica, in seguito all'aggiudicazione per la realizzazione di un centro protonico nell'ambito di un *project financing*. Sono stati esclusi dal danno i costi sostenuti anteriormente alla data dell'aggiudicazione, in quanto solo successivamente a tale data la Regione si era attivata per chiedere all'azienda sanitaria di valutare appieno i risvolti economico-sanitari della iniziativa insistendo per la sospensione dell'iter amministrativo di affidamento che, invece, è andato avanti fino alla sottoscrizione della convenzione, circostanza da cui è poi sorto il contenzioso definito con transazione (sent. n. 132/2020, Sez. giur. Veneto).

È stato disposto il risarcimento in via equitativa (art. 1226 c.c.) del danno indiretto da condanna al pagamento di una provvisionale immediatamente esecutiva disposta dal giudice penale, a seguito di un decesso per incidente automobilistico causato da cattiva manutenzione di strada comunale, e confermata da sentenza civile di appello. Ai fini della configurabilità del danno erariale indiretto, è stato ritenuto che sia sufficiente un pagamento da parte della pubblica amministrazione a terzi, sulla base di una sentenza meramente esecutiva, anche se ancora non passata in giudicato nella considerazione che vi è stato comunque un esborso di denaro proveniente dalle casse pubbliche, che deve essere reintegrato. (sent. n. 11/2020, Sez. giur. Lazio).

È stato chiarito che la sentenza pronunciata dal giudice del lavoro in materia di danno da demansionamento (*mobbing*), con conseguente condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno, non estende *ipso iure* i propri effetti nel giudizio contabile, poiché gli accertamenti eseguiti in quel processo sono liberamente valutabili davanti alla Corte anche alla luce delle risultanze probatorie ivi acquisite. Occorre, pertanto, che siano quantomeno allegati i mezzi di prova ritenuti decisivi dal giudice ordinario ai fini della statuizione di condanna dell'amministrazione a risarcire i danni patrimoniali e non patrimoniali cagionati al proprio dipendente, per una serie di comportamenti mobbizzanti dallo stesso subiti

in costanza di rapporto di lavoro. Ciò vale tanto più ove il soggetto, che è convenuto nel processo erariale a titolo di danno indiretto e che non è stato parte del giudizio ordinario, alleghi -a propria difesa- documentazione probatoria (non confutabile attraverso gli atti di causa e non contestata in sede processuale) idonea a contrastare gli stessi mezzi di prova ritenuti decisivi dal giudice del lavoro (sent. n. 5/2020, Sez. giur. Puglia).

In conseguenza della soccombenza nel giudizio risarcitorio attivato da un dipendente dinanzi al giudice del lavoro (per un caso di demansionamento), è stata accertata la responsabilità per danno indiretto del direttore amministrativo dell'amministrazione danneggiata, in quanto era a conoscenza della vicenda dannosa e ne aveva avocato a sé la gestione, essendo evidente che non poteva essere disconosciuto o frainteso che il perdurare del demansionamento e dell'assenza di assegnazione di mansioni lavorative stesse stava determinando un pregiudizio per l'università. È stato dunque accertato l'inadempimento dell'obbligo di denuncia e il danno indiretto conseguente agli esborsi sopportati dall'amministrazione nell'ambito del contenzioso civile (sent. n. 200/2020, Sez. giur. Lombardia).

Alla stregua della consolidata giurisprudenza contabile, non può essere riconosciuta efficacia retroattiva alla nuova 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), ed in particolare 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 (sent. n. 108/2020, Sez. giur. Toscana).

Il danno da contrattazione collettiva

In materia di danno derivante da erogazione di indennità di risultato, è stato affermato che configurano danno patrimoniale le somme riscosse da un dirigente a titolo di anticipazione sull'indennità di risultato, alla luce del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, in quanto conseguite in carenza dei prescritti presupposti. In particolare, cagiona un danno erariale il direttore di un ente parco nazionale che abbia proceduto all'autoliquidazione di acconti sull'indennità di risultato in un momento antecedente alla prescritta verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte dell'organismo indipendente di valutazione; riscontro intervenuto successivamente e conclusosi con esito negativo (sent. n. 12/2020, sez. Sardegna).

È stata affermata la responsabilità del presidente e di alcuni componenti del vertice burocratico di una provincia in relazione all'illecita liquidazione dell'indennità di risultato in favore dei dirigenti dell'ente, che era stata quantificata in assenza del previo pronunciamento del nucleo di valutazione e che si era ingiustificatamente allineata sui valori massimi consentiti dall'ordinamento per tutti i dipendenti, in assenza di una valutazione sul loro concreto operato (sent. nn. da 115/2020 a 132/2020, Sez. giur. Lombardia).

Costituisce danno erariale il riconoscimento di progressioni economiche orizzontali, con i diversi contratti collettivi decentrati sottoscritti dall'ente locale negli anni, a tutto il personale in servizio, con la sola esclusione di coloro che avevano ricevuto note di demerito e ciò anche prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 22 ottobre

2009 n. 150, attuativo della l. 4 marzo 2009 n. 15. La chiarezza delle previsioni contenute nel Ccnl del 31 marzo 1999, unitamente ai principi già espressi dal legislatore in materia del c.d. livello economico differenziato, introdotto con l'art. 35 del d.p.r. del 3 agosto 1990, n. 333 e sostituito e ampliato con la nuova disciplina in materia di progressioni economiche orizzontali, impongono, in sede di sottoscrizione della contrattazione decentrata, una limitazione quantitativa nel riconoscimento delle progressioni economiche orizzontali ai dipendenti in servizio. Sono chiamati a rispondere per tale danno coloro che hanno sottoscritto i contratti collettivi a livello decentrato, che hanno dato vita alle progressioni non dovute o che, comunque, hanno partecipato alla loro formazione e, precisamente, la parte politica, la delegazione di parte pubblica ed il collegio dei revisori. Con riferimento alle rappresentanze sindacali, stante l'assenza di giurisdizione del giudice contabile sulle condotte dalle stesse poste in essere, il danno dovrà essere proporzionalmente ridotto in ragione dell'apporto causale derivato dalla loro condotta nella determinazione del danno. È da considerare come gravemente colposa la condotta di coloro che, nella veste di dirigenti o comunque responsabili nella gestione del personale, si sono trovati ad attuare la contrattazione decentrata precedentemente sottoscritta relativamente alle progressioni economiche già concesse, trattandosi, non già di indennità revocabili, ma di benefici entrati nel trattamento economico dei singoli dipendenti, tali da addivenire parte integrante anche del trattamento di quiescenza (sent. n. 288/2020, Sez. giur. Toscana).

Non costituisce danno erariale, invece, la illegittima costituzione di fondi per il salario accessorio, trattandosi di una mera irregolarità contabile non causativa di materiale esborso di denaro (sent. n. 288/2020, cit. Sez. giur. Toscana).

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dei componenti della delegazione trattante di parte pubblica per i contratti collettivi decentrati integrativi, atteso che - ai sensi dell'art. 40, c. 3 *quinquies*, d.lgs. n. 165/ 2001 - le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale o che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione finanziaria annuale e pluriennale. La responsabilità amministrativa da contrattazione collettiva si configura ogniqualvolta a un dipendente pubblico vengano erogate somme di denaro o accordati altri benefici patrimoniali in forza di disposizioni del contratto integrativo decentrato contrarie a norme imperative di legge o a vincoli derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale o dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascun ente.

L'azione del p.m. contabile non diviene improcedibile per effetto del recupero disposto da un ente locale ai sensi dell'art. 4, d.l. n. 16 del 6 marzo 2014, conv. dalla l. n. 68 del 2 maggio 2014. Tale recupero, infatti, non preclude la procedibilità dell'azione erariale, poiché: a)- alla luce del vigente sistema normativo il giudizio di responsabilità amministrativa non ha soltanto profili risarcitori ma ha anche profili sanzionatori, posto che tale responsabilità risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente e posto che l'azione di responsabilità non è intesa al mero ripristino dell'equilibrio patrimoniale ma tutela altresì l'esigenza che i mezzi finanziari

pubblici siano utilizzati per il raggiungimento dei fini pubblici; b)- ai fini della configurazione del danno erariale non occorre che esso sia irreversibile, nel senso che non è necessario che il pregiudizio risulti non sanabile mediante il ricorso ad altri meccanismi satisfattori della pretesa creditoria; c)- il recupero ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 6 marzo 2014 si risolve soltanto in un futuro risparmio di spesa conseguente alla riduzione del fondo per le risorse decentrate ma non comporta un effettivo incasso di somme in favore dell'ente locale, sicché non vi è un incremento patrimoniale tale da pareggiare l'illegittimo depauperamento derivante dal pagamento di emolumenti non dovuti; d)- il recupero ai sensi dell'art. 4, cit., non determina l'obbligo della restituzione degli emolumenti indebiti da parte dei dipendenti ma comporta esclusivamente la riduzione complessiva del fondo per le risorse decentrate nei confronti di tutti gli attuali dipendenti, sicché coloro che sopportano gli effetti della decurtazione non coincidono con i beneficiari degli emolumenti, che potrebbero non essere più in servizio.

È stato precisato che il sindaco e i componenti della giunta comunale non possono invocare l'esimente politica, allorché autorizzano la sottoscrizione di un contratto collettivo decentrato integrativo, che preveda indennità in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale o con i vincoli di legge, poiché gli organi politici non possono prescindere dalla doverosa conoscenza del minimale e inderogabile quadro normativo di riferimento che regolamenta le materie oggetto di deliberazione.

Infine, in virtù dell'art. 40 *bis* del d.lgs. n. 156/2001 e dell'art. 239 del d.lgs. n. 267/2000, l'organo di revisione dell'ente locale, allorché rende il parere obbligatorio su un'ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo, deve verificare la compatibilità della contrattazione collettiva integrativa non solo con i vincoli di bilancio della singola amministrazione ma anche con quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge e della contrattazione collettiva, con particolare attenzione per le disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori. L'obbligo di diligenza in capo all'organo di revisione implica che l'esame di un'ipotesi di contratto collettivo non possa prescindere da una valutazione preliminare delle direttive per la contrattazione e degli atti richiamati dal medesimo contratto collettivo (sent. n. 157/2020, Sez. giur. Sicilia; sul recupero ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 6 marzo 2014, cfr. sent. n. 288/2020, Sez. giur. Toscana).

Il danno derivante da non corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari

Con riferimento all'utilizzo dei fondi destinati ai gruppi consiliari dei Consigli regionali, è stato chiarito che lo scopo politico di un esborso di denaro pubblico, nei limiti entro i quali esso era ammesso dalla legge regionale vigente *ratione temporis*, non esonera chi lo compia dall'obbligo di fornirne idonea giustificazione mediante documentazione adeguata a rappresentare l'occasione della spesa, poiché la libertà nel fine, tipica dell'atto politico, non può essere intesa nel senso di rendere irrilevante la causa dell'atto di spesa, pena l'impossibilità del necessario controllo requirente e giurisdizionale della sua inerenza e quindi della liceità (sent. n. 70/2020, Sez. giur. Liguria).

Per quanto concerne il rapporto tra finanziamenti pubblici e spese politiche o di partito, è stato precisato che, a prescindere dalla soluzione cui si acceda per la natura giuridica dei gruppi consiliari, risulta pacifico che i partiti politici, di cui i gruppi costituiscono la proiezione all'interno dell'assemblea regionale, siano delle libere e stabili private associazioni di cittadini, con comunanza di ideologie e di interessi. Pertanto, non si ammette la sovrapposizione concettuale tra le due categorie di spese, quelle politiche del partito e quelle per le iniziative politiche del gruppo, in assenza di documentazione che comprovi l'inerenza della spesa alle seconde, anche con riferimento ad un gruppo monopersonale. Il rimborso, in difetto, potrebbe risultare idoneo anche a configurare una surrettizia "spesa di partito", tale da alterare il sistema di finanziamento pubblico in elusione dell'espresso divieto normativo (sent. n. 105/2020, Sez. giur. Liguria).

CAPITOLO VI

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali e organizzativi

Nel corso del 2020, la Corte dei conti, in particolare attraverso le attività delle Sezioni riunite in sede di controllo, è stata impegnata, in misura rilevante, nella valutazione dell'impatto economico-finanziario determinato dall'emergenza sanitaria. In questo quadro congiunturale, si sono infatti intensificate le occasioni in cui la Corte dei conti, nell'esercizio della propria funzione ausiliaria al Parlamento, è stata chiamata a fornire elementi valutativi all'organo legislativo. Oltre ai momenti centrali di esame dei principali documenti che scandiscono il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, la Corte si è espressa in merito alle più rilevanti misure legislative adottate per fronteggiare la situazione di crisi, riservando particolare attenzione all'effetto delle stesse sulla situazione della finanza pubblica italiana, anche in chiave prospettica.

Tali attività si sono aggiunte al ciclo ordinario dei referti e dei rapporti che la Corte dei conti, attraverso le Sezioni riunite in sede di controllo, produce annualmente. Detto ciclo, nel 2020, 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 quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri;
- la Relazione sul costo del lavoro pubblico.

Oltre a ciò, è stato condotto l'esame sui piani di revisione straordinaria e periodica 2018 e 2019 delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri e degli altri enti pubblici soggetti al controllo delle Sezioni riunite della Corte dei conti, nonché sono state espletate le attività di certificazione delle Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritte dalle parti negoziali e riferite al triennio 2016-2018.

Sul piano organizzativo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno assicurato, sia nel periodo di chiusura totale degli Uffici, sia successivamente alla graduale

riapertura e al progressivo rientro in sede del personale magistratuale e amministrativo, lo svolgimento di tutte le attività da remoto.

2. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato

Ai sensi dell'art. 100, c. 2 della Costituzione, la Corte dei conti "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito". Alla luce di tale disposizione il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano gli strumenti mediante i quali si porta a termine il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione alla Corte dei conti e se ne riferiscono gli esiti al Parlamento.

Come 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 2019 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 quadrimestrali 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 di 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.

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 2019 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 2019.

Segue, poi, l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2019 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

In dettaglio, la gestione del bilancio statale, nel 2019, si è caratterizzata per andamenti molto positivi sul fronte sia delle entrate sia delle spese. L'indicatore sintetico di maggior rilievo, l'indebitamento netto, pari a circa 30 miliardi, si è ridotto nell'anno in misura significativa (di oltre 13 miliardi rispetto al 2018) e assai di più di quanto previsto nei documenti programmatici di bilancio. La ragione principale si rinviene, a differenza di quanto accaduto nel 2018, in un risultato ben superiore alle attese delle entrate che, nel complesso, sono cresciute del 2,8% (0,17% nel 2018), ma con una forte accelerazione, in particolare, delle imposte dirette (3,9% contro la

diminuzione dell'1,1% del 2018). Alla base di tale favorevole andamento del gettito tributario, che è andato oltre le stime che venivano proposte anche in sede di preconsuntivi, vi sono diversi fattori: in primo luogo, l'obbligatorietà della fatturazione elettronica e l'entrata in funzione degli indicatori di affidabilità in sostituzione degli studi di settore. Sul fronte della spesa, il livello delle uscite totali è rimasto stabile sui valori del 2018, ma deve essere sottolineato soprattutto il "cambio di rotta" nella composizione interna della spesa. Infatti, i dati del 2019 indicano una netta decelerazione delle spese correnti al netto degli interessi, con un aumento rispetto al 2018 limitato allo 0,8% (a fronte dell'1,7% del 2018) e, in particolare, con riduzioni dei livelli sia dei redditi da lavoro dipendente (-0,5% contro il +3,7% del 2018) sia dei consumi intermedi (-5,2% contro +3,6% del 2018). Più accentuata rispetto all'anno precedente è risultata anche la flessione della spesa per interessi (-6,5% contro -0,7%). L'inversione di marcia riguarda anche le spese in conto capitale, ma soprattutto gli investimenti fissi lordi, che finalmente segnano un tasso di crescita positivo (+12,6% contro il -3,7% del 2018). Nel complesso le spese in conto capitale risultano cresciute del 2,4%, a fronte di una diminuzione nel 2018 di circa il 17%, che tuttavia era fortemente influenzata da un fenomeno di natura prettamente contabile.

Posto a confronto con i più generali dati del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, l'andamento della spesa statale appare significativamente più contenuto con riguardo alla spesa corrente primaria (0,8% di crescita per lo Stato contro il 2,1% per le Amministrazioni pubbliche), mentre l'accelerazione degli investimenti è notevolmente superiore nel conto dello Stato (12,6% contro 6,9).

Una innovazione introdotta nella Relazione sul 2019 riguarda l'"Agenda 2030": l'analisi sperimentale condotta su tale tema e l'"Ecorendiconto" costituiscono un quadro di riferimento per una rilettura delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato alla luce degli obiettivi fissati dalle Nazioni Unite e, in particolare, di quelli della sostenibilità ambientale. Una prospettiva questa che potrà rappresentare anche un nuovo modello dei controlli della Corte dei conti improntato al monitoraggio del perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

In linea con il passato, una particolare evidenza è stata rivolta al Conto del patrimonio, nel cui ambito è stata posta specifica attenzione alla gestione di tesoreria e ai più rilevanti fenomeni patrimoniali.

Ai profili contabili e organizzativi sono stati dedicati i capitoli concernenti "L'ordinamento contabile", relativo al complesso processo di attuazione della legge di contabilità n. 196 del 2009, e "L'organizzazione e il personale", nel quale sono state analizzate le misure di riassetto organizzativo, anche con riferimento alla pluralità di Enti pubblici e società strumentali delle Amministrazioni statali.

Nel capitolo concernente l'"Attività contrattuale" si fornisce una panoramica sulle criticità osservate nella normativa di riferimento e sulle problematiche esposte dalle Amministrazioni in sede applicativa. Sono stati in particolare presi in esame aspetti relativi al Codice dei contratti pubblici, che, ancora oggi, deve considerarsi un provvedimento in continuo mutamento, e si è dato conto delle più significative modifiche intervenute. Nel capitolo dedicato alle attività di controllo della Corte dei conti sono state sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità, di quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e di quelli sugli Enti cui lo

Stato contribuisce in via ordinaria. Ciò al fine di fornire un quadro di insieme sulle tematiche principali che hanno connotato l'attività di controllo della Corte, custode dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive. Nel capitolo "La revisione periodica delle partecipazioni societarie detenute dai Ministeri" si è dato conto delle attività svolte dalle Amministrazioni centrali dello Stato ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP). In particolare, dopo aver definito il perimetro di applicabilità delle suddette norme alle società partecipate dai Ministeri, sono state prese in esame le problematiche relative alle partecipazioni dirette e indirette, alle società quotate, alle società di diritto singolare e ai profili attinenti agli organi competenti all'approvazione dei piani di razionalizzazione. Si è riferito, inoltre, sugli esiti della ricognizione effettuata, sui costi di funzionamento e di personale e sui profili inerenti all'articolazione e alla remunerazione degli organi di amministrazione.

Uno specifico approfondimento è poi dedicato all'analisi finanziaria e gestionale dei Fondi di rotazione e delle gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche, per i quali la Corte riferisce, come da specifica previsione normativa, in apposita sezione della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato. È proseguita la ricognizione trimestrale dei conti correnti bancari e postali sui quali risultino versate risorse pubbliche gestite direttamente dalle Amministrazioni dello Stato o da gestori per conto di Amministrazioni dello Stato, come previsto dall'art. 44 *quater* della l. n. 196 del 2009.

Il secondo volume è dedicato alla verifica e alla valutazione dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato, focalizzandosi sui risultati ottenuti nella gestione dei principali programmi. In questa prospettiva, i dati finanziari ed economici del Rendiconto sono stati analizzati in rapporto alle politiche di bilancio perseguite, avendo riguardo alle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico degli organi di Governo, nella manovra finanziaria o in leggi di settore di cui sono stati valutati gli esiti. Ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, per ogni amministrazione, fa seguito l'analisi dei programmi ritenuti più significativi, dei loro risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle che hanno influito sulla realizzazione dei programmi di spesa. Le analisi, condotte sulla base di istruttorie sui fenomeni gestionali di maggior rilievo, sono state profondamente incise dall'emergenza Covid-19 che non ha consentito il consueto e approfondito confronto con le Amministrazioni. Le singole relazioni sui Ministeri si concludono con uno sguardo sulle risorse stanziate per il 2020: alle principali modifiche apportate con la manovra annuale, si accompagna la diversa impostazione prevista nell'anno, nonché le occorrenze legate all'emergenza sanitaria che ha colpito il Paese e che sono destinate a ripercuotersi anche sull'Amministrazione centrale.

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 ed incoerenze. Sul versante della spesa, la Corte dei conti, onde vagliare l'affidabilità dei dati contabili oggetto del giudizio di parificazione, effettua, da alcuni anni, 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, anche nel 2020, ha affrontato tematiche di ampio rilievo.

La prima parte del Rapporto è stata dedicata ad un esame degli andamenti dell'economia e della finanza pubblica alla luce della crisi sanitaria e sulla base degli aggiornamenti del quadro tendenziale dei conti pubblici contenuti nel DEF 2020.

Ne emergono evidenze particolarmente severe proprio perché l'evento pandemico si iscrive in un contesto macroeconomico già segnato da un marcato rallentamento e caratterizzato, nell'ultima parte del 2019, da un quadro internazionale denso di incertezze. La recessione conseguente alla crisi sanitaria colpisce l'Italia in uno stadio nel quale il prodotto interno lordo ha recuperato solo la metà delle perdite registrate nel 2009 e 2012 (pari a circa 9 punti di prodotto) e che ha visto una dinamica degli investimenti estremamente contenuta. Rispetto a quanto osservato in Germania, Francia e Spagna, l'Italia è stato l'unico paese in cui la nuova accumulazione di capitale non è stata sufficiente neanche a compensare gli ammortamenti, con conseguente erosione dello *stock*.

La caduta dell'attività economica si riflette in un forte aumento del deficit di bilancio, reso più netto dalle misure assunte per contrastare gli effetti che si potevano produrre se la diminuzione dell'offerta nei settori chiusi alla produzione si fosse tradotta, senza adeguate compensazioni, in un calo del reddito dei lavoratori e quindi in una riduzione ulteriore della domanda e dell'occupazione.

Tali andamenti hanno comportato un forte aumento del debito (dal 134,8% del Pil nel 2019 al 155,7 del 2020 secondo le stime del DEF) portandolo poco al di sotto del picco conosciuto dall'Italia nel primo dopoguerra, quando il debito sfiorò il 160% del prodotto.

Nel Rapporto si osserva che, in un tale quadro, la sostenibilità del debito è tanto maggiore quanto più credibile è la garanzia, dopo la temporanea e inevitabile fase espansiva, di collocarlo, in un arco di tempo congruo, su un percorso di lenta ma continua riduzione. La strategia di rientro richiederà un appropriato mix tra un significativo surplus primario di bilancio e una decisa azione di rilancio degli investimenti e della crescita.

Nella seconda parte del Rapporto ci si sofferma su tre problemi aperti della politica fiscale, da alcuni anni al centro del dibattito ma che non hanno ancora trovato soluzioni adeguate: la lotta all'evasione fiscale, la revisione del complesso sistema delle *tax expenditure* e la definizione del sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali.

Guardando al primo tema, quello della lotta all'evasione fiscale, si sottolinea come le misure inserite nella Manovra per il 2020 ne rafforzano significativamente il dispositivo normativo. Da un lato con le disposizioni finalizzate a impedire specifici comportamenti quali: le indebite compensazioni di imposta, l'omesso versamento delle ritenute e dei contributi negli appalti di lavori e di servizi, l'estensione del *reverse charge* nelle prestazioni di servizi con prevalente utilizzo di manodopera, le misure per la prevenzione delle frodi nei prodotti energetici; dall'altro, con le incisive modifiche alla disciplina dei reati tributari e la più estesa possibilità di utilizzare i dati dell'anagrafe dei rapporti finanziari. Essi, unitariamente considerati, costituiscono elementi importanti di una strategia coordinata e si saldano alle misure, già adottate a partire dal 2019, in materia di fatturazione elettronica e di trasmissione telematica dei corrispettivi.

A ciò si aggiunge il mutato approccio sull'uso dei mezzi di pagamento diversi dal contante che ha comportato l'abbassamento, sia pure solo progressivo, della soglia di suo utilizzo, l'obbligo di pagamento tracciato per poter fruire della detraibilità degli oneri ai fini dell'IRPEF, gli incentivi economici all'uso di carte di credito e di debito. Si tratta di iniziative dalle quali è ragionevole attendersi una progressiva emersione di base imponibile con conseguenti benefici effetti sulla *tax compliance*.

Quanto all'azione demandata all'amministrazione fiscale, va sottolineata l'esigenza di una strategia nella quale utilizzare, insieme con i più tradizionali strumenti di controllo *ex post*, un moderno approccio collaborativo basato sull'uso tempestivo delle banche dati e la capacità di dialogo con il contribuente mediante l'utilizzo di tutte le tecnologie disponibili, a partire da quella telematica.

L'ultimo rapporto sulle spese fiscali ne individua 533 erariali, per un ammontare orientativo di 62 miliardi. Si tratta di un sistema molto frammentato: sono solo 13 le spese fiscali con un costo stimato superiore al miliardo, per un ammontare di 42 miliardi. Questo sottoinsieme è costituito in larga parte da norme agevolative dell'IRPEF e in particolare da agevolazioni legate al possesso di una abitazione. Per circa il 65% dei provvedimenti, invece, il costo è o molto contenuto (comunque inferiore ai 10 milioni di euro) o estremamente difficile da quantificare.

Nel Rapporto ci si sofferma anche su altri aspetti problematici del sistema che si è venuto definendo. L'effetto distributivo delle agevolazioni è in alcuni casi regressivo: ne sono un esempio quelle legate al possesso di una abitazione e, in particolare, quelle legate alle ristrutturazioni e all'efficientamento energetico. Inoltre, vi è la possibilità che i trattamenti fiscali agevolati si sovrappongano a misure di spesa per i medesimi obiettivi ponendo problemi di efficienza. Ne è solo un esempio la politica per favorire la diffusione dell'iscrizione agli asili nido che vede la coesistenza di detrazioni fiscali e sussidi monetari alle famiglie, a cui può essere

aggiunta la spesa pubblica direttamente sostenuta dai comuni per il funzionamento delle strutture comunali.

Si tratta, in sintesi, di un sistema molto complesso che è destinato a condizionare in misura rilevante il processo di riforma fiscale.

Con la crescita del debito pubblico, non dovrà venir meno, nei prossimi anni, l'attenzione su alcune poste del bilancio sulle quali poggia la sostenibilità di lungo periodo dei saldi. Tra di esse, un ruolo di primo piano è rivestito dalla spesa per la previdenza e l'assistenza. Ad entrambe le tematiche il Rapporto dedica una riflessione ispirata, soprattutto, dall'intento di rileggere gli esiti dell'introduzione di Quota 100 e Reddito di cittadinanza.

Nel 2019, la componente previdenziale, nelle sue varie articolazioni, si è collocata nel complesso sui 317 miliardi, con un incremento del 2,8% contro l'1,9% del 2018. La spesa per pensioni (e rendite) è risultata di oltre 275 miliardi (+ 2,4%, contro l'1,8% nel 2018). Nel biennio 2020-21, il DEF stima un aumento medio annuo del 2,3%. L'incidenza sul prodotto, dal 15,4% nel 2019, vedrebbe un incremento al 17% quest'anno, per un evidente "effetto denominatore", per collocarsi poi al 16,4% nel 2021.

Per quanto riguarda Quota 100, a gennaio 2020 le domande presentate nel 2019 erano pari a 229 mila: il 40% di lavoratori dipendenti del settore privato, il 27% di lavoratori autonomi e il 33% di dipendenti pubblici. Rispetto alle stime della Relazione tecnica, il tasso di adesione è risultato sensibilmente più basso, circa il 58% di quanto prudenzialmente ipotizzato. Un aspetto di interesse dei risultati è quello della distribuzione territoriale, che evidenzia una propensione tendenzialmente crescente man mano che si passa da Nord a Sud. Le stime offrono anche qualche primo spunto circa gli effetti di Quota 100 sul mercato del lavoro e, in particolare, del tasso di sostituzione tra persone che hanno lasciato e nuovi entranti giovani: si evidenziano indicazioni di un tasso inferiore a quanto atteso e comunque inferiore all'unità.

Più in generale, occorre notare che le riforme realizzate in Italia sono state messe a dura prova dall'evoluzione dei parametri economici e demografici e che, pertanto, le prospettive di medio periodo del rapporto spesa pensionistica/Pil non consentono una lettura ottimistica, così come evidenziato nelle analisi della Ragioneria Generale dello Stato, della BCE e del FMI, o della Commissione europea.

In materia pensionistica è importante che si disegni 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. Indipendentemente dagli effetti che Quota 100 ha comportato, appare necessario, quindi, che i punti di maggiore solidità del sistema siano preservati, riaffermando il disegno e la logica complessiva della l. 214/2011 e gestendo in maniera mirata gli istituti in deroga.

Se in materia di previdenza il 2019 è stato contrassegnato da Quota 100, nelle politiche assistenziali l'anno si è caratterizzato per l'accelerazione impressa alla lotta alla povertà attraverso il varo del Reddito di cittadinanza (RdC).

Esso ha interessato oltre 1 milione di nuclei familiari e circa 2,5 milioni di persone. Si tratta di nuclei che vivono prevalentemente nel Mezzogiorno (60,6%), che sono per il 36% monocomponente e che, per l'88%, hanno un capofamiglia con cittadinanza italiana. A un anno dal suo avvio, si può affermare che tale strumento ha contribuito al contrasto della povertà assoluta, che potrebbe essersi ridotta di 1,5 punti (dall'8,4 al 6,9%). Effetti positivi sono registrati anche in termini di distribuzione del reddito.

Molti, tuttavia, i punti su cui riflettere sulla base dell'esperienza del primo anno per un possibile miglioramento. Le risorse appaiono sbilanciate a danno dei nuclei numerosi e con la presenza di minori e disabili. Non vi è un tasso di coinvolgimento delle famiglie con cittadinanza diversa da quella italiana proporzionato alla diffusione della povertà in tali segmenti di popolazione. Il ruolo dei servizi sociali dei Comuni, rispetto a quello dei Centri per l'impiego, può crescere di molto. Maggiore potrebbe essere il coinvolgimento, nella gestione del programma, del terzo settore.

Tematiche che andranno affrontate tenendo conto anche del contesto creato dall'emergenza Covid. Andranno meglio tarati alcuni aspetti tra cui, ad esempio, il coordinamento tra RdC e il Fondo per il reddito di ultima istanza, di cui all'art. 44 del d.l. n. 18/2020. Ma soprattutto, affinché allo strumento possano essere assegnati anche compiti di contrasto temporaneo di situazioni di disagio economico come quelle conseguenti all'emergenza, resta cruciale la possibilità che l'ISEE, l'indicatore che misura la situazione economica del nucleo familiare, sia rapidamente aggiornabile.

Per quel che riguarda il secondo pilastro del RdC, quello finalizzato a promuovere politiche attive per il lavoro, i risultati sono apparsi nel 2019 largamente insoddisfacenti e hanno confermato le perplessità avanzate dalla Corte al suo avvio. I dati a disposizione, comunicati dall'ANPAL Servizi, evidenziano che alla data del 10 febbraio 2020, i beneficiari del RdC che hanno avuto un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda sono circa 40 mila. Soprattutto, non si sono rilevati segni di un maggiore dinamismo dei Centri per l'impiego rispetto al passato.

Con la legge di bilancio per il 2020, le politiche per l'assistenza si sono orientate verso il sostegno della natalità e della famiglia in generale. Si tratta di una scelta condivisibile, tenuto conto che gli sviluppi demografici costituiscono, insieme al progresso tecnico, una variabile decisiva per le capacità di sviluppo di lungo periodo e che, alla decelerazione del prodotto potenziale registrata nell'ultimo decennio possono aver contribuito il calo della natalità e la persistente bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, tendenze che vanno dunque contrastate. Il rafforzamento del "buono asili nido" va quindi nella giusta direzione, ma occorre far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità, ampliando l'offerta dei servizi socioeducativi, che in Italia appare limitata, soprattutto in alcune realtà territoriali.

L'emergenza che il Paese sta affrontando ha reso più evidente, ove ve ne fosse stato bisogno, l'importanza di poter contare su una assistenza sanitaria efficiente e in grado di rispondere a minacce rese più insidiose da un sistema economico sempre più aperto e globalizzato. Nel Rapporto si sono ripercorsi i cambiamenti intervenuti

in sanità a partire dalla crisi finanziaria di inizio decennio: la graduale riduzione della spesa pubblica per la sanità e il crescente ruolo di quella a carico dei cittadini; la contrazione del personale a tempo indeterminato (a fine 2018 inferiore a quello del 2012 per circa 25.000 unità) e il crescente ricorso a contratti a tempo determinato (+11.500 unità, che hanno compensato il calo dei lavoratori a tempo indeterminato solo in parte) o a consulenze; la riduzione delle strutture di ricovero ospedaliere e di assistenza territoriale; il rallentamento dei nuovi investimenti, così che dal 2012 la dotazione di capitale fisso si è ridotta di poco meno dell'8%.

Ha pesato particolarmente nella gestione dell'emergenza il ridimensionamento del personale medico (tra il 2012 e il 2017 ridottosi di oltre 3.100 unità, -2,9%), e di quello infermieristico (nel periodo diminuito di poco meno di 7.400, -2,7%). Una variazione solo in parte compensata da aumenti delle unità a tempo determinato (+ 2.400 i medici e + 6.222 gli infermieri), fenomeno che è stato tuttavia concentrato nelle Regioni in Piano di rientro.

Anche il 2019 ha confermato il successo registrato in questi anni nel riassorbimento di squilibri nell'utilizzo delle risorse: la spesa sanitaria ha raggiunto i 115,4 miliardi, con un incremento dell'1,4% rispetto al 2018, inferiore a quella prevista nel DEF 2019 (+2,3%) e rimanendo sostanzialmente invariata l'incidenza in termini di prodotto rispetto al 2018.

Ma il riequilibrio finanziario che si è venuto a consolidare negli ultimi anni non ha impedito il manifestarsi di criticità come le differenze nella qualità dei servizi offerti nelle diverse aree del Paese; le carenze di personale dovute ai vincoli posti nella fase di risanamento, ai limiti nella programmazione delle risorse professionali necessarie ma, anche, ad una fuga progressiva dal sistema pubblico; le insufficienze dell'assistenza territoriale a fronte sia dell'epidemia sia del crescente fenomeno delle non autosufficienze e delle cronicità; il lento procedere degli investimenti, sacrificati a fronte delle necessità correnti.

Difficoltà che sono rese, in prospettiva, più acute per il crescente squilibrio demografico e il conseguente onere destinato a gravare progressivamente sui lavoratori.

Di qui, la necessità di interrogarsi su quali scelte adottare, ben sapendo che potenziare il finanziamento del sistema pubblico comporta di riconsiderare con attenzione il ricorso, finora risultato prevalente, a misure che implicano trasferimenti monetari diretti o minori prelievi fiscali. Ma anche considerando che l'esercizio di controllo della spesa che ha caratterizzato questi anni, all'interno di una dotazione di risorse per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza decisa anche in rapporto ad altri obiettivi ritenuti in alcuni casi prevalenti, deve essere mantenuto proprio per evitare che, come accaduto in passato, inefficienze e cattiva gestione non consentano di tradurre l'aumento dei finanziamenti destinati al sistema sanitario in effettivi servizi al cittadino. Di qui anche la necessità di proseguire sul sentiero riproposto dal Patto della salute, sottoscritto a dicembre 2019, per un potenziamento della capacità di programmazione della spesa a livello di comunità territoriali. A questo sono orientati i progetti avviati in questi anni, che possono contare su una quantità di informazioni e di conoscenze che fanno del sistema sanitario un elemento di punta nel quadro nazionale.

La crisi ha messo in luce anche, e soprattutto, i rischi dovuti all'insufficienza delle risorse destinate al territorio che ha reso più tardivo e ha fatto trovare disarmato il primo fronte che doveva potersi opporre al dilagare della malattia e che si è trovato, esso stesso, coinvolto nelle difficoltà della popolazione, pagando un prezzo in termini di vite molto alto.

In più occasioni la Corte ha espresso l'urgente necessità di investire, sia per recuperare il ritardo nei confronti dei principali partner Europei, sia perché un sistema infrastrutturale inadeguato ed obsoleto finisce per indebolire le possibilità di sviluppo economico e produttivo del Paese e incide negativamente sulla qualità della vita dei cittadini e sulle condizioni sociali delle comunità.

Sul tema si ritorna nell'ultima sezione del Rapporto. Nel 2019 gli Enti territoriali hanno contribuito in misura rilevante alla crescita degli investimenti: essi hanno erogato spesa per investimenti fissi e contributi per 16 miliardi, con una crescita del 15,8% rispetto al 2017 e dell'8,3 rispetto al 2018.

L'apporto delle Regioni è risultato considerevole nel triennio (+10,6%); anche ai Comuni va riconosciuto un ruolo particolarmente attivo con 9,5 miliardi di pagamenti per investimenti fissi, che segnano un incremento del 13,5% rispetto al 2018. La crescita più significativa si è registrata negli Enti fino a 10.000 abitanti, ma anche le grandi città hanno mostrato nell'ultimo anno una decisa ripresa; sotto il profilo territoriale, i Comuni del Nord e soprattutto quelli del Centro hanno conseguito gli incrementi più consistenti, con tassi anche superiori al 20%. Si conferma, come per le Regioni, la concentrazione della spesa su poche voci rilevanti: infrastrutture stradali, beni immobili e fabbricati, vie di comunicazione, impianti sportivi e opere di sistemazione del suolo.

I dati di cassa confermano l'efficacia delle misure attivate nell'anno, non solo in termini di maggiori risorse finanziarie, ma anche di interventi ordinamentali che hanno profondamente modificato l'impianto regolatorio: da una parte, le regole di finanza pubblica e il nuovo saldo introdotto per calcolare l'equilibrio di bilancio, dall'altra, la revisione del Codice dei contratti pubblici.

Il sostegno finanziario è stato confermato nella legge di bilancio per il 2020, anche attraverso un rafforzamento di strumenti già operativi a legislazione vigente. Gli incentivi riguardano principalmente investimenti in opere funzionali all'efficientamento energetico e allo sviluppo territoriale sostenibile, il potenziamento del piano per la messa in sicurezza di scuole, strade ed edifici, i progetti di rigenerazione urbana.

Nel quadro economico e sociale particolarmente critico che si va delineando, sarà fondamentale non interrompere le politiche di sostegno agli investimenti locali. Gli enti, infatti, hanno potuto non solo riavviare una programmazione di lungo respiro, ma anche progettare una molteplicità di interventi minori che, attraverso una intensa attività di coordinamento tra i diversi livelli di governo e di pianificazione delle priorità e dei mezzi economici e strumentali, sono stati messi a sistema. Ne è un esempio il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, che prevede circa 16.000 opere, con linee di finanziamento per 14 miliardi. Questi interventi, alla portata anche di quelli più piccoli, costituiscono un

bacino di opere già "in cantiere", il cui completamento reca in sé un potenziale di crescita della spesa non trascurabile.

L'analisi delle infrastrutture ambientali in via di realizzazione evidenzia che i sottosettori prevalenti, in termini di numerosità di progetti e di finanziamenti, sono quelli relativi alle risorse idriche (5.140 CUP per 8,6 miliardi) e alla difesa del suolo (9.367 CUP per 8,3 miliardi), ai quali è riferibile oltre il 60% della spesa erogata. Non sempre, tuttavia, all'intensità di iniziativa corrisponde un analogo sforzo per portare a completamento le opere.

Quanto alla dimensione finanziaria dei progetti, le analisi mostrano come si stia assistendo al progressivo ridimensionamento degli interventi infrastrutturali, sostituiti da "progetti polvere" che, pur essendo particolarmente numerosi, non riescono a compensare la carenza di opere che abbiano un potenziale grado di trasmissione degli impatti anche oltre la dimensione locale. Sono i progetti più impegnativi dal punto di vista finanziario ad essere caratterizzati, infatti, da elevata capacità di generare benefici in termini di redditi, potenziale di sviluppo economico e consumi, e quindi, ad avere un impatto macroeconomico significativo. Essi comportano, tuttavia, difficoltà crescenti sotto il profilo tecnico, procedurale e amministrativo che impongono uno sforzo maggiore per assicurare l'avanzamento fisico e finanziario.

In conclusione, appare di prioritaria importanza, anche sulla base dell'esperienza acquisita di recente, riformare profondamente la strumentazione e l'organizzazione amministrativa, puntando ad una semplificazione permanente delle procedure, affinché il modello dell'emergenza non si affermi come parallelo e alternativo all'amministrazione ordinaria, quale via obbligata per superare inefficienze e incapacità della stessa.

Negli ultimi anni, i vincoli di natura finanziaria hanno inciso sulla ridefinizione delle strategie di finanziamento degli interventi, favorendo al tempo stesso uno spostamento verso settori non tradizionali. In questo contesto si è inserito il tema dei modelli di produzione e stili di vita compatibili con la sostenibilità ambientale delle infrastrutture e delle reti di servizi. Ciò ha portato a programmi di sostegno pubblico a progetti che, anche attraverso l'attrazione di capitale privato, sembrano introdurre elementi positivi sulla dotazione infrastrutturale, con effetti di lungo periodo sulla crescita.

Tale fenomeno ha interessato tutti i Paesi dell'area euro, aprendo nuovi spazi di opportunità sia alle imprese sia alle amministrazioni pubbliche: nel settore idrico, in quello dell'efficienza energetica, nella produzione delle rinnovabili, nell'adeguamento delle infrastrutture alle nuove frontiere tecnologiche e più in generale in interventi legati al cambiamento climatico.

È in questa cornice che la Commissione europea ha posto all'attenzione dei governi nazionali la questione degli strumenti di finanziamento degli investimenti finalizzati al miglioramento dei target di efficienza energetica. Anche l'Italia, al pari di altri, ha incardinato nella programmazione degli investimenti tali obiettivi.

La questione riguarda, inoltre, il tema della fornitura adeguata per alimentare i dispositivi elettrici. La disponibilità di accesso a tali servizi essenziali si riflette sul

tenore di vita e sulla salute dei cittadini e investe il tema della "povertà energetica" definita dalla "non accessibilità".

Nel DEF si delinea una prospettiva di rilancio degli obiettivi di sostenibilità fin qui perseguiti. Con azioni mirate si potrebbe riorientare in modo rapido - attraverso gli strumenti finanziari già previsti dalla legge di bilancio con il fondo *Green new Deal* - una parte del mercato del capitale privato, stimolare progetti per migliorare l'impatto ambientale della produzione, dei trasporti e più in generale delle aree urbane, in una prospettiva che vede nella riqualificazione energetica il pilastro del sistema. Sotto il profilo finanziario, la partecipazione azionaria degli investitori istituzionali, la concessione di crediti a lungo termine da parte del bilancio europeo e della BEI costituiscono un importante potenziale di sviluppo del settore con un impatto limitato sulle risorse pubbliche.

Si tratta, dunque, di una nuova occasione per ridisegnare un modello di cooperazione tra le Amministrazioni pubbliche e le imprese private, anche avviando una rivisitazione del quadro delle attuali regole.

4. Le audizioni e memorie parlamentari

Anche nel 2020 è risultata intensa l'attività ausiliaria nei confronti del Parlamento, attività che nel contesto emergenziale 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. Nelle analisi prodotte (per complessive tre audizioni e sei memorie), la Corte ha offerto valutazioni soprattutto in materia economico-finanziaria (sui tradizionali documenti programmatici connessi al ciclo di bilancio e sui molti provvedimenti d'urgenza varati per contrastare gli effetti della crisi), ma anche su aspetti istituzionali e ordinamentali riguardanti tematiche nazionali ed europee.

La sopra menzionata funzione ausiliaria ha trovato il suo primo momento di concretizzazione agli inizi di febbraio 2020, con un'audizione su due disegni di legge (A.C. n. 1124 e A.C. n. 35) finalizzati alla "ratifica ed esecuzione" di due protocolli recanti emendamenti alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fatti a Strasburgo nel 2013. Nell'occasione la Corte ha segnalato come mentre il primo protocollo (il n. 15) non presentasse particolari criticità, il Protocollo n. 16 fosse invece suscettibile di incidere in modo più rilevante sul sistema processuale nazionale ed ha sottolineato come, in un ordinamento multilivello quale il nostro - caratterizzato da una pluralità di organi giurisdizionali (nazionali e sovranazionali) - ogni strumento che favorisce il dialogo costruttivo tra gli stessi organi rappresenti un valore aggiunto da coltivare, un obiettivo perseguibile anche attraverso la costituzione di reti per il mutuo scambio di informazioni sulla giurisprudenza europea in tema di tutela dei diritti. Un concreto esempio a riguardo è costituito dalla Rete delle Corti superiori, cui anche la Corte dei conti ha aderito nel 2017.

Tra febbraio e marzo, in corrispondenza dell'inizio dell'intensa fase legislativa a carattere emergenziale correlata allo scoppio della pandemia, la Corte è stata chiamata a riferire sui contenuti di molti degli atti presentati. Sono state quindi inviate al Parlamento due memorie riguardanti, la prima, le misure di immediato potenziamento del servizio sanitario nazionale e sostegno economico per famiglie,

lavoratori e imprese (disegno di legge A.S. 1746 a conversione in legge del d.l. 2 marzo 2020, n. 9) e, la seconda, i provvedimenti di cui al d.l. n. 18/2020 (AS 1766), quello che sarebbe stato il primo dei decreti con misure ad ampio spettro e a carattere nazionale. Nei menzionati documenti, è stata rimarcata l'esigenza che il bilancio pubblico, oltre a farsi carico del soddisfacimento dei fabbisogni di carattere sanitario, svolgesse una funzione di adeguata compensazione della caduta di reddito del settore privato e puntasse, attraverso una decisa ma temporanea espansione del *deficit*, a sostenere la domanda e a prevenire la distruzione di capacità produttiva delle imprese, salvaguardando il più possibile il potenziale di crescita della nostra economia.

A fine aprile, in corrispondenza dell'inizio delle fasi nazionali del "semestre europeo" e della presentazione del Documento di economia e finanza (DEF) 2020 in un quadro eccezionale, caratterizzato dalla temporanea sospensione di alcune regole (con l'attivazione della *general escape clause* del Patto di Stabilità e Crescita e l'adozione di una "*temporary framework*" per la disciplina degli aiuti di Stato), la Corte ha trasmesso alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato un'ampia disamina dello stesso. La memoria, nell'evidenziarne i tratti di provvisorietà - con il Programma di stabilità riferito ad un ristretto orizzonte temporale (il solo biennio 2020-2021) e il rinvio della presentazione del consueto Programma Nazionale di Riforma - ha sottolineato le forti incertezze delle sottostanti previsioni macroeconomiche e ha rimarcato come il Documento rappresentasse "un coraggioso … punto di partenza" di un percorso di programmazione da riprendere successivamente. Nel sottolineare gli impressionanti numeri della crisi - flessione annua del Pil di oltre 126 miliardi, riduzione delle entrate di quasi 50 miliardi, aumento delle spese per 40 miliardi e dunque crescita esponenziale di disavanzo e debito pubblico (quest'ultimo ad oltre il 155% del Pil e con gli annessi rischi riconducibili all'aumento fino a 750 miliardi delle garanzie emesse) - la Corte ha ritenuto condivisibile la preannunciata disattivazione delle clausole IVA a partire dal 2021 e la scelta, dunque, di fornire un quadro dei conti pubblici più chiaro e leggibile. Al tempo stesso ha messo in rilievo come le prospettive fossero inevitabilmente offuscate dalla limitazione dell'orizzonte della previsione al solo 2021 e ha rimarcato l'importanza dell'impegno, assunto dal Governo nel Documento, di definire presto un percorso di rientro dal debito.

A fine maggio sono state fornite le richieste valutazioni sul "decreto rilancio" (d.l. n. 34/2020, A.C. 2500), provvedimento già annunciato nel DEF di un mese prima, con il quale è stato predisposto il più significativo degli interventi (circa 55 miliardi di maggior saldo netto da finanziare) a contrasto della pandemia. Nella memoria sono state offerte analisi e osservazioni puntuali sull'ampio spettro di misure varate, da quelle sanitarie a quelle di sostegno ai redditi dei lavoratori, a quelle, infine e non meno importanti, di sostegno delle imprese attraverso il sistema finanziario (credito, liquidità, ricapitalizzazioni, garanzie, ecc.). È stata, tra l'altro, ribadita la crucialità di una erogazione rapida dei fondi stanziati, riducendo al minimo i passaggi amministrativi, e criticamente sottolineato come nel disegnare le misure sarebbe stata preferibile "una più stretta vicinanza con il territorio".

A luglio, in corrispondenza del momentaneo allentamento delle tensioni sanitarie, l'attività di ausilio al Parlamento ha riguardato tematiche più strutturali e

di natura ordinamentale e si è concretizzata in due audizioni: la prima, resa dalla Corte e - eccezionalmente, ma disgiuntamente - dal Consiglio di Presidenza della medesima, sul d.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"; la seconda, resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo, sul Programma Nazionale di Riforma (PNR) per l'anno 2020.

Quanto alle misure del d.l. n. 76, la Corte, nel condividerne le finalità generali (accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia), ha posto l'accento su una serie di aspetti problematici: la natura temporanea di talune norme sui contratti non giova, al di là delle intenzioni, alla necessaria chiarezza del quadro normativo; vi è il rischio di conseguenze negative sulla concorrenza derivanti dall'attenuazione delle regole sulle procedure di gara la quale, oltre a risultare non coerente con la normativa dell'Unione Europea in materia, potrebbe recare un grave *vulnus* alla lotta alla corruzione. La Corte ha, altresì, evidenziato come l'introduzione di nuove previsioni di responsabilità erariale riferite a condotte sia omissive che commissive mal si concili con le disposizioni del medesimo decreto tendenti all'eliminazione temporanea della medesima responsabilità per fatti commessi con colpa grave (ma non anche per condotte omissive anch'esse gravemente colpose). Molte considerazioni e notazioni critiche, alle quali si rimanda, sono state fatte anche con riguardo alle norme relative ad enti locali e piani di riequilibrio, alla responsabilità erariale e alle stesse misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale contemplate dal decreto.

Di ampio respiro è stato poi il richiesto apporto all'analisi del PNR per il 2020, Programma presentato contestualmente alla richiesta al Parlamento dell'autorizzazione di un ulteriore scostamento dagli equilibri di bilancio (per 25 miliardi di euro, con rapporto deficit/Pil all'11,9%). Nel corso della testimonianza, la Corte ha, tra l'altro, rimarcato come sarebbe stato utile accompagnare la Relazione con un aggiornamento più dettagliato delle condizioni dei conti pubblici e con una prima valutazione dell'effettivo grado di implementazione delle misure messe in campo sin dall'avvio della crisi. Sul PNR la Corte ha notato come, pur essendo molte le riforme richiamate nel documento, in non pochi casi – come, ad esempio, quello della riforma fiscale - il Programma non definisse direttrici precise ed univoche sulla base delle quali valutarne la possibilità di effettiva realizzazione. In tale quadro, molti gli aspetti meritevoli di approfondimento: ad esempio, il rapporto tra la dichiarata volontà di ricomposizione del carico fiscale (da imposte dirette a imposte indirette) e la concreta esperienza di alleggerimenti relativamente modesti delle imposte sul lavoro ma accompagnati dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia dell'IVA; il richiamo di una migliore attuazione del principio di progressività senza indicazioni su come realizzarla, in un contesto in cui la presenza di addizionali regionali e comunali all'IRPEF rende scarsi gli spazi di manovra per aumenti delle aliquote marginali; la revisione delle spese fiscali e dei sussidi ambientali dannosi dei quali ultimi il PNR ha prefigurato un taglio nel quadro del *Green New Deal* italiano, ma senza esplicitare un'organica strategia per realizzarlo effettivamente.

Lo scostamento di bilancio autorizzato dal Parlamento è stato, poi, attuato con il "decreto agosto" (d.l. n. 104/2020, A.S. 1925). Su tale provvedimento la Corte ha

espresso le proprie valutazioni; è stata dedicata particolare attenzione alle misure destinate a garantire il sostegno dei lavoratori e delle imprese in difficoltà per la crisi, potenziando la Cassa integrazione guadagni, rafforzando la liquidità delle imprese anche attraverso la riprogrammazione di alcune scadenze fiscali, concentrando gli interventi su operatori e settori produttivi maggiormente colpiti. Particolare riferimento è stato anche fatto agli interventi mirati alle amministrazioni territoriali per sopperire ai mancati introiti fiscali e garantire il prosieguo dell'azione pubblica, rafforzare gli interventi infrastrutturali attivati e quelli delle strutture scolastiche, per il riavvio in sicurezza dell'attività didattica. Nell'esaminare il quadro complessivo del provvedimento, la Corte ha svolto riflessioni in merito alla necessità di concentrare le risorse sulle aree di maggiore criticità, assicurando una più marcata selettività degli interventi ed evitando di disperdere le disponibilità su misure non strettamente necessarie. È stato, inoltre, sottolineato come sia cruciale superare le difficoltà che continuano a derivare dal ricorso ripetuto ad una normativa secondaria, che rallenta il processo di attuazione, procrastinando la piena operatività degli interventi.

A inizio ottobre, è stata inviata alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato una memoria sulla Nota di aggiornamento del Def 2020, un aggiornamento in qualche misura "speciale", che ha dovuto tener conto sia della necessità di effettuare, per la prima volta dopo lo scoppio della pandemia, proiezioni riferite al consueto arco quadriennale (anno in corso e triennio 2021-23), sia dell'esigenza di incorporare nelle previsioni gli effetti attesi dalle misure straordinarie di cui al *Next Generation EU*, decise, in estate, nel contesto europeo. L'esame condotto dalla Corte ha riscontrato un quadro macroeconomico largamente condivisibile, ancorché denso di incognite e ha sottolineato l'importanza che le azioni poste alla base del disegno programmatico siano tali da dispiegare i propri effetti oltre il perimetro pubblico ed attivare virtuose scelte private (specie nell'ambito degli investimenti di famiglie e imprese), evidentemente indispensabili per la ripresa di un più sostenuto e duraturo processo di crescita. Quanto al modello cui le politiche pubbliche dovrebbero ispirarsi, la Corte ha notato come vada attentamente valutato se sia opportuno intervenire innovando radicalmente su tanti terreni o convenga piuttosto concentrare risorse ed attenzione su pochi fronti strategici, definendo rigorose priorità. La menzionata memoria, oltre ad offrire una disamina critica degli svariati ambiti toccati dalla NADEF, ha prodotto specifici approfondimenti riguardanti l'andamento della spesa per gli investimenti degli enti territoriali, il tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare e, infine, ma non meno importante, i conti economici dell'ambiente nei regolamenti europei.

Infine, nell'ultima decade di novembre, la Corte ha trasmesso al Parlamento le proprie valutazioni sul disegno di legge di bilancio per il 2021 (A.C. 2790). Nella memoria sono stati passati in rassegna i principali interventi proposti nei diversi comparti, in materia di: entrate; lavoro, famiglia e politiche sociali; sanità; istruzione, università e ricerca; sostegno alle imprese e riequilibrio territoriale; revisione della spesa; gestione del patrimonio; rinnovi contrattuali; infrastrutture e trasporti, investimenti locali. Specifiche sezioni hanno puntato i riflettori sull'attuazione dei piani di rilancio e resilienza in Francia e Spagna; la spesa sociale dei comuni; le misure a favore del trasporto pubblico locale. La manovra è stata valutata, nei suoi

effetti lordi (maggiori spese più minori entrate), in circa 31 miliardi in termini di contabilità economica (35 miliardi nel 2022 e 33 miliardi nel 2023). Tra i molti aspetti evidenziati nell'esame condotto vi è il ruolo delle risorse di cui al NGEU (*Next Generation EU*). Infatti, la rappresentazione contabile degli effetti dei provvedimenti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche non è stata fornita in termini di maggiori spese e/o minori entrate neanche per le misure che saranno operative da inizio 2021. Si tratta di interventi di rilievo, pari a 9 miliardi nel 2021 (crediti di imposta di cui si dispongono proroga e potenziamento, sgravi contributivi, ecc.) e 27 nel triennio 2021-23: la scelta limita, pertanto, la valutazione complessiva circa la destinazione delle risorse. Inoltre, anche in considerazione del forte rilievo che nel quadro programmatico assume la copertura tramite aumenti di entrate rinvenienti dalla maggiore crescita economica generata dalla manovra (i cosiddetti effetti di retroazione), sarebbe stato utile un aggiornamento del quadro tendenziale di finanza pubblica alla luce del peggioramento delle prospettive economiche indotto dalla seconda ondata della pandemia.

Nel merito, la Corte ha apprezzato il riavvio di un percorso di misure strutturali tese al miglioramento della produttività e competitività delle imprese e, dunque, la decisione (di "politica industriale") di destinare una quota rilevante dei fondi del programma *Next Generation EU* ad una stabilizzazione, sebbene solo biennale, degli incentivi fiscali rientranti nel piano Transizione 4.0, accompagnata dalla previsione di una maggiorazione dell'intensità degli stessi per gli investimenti effettuati nel 2021. Ha anche valutato favorevolmente la scelta di dare continuità alle misure di sostegno alla liquidità delle imprese attraverso le garanzie pubbliche, richiamando, tuttavia, l'esigenza di un attento monitoraggio delle escussioni, alla luce del crescente indebitamento delle imprese, nonché dell'andamento dei crediti deteriorati.

Nella memoria è stato, infine, notato come, almeno per i provvedimenti più urgenti, la presentazione in contemporanea con la legge di bilancio di disegni di legge delega in grado di delineare i profili dei principali progetti di riforma sarebbe stata utile a chiarire le direttrici su cui ci si intende muovere, in un contesto generale che permane delicato. In esso, ogni impegno dovrà essere indirizzato a trovare un sostenuto ritmo di crescita economica senza caricare i già fragili conti pubblici di rischi ulteriori; il tutto nella consapevolezza che è solo da un profondo irrobustimento del settore produttivo, e dunque dei bilanci del settore privato, che potranno scaturire, nei prossimi anni, le condizioni per un durevole riequilibrio macrofinanziario.

5. Aspetti finanziari della nuova legislazione (quantificazione degli oneri e coperture)

La Relazione quadrimestrale 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 finanziare e

alle quantificazioni degli oneri. La legge di contabilità assegna, dunque, a questo documento una funzione ben precisa: partendo dall'esame della singola legge, rendere edotto il circuito politico decisionale – *in primis* il Parlamento – dei problemi metodologici che si evidenziano nel processo deliberativo per gli aspetti finanziariamente rilevanti.

Le Relazioni 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 ed 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 assiste ad un rapido mutamento del quadro generale in materia di contabilità pubblica, in virtù dell'operare di vari meccanismi, tra cui, soprattutto, la sempre maggiore connessione tra l'ordinamento interno ed il quadro di regole di matrice eurounitaria.

Ed è in quest'ultima cornice che si situano le modifiche costituzionali in materia di finanza pubblica, rispetto alla cui attuazione vengono svolte, nell'ambito delle Relazioni quadrimestrali, considerazioni e riflessioni, coerenti con le funzioni di garanzia ed ausilio che spettano alla Corte. Lo stesso si può rilevare per le ancor più recenti modifiche della legge di contabilità, che hanno tra l'altro ridefinito *ex novo* la materia delle clausole di salvaguardia riferite alle leggi ordinarie.

La materia delle coperture finanziarie continua a rappresentare dunque un passaggio cruciale in ordine alla credibilità delle decisioni finanziarie che si vanno ad assumere e su cui il sistema è chiamato ad esprimere un approccio dal livello qualitativo progressivamente superiore. Ciò anche tenendo conto sia dei confronti - sotto questo profilo, sempre più impegnativi - 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 2020, sono state approvate tre Relazioni quadrimestrali, riferite, la prima, all'ultimo quadrimestre del 2019, mentre le altre due alle leggi di spesa approvate nel corso dei primi due quadrimestri dell'anno di riferimento. Si segnala, con riguardo al primo dei tre documenti citati, la previsione di un'Appendice, intesa ad evidenziare gli indirizzi di fondo delle posizioni assunte sui vari problemi metodologici emersi nel corso degli ultimi anni nonché l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia (si veda al riguardo il successivo riquadro).

Numerosi sono i fenomeni rimarcati nelle tre Relazioni quadrimestrali menzionate. Se ne citano qui alcuni.

Si è continuato a registrare un diffuso utilizzo dell'istituto della clausola di neutralità, pur mancando, in molti casi, convincenti dimostrazioni in ordine alla relativa sostenibilità. Talvolta sembrerebbe trattarsi piuttosto di una clausola di stile che non l'esito di una adeguata ponderazione delle variabili rilevanti. Ciò, oltre a

risultare in contrasto con il dettato della legge di contabilità, rischia di porre le premesse per un'incompleta applicazione della normativa (a meno di non ipotizzare ogni volta improbabili recuperi di produttività). Non va, peraltro, dimenticato che la mancata o inefficace soluzione del problema di una valutazione realistica degli oneri effettivi può creare le premesse per rendere necessario l'appostamento di nuovi stanziamenti nei bilanci successivi (in special modo, in presenza di oneri inderogabili).

Sono stati conseguentemente 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 ad essere pressoché esclusivo (in questo secondo caso) per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio).

Più in generale, nell'ambito del raccordo tra nuovo quadro di regole, di carattere soprattutto costituzionale, e relative implicazioni anche in materia di assetto delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie, uno dei temi oggetto di valutazione ha riguardato la necessità di disporre anche di un vincolo in termini di equilibrio strutturale, come previsto dal c. 1 degli artt. 81 e 97 Cost. Ciò attesa la coesistenza di tale principio con quello, più tradizionale, di cui al c. 3 del citato art. 81, riferito all'obbligo di copertura in termini nominali (e sempre senza tener conto delle ulteriori implicazioni circa la estendibilità o meno del sistema delle coperture alla contabilità nazionale, cui fanno riferimento però i richiamati primi commi degli artt. 81 e 97 Cost.).

La Corte ha avuto modo di sottolineare, al riguardo, la profonda connessione – resa ora esplicita – tra obbligo di copertura (che, costituzionalmente, attiene ad un vincolo in termini di flusso) e quadro (ugualmente di natura costituzionale) di obiettivi in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, che, ai sensi dei richiamati artt. 81 e 97 Cost., fanno tra di loro sistema, interagendo ed evolvendo in un tutto unitario. Ciò significa che l'esame dei migliori assetti in materia di coperture finanziarie presenta più evidenti connessioni rispetto al passato, alla luce del nuovo quadro costituzionale e ordinamentale, con le problematiche che attengono agli obiettivi riferiti tanto ai vari saldi di bilancio (inclusa, al loro interno, la regola della spesa) quanto al debito delle pubbliche amministrazioni.

Si innestano in questo quadro anche le riflessioni svolte a proposito delle rilevanti novità di intervento nel 2020 connesse all'emergenza legata alla pandemia.

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. Trattandosi dell'atto più rilevante durante l'esercizio sotto il profilo dell'attuazione dell'ordinamento contabile, l'esame della sessione offre l'opportunità di mettere a fuoco l'evoluzione del diritto contabile vivente, rispetto alle numerose modifiche subite di recente dall'ordinamento. Per quanto riguarda la legge di bilancio in senso stretto, ne vengono discussi, tra l'altro, i profili problematici riferiti ai vincoli contenutistici in riferimento alla Sezione I, nonché quelli riferiti alla componente a legislazione vigente (Sezione II), in ordine alla quale trova attuazione la gran parte delle rilevanti novelle ordinamentali intervenute nell'ultimo decennio,

come, per esempio, in tema di passaggio dalla "competenza giuridica" alla "competenza potenziata" (in riferimento alla spesa).

La giurisprudenza costituzionale in tema di finanza pubblica

Nel corso degli ultimi quattro mesi del 2019 e fino ad agosto del 2020 la Corte costituzionale si è pronunciata con molteplici sentenze di particolare rilievo in riferimento alla tematica della finanza pubblica, evidenziate dalla Corte conti nelle Relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Tra le sentenze maggiormente significative si segnalano le seguenti.

- *Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale (sentt. n. 112, n. 189/2020)*

Con due sentenze, la Corte costituzionale ha confermato l'orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione per vizio competenziale ridondante su parametri finanziari (sentenze n. 112; n. 189).

Con la prima sentenza (n. 112), la Corte, dopo avere preliminarmente ribadito la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 117, c. 2, lettera l), Cost., se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, c. 1, Cost. (sentenze n. 146 del 2019 e n. 196 del 2018), ha ritenuto costituzionalmente illegittimi l'art. 2, cc. 2 e 6, e l'art. 6, cc. 1 e 2, della l. della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata). Tali disposizioni dettano una disciplina *ad hoc* per gli addetti agli uffici stampa regionali - con ciò invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - in relazione ai richiamati parametri costituzionali; infatti, la normativa regionale ha determinato, in riferimento al costo del personale giornalistico, un incremento delle poste passive del bilancio originato da un'autorizzazione priva di valido presupposto normativo, non potendo la Regione allocare risorse in difetto di competenza legislativa.

Con la seconda sentenza (n. 189), la Corte, dopo aver confermato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione regionale di norme di legge regionali invasive della competenza legislativa esclusiva dello Stato per ridondanza su parametri finanziari, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, c. 1, della l. prov. autonoma Trento n. 3 del 1999, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, c. 1, 103, c. 2, 117, c. 2, lettera l), e 119, c. 1, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

È stata infatti disattesa la prospettazione della Sezione di controllo remittente secondo cui la disposizione censurata determinerebbe la violazione degli artt. 3 e 117, c. 2, lettera l), Cost., cui sarebbe correlata quella degli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost., in quanto la spesa indebitamente consentita dalla disciplina oggetto di censura, determinerebbe, come inevitabile conseguenza, un aggravio della finanza provinciale, incidendo negativamente sull'equilibrio del bilancio.

La disposizione in questione, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 92, c. 1, della l. prov. autonoma Trento n. 12 del 1983, riconosce «il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili», nonché «nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile».
Ebbene, secondo la Corte costituzionale, tale intervento normativo attiene non al rapporto di impiego – e quindi alla competenza statale in materia di «ordinamento civile» – bensì al rapporto di servizio e si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità; sicché, i profili "pubblicistico-organizzativi" afferenti a detto rapporto rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi nella competenza legislativa residuale delle Regioni prevista dall'art. 117, c. 4, Cost..

- *In tema di copertura finanziaria degli oneri (sentt. n. 227/2019, n. 62, n. 143, n. 152, n. 163/2020)*

In tema di copertura finanziaria di nuovi o maggiori oneri vanno segnalate le seguenti pronunce:
- obbligo di copertura in relazione ad oneri "organizzativi" (sentenza n. 227/2019);
- obbligo di copertura ed iscrizione in bilancio di una previsione di entrata priva dei presupposti giuridici (sentenza n. 62/2020);
- obbligo di copertura, clausola di invarianza finanziaria e relazione tecnica (sentenza n. 143/2020);
- obbligo di copertura e tutela dei diritti incomprimibili della persona (sentenza n. 152/2020);
- obbligo di copertura e riduzioni di spesa con rimozione retroattiva di norme medio tempore già entrate in vigore (sentenza n. 163/2020).

Con la sentenza n. 227/2019, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, affermando che il difetto di copertura sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni.

Con la sentenza n. 62/2020, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale cc. 4 e 5 dell'art. 31, cc. 4 e 5, della l. reg. Siciliana n. 8 del 2018 in riferimento - tra l'altro - all'art. 81, c. 3, Cost.

La Corte ha ritenuto, sotto il profilo della sana gestione finanziaria, presidiato dall'art. 81 Cost., che non è possibile demandare *ex lege* al dirigente della Ragioneria della Regione Siciliana l'iscrizione e l'accertamento di somme sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento; infatti, tali operazioni devono avere saldi presupposti giuridici, come la sussistenza del titolo e la quantificazione di ciò che si deve riscuotere.

Con la sentenza n. 143/2020 la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale della l. reg. Calabria n. 30 del 2019, promosse, con giudizio in via principale, in riferimento agli artt. 81, c. 3, e 97, c. 1, Cost. La legge *de qua*, secondo la prospettazione del ricorrente, sarebbe stata foriera di un aggravio della complessiva spesa a carico del bilancio regionale consolidato, avendo ristretto (soggettivamente e oggettivamente) precedenti misure di contenimento della spesa, con conseguente temuta incisione negativa sull'equilibrio del bilancio per effetto dell'omessa previsione di adeguata copertura, anche alla luce dell'inefficacia della clausola di invarianza finanziaria, ritenuta evidentemente "di mero stile".

Nel caso di specie - ha ritenuto la Corte - il progetto di legge regionale risulta accompagnato da una relazione finanziaria ove si attesta che le disposizioni di cui all'art. 1 non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, «stante l'invarianza delle previsioni di spesa relative all'ammontare dei trasferimenti ordinari per gli Enti interessati, rimanendo a carico di questi ultimi l'autonoma gestione dei relativi oneri». Sicché, sulla base di detta relazione finanziaria, "le disposizioni impugnate, allora, vanno interpretate nel senso che esse non devono determinare un aumento di spesa a carico del bilancio regionale, alla luce della previsione di invarianza finanziaria di cui al successivo art. 2 [della medesima legge regionale], la cui natura di vincolo sostanziale, e non di clausola "di mero stile", è appunto suffragata dalla citata relazione finanziaria di accompagnamento, che il ricorrente, peraltro, non ha tenuto in alcuna considerazione".

La Corte ha concluso che la portata precettiva dell'art. 1 della l. reg. Calabria n. 30 del 2019 deve dunque essere intesa nel senso di non poter implicare spese ulteriori per i singoli enti, agenzie e aziende sub-regionali, tali da superare gli stanziamenti in loro favore già previsti nel bilancio regionale, ferma restando la possibilità per i soggetti in questione, nella loro autonomia organizzativa, di destinare risorse in conformità alle previsioni della legge regionale impugnata, che è stata censurata, del resto, esclusivamente in relazione a parametri finanziari.

Con la sentenza n. 152/2020, in relazione agli artt. 3 e 38, c. 1, Cost., è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, nei sensi e nel termine di cui in motivazione, dell'art. 38, c. 4, della l. 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al c. 1 sono concessi «ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni» anziché «ai soggetti di età superiore a diciotto anni».

La Corte, sulla base della comparazione con gli importi riconosciuti per altre provvidenze, ha ritenuto l'assegno riconosciuto agli inabili manifestamente insufficiente ad assicurare agli interessati il "minimo vitale", non rispettando il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del «diritto al mantenimento», garantito ad «ogni cittadino inabile al lavoro» dall'art. 38, c. 1, Cost.

Senza entrare nel merito della questione concernente la manifesta inadeguatezza dell'emolumento pensionistico in questione rispetto all'esigenza di garantire i mezzi necessari per vivere alle persone totalmente inabili al lavoro, trattandosi di profilo rimesso alla discrezionalità legislativa, la Corte è passata ad esaminare la questione riguardante la condizione anagrafica (raggiungimento del sessantesimo anno di età) stabilita, sub c. 4 dall'art. 38 della l. n. 448 del 2001, per la concessione dell'incremento agli invalidi civili totali, concludendo per l'irragionevolezza del censurato requisito anagrafico di sessanta anni.

La Corte si è altresì soffermata ad esaminare, respingendola, l'eccezione sollevata dall'INPS, circa la violazione dell'art. 81 della Costituzione ad opera della norma di risulta derivante dal pronunciamento additivo di prestazione derivante dalla pronuncia della Corte, affermando che "la maggior spesa a carico dello Stato […] non si risolve […] in «violazione dell'art. 81 della Costituzione», poiché, nella specie, vengono in gioco diritti incomprimibili della persona".

Ciò, in quanto - come anche condiviso dalla stessa Avvocatura generale dello Stato - "il vincolo di bilancio non può avere prevalenza assoluta sugli altri principi costituzionali"; donde l'auspicio di un contemperamento dei valori costituzionali sottesi alla norma denunciata "con il principio di bilancio costituente anch'esso un valore costituzionale".

Sul punto, la Corte ha ricordato di aver chiarito che "le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incomprimibili (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016). Ciò comporta che il legislatore deve provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico (sentenze n. 6 del 2019, n. 10 del 2015, n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008)".

Di rilievo è anche un secondo passaggio formulato dalla Corte, quello del decorso temporale della decisione.

Proprio nella prospettiva del "contemperamento dei valori costituzionali" – che viene qui in rilievo non già nel contesto dello scrutinio di costituzionalità della norma denunciata ed al fine dell'esito dello stesso, bensì nella fase

successiva relativa alla delimitazione diacronica degli effetti della decisione – "la Corte [ha] riten[uto], in questo caso, di graduare gli effetti temporali del *decisum*, facendoli decorrere (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale".

La tecnica decisoria della sentenza con effetto "*ex nunc*", adottata dalla Corte, appartiene alla giurisprudenza avviata a partire dalla sentenza n. 10 del 2015 (nello stesso senso anche sentenze n. 246 del 2019, n. 74 e n. 71 del 2018).

Con la sentenza n. 163/2020, in relazione alla ritenuta violazione dell'art. 81 Cost., è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della l. reg. Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'art. 1 della l. regionale 27 aprile 2015, n. 11), per aver sottratto retroattivamente le società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale all'applicazione delle misure di contenimento della spesa precedentemente previste dalla l. reg. Calabria n 11 del 2015.

Secondo la Corte, le riduzioni di spesa previste dalla l. reg. Calabria n. 11 del 2015 rappresentavano un risparmio per la Regione, la loro parziale rimozione retroattiva prevista dalle disposizioni impugnate non può che costituire un maggior onere finanziario rispetto a quello legittimamente sussistente al momento in cui la normativa in esame è intervenuta. È, difatti, costante l'orientamento della Corte costituzionale secondo cui «[l]a mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2014).

Al riguardo, la Corte ha ricordato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19, c. 2, della l. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – disposizioni specificative dell'art. 81, c. 3, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 147 e n. 5 del 2018) –, le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste. Quello di tener conto di tali oneri è un corollario del principio secondo cui l'«art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza n. 307 del 2013).

Nel caso di specie – ad invarianza della spesa già consolidata – la norma ne ha ridotto retroattivamente la copertura. Il che è stato ritenuto dalla Corte intrinsecamente pregiudizievole dell'equilibrio economico-finanziario.

La Corte ha aggiunto che "da un lato, la legge comprova il difetto di copertura, dall'altro, la disposizione dell'art. 3 (Clausola di invarianza finanziaria), ai sensi della quale «[d]all'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale», rende evidente «l'"irrazionalità" che la costante giurisprudenza della Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura», ravvisabile quando in sede normativa si statuisca – in contrasto con gli elementari canoni dell'esperienza – che da un'iniziativa legislativa latrice di oneri non derivi la correlata necessità di una loro copertura (sentenza n. 227 del 2019)".

Risulta pertanto ovvio, secondo la Corte, che l'esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione del parametro evocato, tanto che, in varie occasioni, "sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione […]".

In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, la Corte costituzionale è stata costantemente dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisse "una mera clausola di stile, priva di sostanza"» (sentenza n. 5 del 2018).

- *Blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in relazione ad esigenze di contenimento della spesa (sent. n. 167/2020)*

Da segnalare è anche la sentenza n. 167/2020, concernente il blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non.

Con detta sentenza la Corte - nel dichiarare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, c. 21, secondo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella l. 30 luglio 2010, n. 122, dell'art. 16, c. 1, lettera b), del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella l. 15 luglio 2011, n. 111, come integrato dall'art. 1, c. 1, lettera a), primo periodo, del d.p.r. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'art. 16, cc. 1, 2 e 3, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2011, n. 111), e dell'art. 1, c. 256, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» - ha, tra l'altro, affermato che "il blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non, risponde a un'esigenza di contenimento della spesa complessiva per tale personale in modo da assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97, c. 1, Cost.)".

- *In tema di diritto contabile degli enti territoriali (sentt. n. 4, n. 115/2020)*

In tema di diritto contabile degli enti territoriali assumono rilievo due sentenze, la n. 4/2020 e la n. 115/2020.

Con la sentenza n. 4, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 6, del decreto-l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella l. 6 agosto 2015, n. 125, e dell'art. 1, c. 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, in relazione agli artt. 81, 97 e 119, c. 6, Cost., operanti, tra loro, in stretta interdipendenza.

La Corte ha ritenuto non consentita l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, ha reputato

illegittimo «utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione»; infatti, secondo la Corte, l'anomalo uso delle anticipazioni di liquidità autorizzato dalle disposizioni impugnate lede l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, c. 6, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento.

Con la sentenza n. 115 la Corte costituzionale ha stigmatizzato l'adozione, per via legislativa, di meccanismi manipolativi dei disavanzi degli enti territoriali.

Con tale sentenza, la Corte costituzionale, in riferimento agli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 6, Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, c. 2-ter, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella l. 28 giugno 2019, n. 58, disposizione secondo la quale la riproposizione del piano di riequilibrio deve contenere il ricalcolo pluriennale, fino a un massimo di venti anni, del disavanzo oggetto del piano modificato «ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi».

Secondo la Corte, ad essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali "non è la durata astrattamente fissata nel limite di venti anni dalla tabella dell'art. 38, c. 1-terdecies, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, bensì il meccanismo di manipolazione del deficit che consente – come già la norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 18 del 2019 – di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione".

Tale "meccanismo manipolativo" consente, secondo la Corte, "una dilatazione della spesa corrente – pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata – che finisce per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo. Il censurato c. 2-ter autorizza, infatti, gli enti locali […] a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit".

La Corte ha aggiunto che è "fuor di dubbio che ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione, il quale deriva dalla sommatoria delle situazioni giuridiche e contabili degli esercizi precedenti fino a determinare un esito che può essere positivo o negativo. Consentire di avere più disavanzi significa, in pratica, permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita".

- *Norme statali di coordinamento della finanza pubblica quale limite all'estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita (sent. n. 177/2020)*

Da evidenziare, infine, la sentenza n. 177, in tema di norme di statali di coordinamento della finanza pubblica quale limite all'estensione, con norma regionale, dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita.

Con questa pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della l. reg. Puglia n. 14 del 2019, le cui disposizioni determinano l'estensione dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita, rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale, comportando l'inosservanza del divieto di effettuare spese non obbligatorie, derivante dalla vincolatività del Piano di rientro dal disavanzo sanitario (art. 1, c. 796, lettera b), della l. 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»; e dall'art. 2, cc. 80 e 95, della l. 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», quale espressione dei principi di contenimento della spesa sanitaria e di coordinamento della finanza pubblica, riconducibili all'art. 117, c. 3, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011).

Secondo la Corte, l'autonomia legislativa regionale, in materie di competenza concorrente, «può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 278 del 2014 e n. 193 del 2007). Ebbene, le disposizioni impugnate violano il parametro costituzionale evocato e le conseguenti norme interposte per il mancato rispetto di detti limiti, in quanto prevedono spese ulteriori rispetto a quelle destinate al finanziamento delle prestazioni essenziali, per un tempo non circoscritto, nonché per importi complessivi difficilmente prevedibili.

6. Relazione sul costo del lavoro pubblico

Nel corso del 2020, le Sezioni riunite sono tornate a riferire al Parlamento, ai sensi dell'art. 60, c. 4, d.lgs. n. 165 del 2001, in merito alla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, in base ai dati del conto annuale 2018 elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Sotto il profilo quantitativo, la relazione mette in luce che, nel 2018, il personale pubblico si è attestato sul livello di 3,2 milioni di unità, in leggera flessione rispetto all'anno precedente (-0,6%); la contrazione è stata più accentuata per il settore non statale (-1%) rispetto a quello statale (-0,3%). Resta confermata la concentrazione, per oltre due terzi del totale, in soli tre comparti di contrattazione nazionale: Scuola

(35,1%), Sanità (20,1%) e Regioni ed Enti locali (13,1%). Le prime elaborazioni sul 2019 evidenziano una sostanziale invarianza numerica delle unità di personale (+0,19%).

Nel confronto con il 2010, anno di avvio delle limitazioni alla facoltà di reclutamento da parte della PA, la flessione risulta molto più consistente, pari a 2,7 punti percentuali (circa 91.000 unità in meno), attribuibile al *trend* del settore non statale (-7,1%), solo marginalmente compensata dal lieve aumento dei dipendenti statali (+0,7%).

Sotto il profilo finanziario, il costo del lavoro dipendente, come definito nel referto, si è attestato nel 2018 su un valore complessivo pari a 165,9 miliardi. Esso include anche l'onere complessivo per il personale con lavoro flessibile (4,2 miliardi). Escludendo gli enti di nuova rilevazione, ricompresi nella lista S13 Istat, il costo del personale scende a 161,9 miliardi, in aumento del 3,7% rispetto al 2017, in linea con l'incremento a regime previsto per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018 (3,48%). Pur a seguito di tale aumento, l'aggregato di spesa continua a mantenersi su un livello inferiore a quello del 2010 (-4,7 miliardi), con una contrazione del 2,8%, imputabile al blocco introdotto dal d.l. n. 78/2010 convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010.

Prendendo in considerazione la variabile della retribuzione media, nel 2018 si è assistito ad un incremento, nel complesso, pari al 3,1%, legato alla tornata contrattuale 2016-2018.

Nel referto è stata altresì condotta un'analisi comparata con altre realtà nazionali, dalla quale emerge come, nel periodo 2010-2017, si sia assistito ad un'evoluzione di fondo comune a livello internazionale: a fronte di una sostanziale stabilità del numero di occupati nel settore privato, i vincoli stringenti di finanza pubblica nel periodo della crisi si sono riflessi in una diffusa contrazione del perimetro dei pubblici dipendenti; le modalità e gli effetti sui diversi livelli di governo sono diversificati nei vari ambiti nazionali, anche in ragione degli specifici assetti istituzionali, caratterizzati da maggiori o minori gradi di decentralizzazione. In alcuni casi, ad essere inciso dalle politiche di contenimento è stato il livello di governo centrale, mentre in altri (tra i quali va annoverata l'Italia) è risultato maggiormente colpito il settore degli enti territoriali.

Anche prendendo in considerazione il profilo della spesa rapportata al PIL, l'analisi comparata riferita al periodo 2010-2018 evidenzia una generalizzata riduzione dell'indicatore. A livello aggregato, il dato europeo mostra una contrazione di 9 punti percentuali (7 punti percentuali limitatamente all'area euro), in linea con l'andamento italiano (-9%).

In termini di spesa *pro capite*, il confronto a livello europeo evidenzia come, a fronte di un dato medio europeo crescente tra il 2010 e il 2018, l'Italia – al pari di Grecia e Portogallo – si sia caratterizzata per una dinamica negativa, sulla quale ha inciso la costante contrazione della spesa *pro capite* per personale pubblico fino al 2015, solo parzialmente compensata dalla ripresa nel triennio 2016-2018. Le cause dell'andamento divergente della spesa *pro capite* per redditi pubblici italiana rispetto al *benchmark* europeo sono da ricercare non tanto nel livello relativo di tale spesa rispetto al PIL, mantenutosi sostanzialmente in linea con il dato europeo, quanto

nella progressiva perdita relativa di ricchezza *pro capite*, rispetto al dato medio europeo.

L'esame dei profili dimensionali e di spesa del personale pubblico rappresenta sicuramente il terreno di indagine principale della Corte dei conti. Tuttavia, la chiusura di un protratto periodo caratterizzato dalla indispensabile attenzione sull'andamento dei conti pubblici del Paese e dall'applicazione di regole stringenti sulle voci di spesa del personale ha costituito l'occasione per affrontare il tema generale delle risorse umane da una prospettiva più ampia, che offra un'immagine completa del fattore produttivo lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni.

Le prospettive sono dominate dall'incertezza, che la pandemia globale naturalmente esaspera, in questo come in tutti gli altri settori dell'ordinamento politico e amministrativo. Appare pertanto opportuno, in prospettiva, intervenire sulla base di diagnosi accurate e circoscritte; occorre eliminare le soluzioni dimostratesi inefficaci e introdurre prudenti innovazioni ispirate al pragmatismo.

A ciò si aggiunge che, a fronte dei positivi risultati ottenuti sul rallentamento della spesa complessiva, emergono con sempre maggiore intensità quelle criticità specifiche che si collegano ai provvedimenti adottati e, in particolare modo, quelle connesse al congelamento del ricambio generazionale. Il progressivo innalzamento dell'età media incide sul piano delle motivazioni che spingono il personale ad affrontare le sfide del cambiamento e del miglioramento.

Diviene ormai improcrastinabile la tempestiva conclusione delle procedure concorsuali per il ricambio del personale cessato dal servizio, anche in relazione all'allentamento dei vincoli temporali per il collocamento a riposo, così da colmare alcune delle consistenti lacune determinatesi. In questa fase di riavvio delle assunzioni, nella quale occorre riconsiderare con attenzione gli effettivi fabbisogni di personale da parte di ciascuna amministrazione pubblica, torna ancor più centrale il tema della valorizzazione delle elevate competenze professionali di cui si avverte un crescente bisogno. I prossimi programmi di reclutamento, uniti a politiche formative estremamente mirate, dovranno rappresentare l'appuntamento cui le Pubbliche amministrazioni non potranno assolutamente mancare per accrescere e consolidare quelle competenze tecniche, specialistiche e professionali, soprattutto nel campo digitale, imprescindibili per il supporto strategico e decisionale degli attuali sistemi di *governance*.

Un ulteriore profilo su cui appare necessario porre la dovuta attenzione riguarda i percorsi di formazione del personale. Le politiche di contenimento delle spese hanno inevitabilmente ridotto anche le risorse dedicate alla formazione e all'aggiornamento. La ripresa di attività formative, realizzate anche attraverso le più moderne ed arricchite piattaforme digitali, costituisce un investimento urgente che deve accompagnare una strategia organica di potenziamento delle risorse umane, sotto il profilo della valorizzazione delle competenze e della professionalizzazione.

Nella Relazione è stata, infine, dedicata specifica attenzione al tema del lavoro a distanza, sperimentato in modo massivo "per necessità" nel periodo emergenziale. In prospettiva del suo consolidamento anche oltre la fase emergenziale, necessita di una regolamentazione più articolata sulle condizioni e sulle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa "da remoto", anche tenendo conto di quegli istituti

contrattuali attualmente legati al tempo di lavoro ed alla sua articolazione cui si ricollegano specifici compensi, indennità o altri benefici economici. Occorre, inoltre, valutare compiutamente l'adeguatezza dei sistemi informativi utilizzati dalle amministrazioni per supportare l'integrazione delle postazioni di lavoro da remoto con le applicazioni e i procedimenti preordinati all'erogazione dei servizi all'utenza. In prospettiva, una piena attuazione delle formule dello *smart working* richiederà un rapido superamento dei limiti dello sviluppo digitale e telematico nel mondo del lavoro pubblico, nonché il passaggio a nuovi modelli organizzativi e alla dematerializzazione delle attività.

7. La certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro

Nel 2020 è proseguita l'attività negoziale tesa al rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore pubblico, riavviata a seguito del superamento del periodo di blocco della contrattazione di parte economica, ad opera della sentenza n. 178 del 2015 della Corte costituzionale. In questo contesto, sono state sottoposte all'esame della Corte dei conti n. 8 ipotesi di Contratto sottoscritte dalle parti negoziali, ai fini della certificazione dell'attendibilità della quantificazione dei costi nonché della verifica di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, sia sotto il profilo finanziario sia sotto il profilo economico.

All'esito dei controlli effettuati, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno rilasciato certificazione positiva, con osservazioni e raccomandazioni, all'Ipotesi di Contratto collettivo relativo alla dirigenza sanitaria per il triennio 2016-2018 (Corte dei conti, SS. RR., delib. n. 1 del 3 gennaio 2020); all'Ipotesi di accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con gli specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità sanitarie (Corte dei conti, SS. RR., delib. n. 2 del 3 febbraio 2020); all'Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area Funzioni centrali triennio 2016-2018 (Corte dei conti, SS. RR., delib. n. 4 del 26 marzo 2020); all'Ipotesi di CCNL relativo alla sequenza contrattuale ad integrazione del CCNL del personale del comparto Funzioni centrali del 12 febbraio 2018 (Corte dei conti, SS. RR., delib. n. 5 del 13 maggio 2020); all'Ipotesi ACN per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni (Corte dei conti, SS. RR., delib. n. 8 dell'11 giugno 2020); alle due Ipotesi di accordo collettivo nazionale per il rafforzamento delle attività territoriali di diagnostica di primo livello e di prevenzione della trasmissione di SARS-COV 2 – Medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta (Corte dei conti, SS. RR., delib. n. 17 del 24 novembre 2020); infine, all'Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro per l'Area Funzioni Locali (Corte dei conti, SS. RR., delib. n. 21 del 21 dicembre 2020).

8. Esame dei piani di revisione delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni dello Stato e dagli altri enti pubblici nazionali

Nel 2020, sono stati esaminati i piani di revisione delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni dello Stato e dagli altri enti pubblici nazionali attribuiti alla competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo, nonché delle azioni attuative implementate (delib. n. 19/2020). Tale funzione di controllo successivo ha, come parametri normativi di riferimento, quelli indicati all'art. 20, c.

2, del T.U. in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016, TUSP), nonché le norme, direttamente e indirettamente richiamate, quali quella che impone la stretta inerenza della partecipazione alla missione istituzionale dell'ente socio (art. 4 TUSP) e quelle relative alla costituzione delle società e all'acquisizione o all'alienazione di partecipazioni con provvedimento motivato, adottato dagli organi previsti dalla legge e con un predeterminato procedimento (artt. 5, 7, 8 e 10 TUSP). Gli accertamenti istruttori, illustrati nella relazione allegata alla citata deliberazione, hanno, da un lato, approfondito le verifiche già condotte, per le partecipazioni societarie detenute dai Ministeri, nei giudizi di parifica dei rendiconti generali dello Stato per il 2018 e il 2019, dall'altro lato, esaminato i piani adottati dagli enti pubblici nazionali non di competenza della Sezione controllo enti, fra cui gli ordini professionali nazionali (in relazione ai quali è stata preliminarmente vagliata la sussistenza del potere di controllo della Corte dei conti in materia). Gli esiti della verifica hanno fatto emergere, all'interno di un quadro di prevalente osservanza delle disposizioni introdotte dal Testo unico, alcuni profili di non conformità al dettato legislativo. In particolare, oltre ad ipotesi di omessa o ritardata approvazione dei provvedimenti di revisione o di difformità negli organi interni competenti all'adozione, è stata rilevata, in alcune fattispecie, l'incompleta valutazione dei parametri di razionalizzazione individuati dalla legge e/o carenze motivazionali a supporto del mantenimento di partecipazioni. Le misure di razionalizzazione programmate sono state, in linea generale, attuate, pur registrandosi ipotesi di incompiuta o ritardata conclusione di programmate alienazioni e procedure di liquidazione avviate da tempo e non ancora concluse. Abbastanza frequente è stato l'inadempimento all'adozione e pubblicazione, da parte delle amministrazioni socie, di obiettivi specifici per i costi di funzionamento e del personale delle società controllate (art. 19, cc. 4 e 5, TUSP), nonché, anche se in misura inferiore, l'omessa o incompleta adozione della delibera assembleare motivata a fondamento dell'opzione di un organo di amministrazione collegiale (art. 11, cc. 2 e 3, TUSP). L'esame dei compensi attribuiti a questi ultimi ha palesato una quasi generale osservanza dei limiti di finanza vigenti (art. 11, c. 7), in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale di rideterminazione.

CAPITOLO VII

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Profili generali

Nel corso del 2020, 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, ad 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 Istituzioni Superiori di Controllo (ISC), 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. In tali consessi, 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, sulla modernizzazione della regolazione finanziaria e bancaria, sulla valutazione delle politiche pubbliche, nonché in tema di principi di etica nel controllo. Nel corso del 2020, attesa la situazione contingente, hanno assunto particolare rilevanza le attività del gruppo di lavoro sulla verifica delle risposte alla pandemia da Covid-19, i cui esiti saranno presentati 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 (ad 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 2020, 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; al riguardo, nel biennio 2019/2020, sono proseguite e hanno trovato consolidamento le relazioni e gli accordi bilaterali già attivati nel corso dell'anno precedente, come quelli con le Istituzioni Superiori di Controllo dell'Ecuador, della Federazione Russa, o della Francia, con i rappresentanti dei quali si sono svolti molti incontri seppure in forma virtuale. Inoltre, sono stati avviati contatti e preliminari di cooperazione con istituzioni di altri Paesi, nonché con Organizzazioni regionali e Autorità indipendenti. Sul punto, si segnala l'*iter* in corso per l'adesione della Corte dei conti, in qualità di membro associato, all'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. In tale ambito, oltre alla riunione annuale dei referenti nazionali della Rete, nel 2020, la Corte dei conti ha preso parte al *Forum* annuale svoltosi il 10 luglio 2020, avente ad oggetto l'adattamento dei sistemi giudiziari alla pandemia da COVID-19 e il relativo impatto potenziale sul diritto a un giusto processo.

Di seguito si fornisce una descrizione sintetica 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

La grande 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 (ad es., la programmazione delle Sezioni Riunite, i referti sul reddito di cittadinanza e in materia sanitaria). La Corte dei conti è inoltre entrata a far parte del gruppo di lavoro sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile istituito a livello INTOSAI, nonché ha partecipato alle attività dei gruppi di lavoro INTOSAI ed EUROSAI in materia ambientale.

La Corte dei conti come "modello" istituzionale giurisdizionale

In coerenza con il precedente punto, ed 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. Tale modello ha peraltro suscitato ampio interesse, generando diverse richieste di accordi bilaterali o di scambi informativi.

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; nel corso del 2020 ha contribuito alla predisposizione e alla successiva compilazione di vari questionari, nonché alla stesura del documento di sintesi elaborato sulla base delle risposte fornite da tutte le istituzioni partecipanti.

Inoltre, a seguito dell'accordo bilaterale concluso con la *Contraloria General del Estado dell'Ecuador* e le relazioni instaurate nel corso degli incontri svolti a margine del Seminario Internazionale organizzato nel 2019 dalla ISC dell'Ecuador, la Corte dei conti si è impegnata ad affiancare la *Contraloria General* nel progetto di trasformazione in *Tribunal de Cuentas*; il MAECI ha finanziato un progetto di cooperazione internazionale al riguardo. Nel corrente anno il parlamento dell'Ecuador ha approvato un progetto di legge per dare corso a tale trasformazione ispirata la modello dell'omologa istituzione di controllo italiana.

La lotta e la prevenzione della corruzione

Nel mese di dicembre 2019, la Corte dei conti ha per la prima volta preso parte alla delegazione italiana presso la Conferenza degli Stati della Convenzione delle Nazioni Unite sulla Corruzione (VIII COSP) ed è entrata a far parte della "*Task Force* INTOSAI per rafforzare la collaborazione tra Istituzioni Superiori di Controllo e Autorità anticorruzione nella lotta alla corruzione".

Il 2020 ha visto quindi svilupparsi le attività inaugurate al termine dell'anno precedente volte, tra l'altro, a dare concretezza alla cooperazione tra le Istituzioni Superiori di Controllo e le autorità nazionali anticorruzione, nonché

all'individuazione delle azioni da intraprendere per la promozione della trasparenza, l'individuazione delle potenziali aree di rischio, il monitoraggio dei controlli interni.

Altra attività che ha preso l'avvio a fine 2019, assumendo intensità crescente nel corso del 2020, è quella 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 della Giustizia e il Ministero degli Affari Esteri. In tale ambito, all'interno della "dichiarazione ministeriale" da far approvare al G20 nell'ambito della co-presidenza tra l'Arabia Saudita e l'Italia e in vista della Presidenza italiana del 2021, 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, con particolare attenzione alle azioni da mettere in campo per evitare che fenomeni corruttivi interessino le spese connesse alla pandemia da Covid-19.

Sempre in materia di lotta alla corruzione, l'OLACEFS (l'Organizzazione delle Istituzioni Superiori di Controllo del Centro e Sud America) ha designato la Corte dei conti quale unico referente ed esperto esterno del Gruppo di lavoro sulla lotta alla corruzione transnazionale.

Il 9 dicembre 2020, in occasione della Giornata mondiale anticorruzione indetta dall'ONU, la Corte dei conti ha partecipato al webinar "*Challenges and approaches to prevent corruption outbreak during times of crises*" ("Sfide e approcci per prevenire la diffusione della corruzione nei periodi di crisi"), organizzato dal Team INTOSAI per lo sviluppo del Protocollo di intesa tra INTOSAI e UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) in materia di lotta alla corruzione. Nel *webinar* la Corte è intervenuta come *keynote speaker* con una presentazione su "*How to maintain governance and enhance oversight in public sector to prevent corruption? How to setup sufficient anti-corruption policies that can work effectively during outbreak crisis?*".

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 partecipato alla IX Conferenza *online* EUROSAI-OLACEFS delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) europee e latinoamericane organizzata dalla Corte dei conti ungherese dal 9 all'11 settembre. Il tema dell'evento è stato: "La pandemia COVID-19: un'opportunità unica per le Istituzioni Superiori di controllo per evidenziare l'impatto del proprio lavoro". La conferenza si è svolta in tre giorni e i partecipanti hanno discusso sull'aumento dell'efficienza e dell'impatto delle attività svolte dalle ISC, nonché sulle sfide e le opportunità poste dalla pandemia COVID-19 nella missione delle Istituzioni Superiori di controllo. La presentazione italiana "Il futuro delle ISC giurisdizionali: una nuova frontiera nella lotta alla corruzione? Il caso italiano" ha evidenziato il fondamentale ruolo della Corte dei conti nella deterrenza e nel contrasto alla corruzione.

L'attuazione della "Dichiarazione di Mosca"

La Corte dei conti ha avuto un ruolo di primo piano in occasione del XXIII INCOSAI, ospitato a Mosca nel settembre 2019. L'INCOSAI costituisce il congresso triennale di INTOSAI e si è concluso con la firma della "Dichiarazione di Mosca" che contiene le linee programmatiche dell'INTOSAI per il prossimo triennio.

La Corte dei conti è attualmente coinvolta nel cammino, avviato da parte dell'INTOSAI, per l'implementazione della Dichiarazione di Mosca, affinché le Istituzioni Superiori di Controllo siano attive nel raggiungimento degli obiettivi nazionali, ivi inclusi quelli legati allo sviluppo sostenibile, rispondano in modo efficace alle opportunità derivanti dall'innovazione tecnologica ed abbiano un maggiore impatto promuovendo una visione prospettica, innovazione, inclusività, trasparenza.

3. Le attività di analisi dei rapporti finanziari con l'Unione Europea

Uno dei settori principali 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. L'analisi di natura finanziaria dei flussi di risorse che alimentano il bilancio europeo e delle assegnazioni di risorse che da quest'ultimo affluiscono al nostro Paese si pone in attuazione di quanto previsto dall'art. 287 dell'attuale Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il quale prevede la cooperazione con la Corte dei conti europea nell'ambito del controllo sull'utilizzo dei Fondi europei.

Si tratta di un'area di controllo che riveste sempre maggiore importanza, rendendo necessario un continuo affinamento delle metodologie alla base dei rapporti generali e speciali in materia. Questi ultimi, infatti, non si limitano ad asettiche rappresentazioni dei dati quantitativi, ma mettono in luce le problematiche che si sono presentate sia in fase di programmazione finanziaria europea e di costruzione dei Programmi operativi nazionali e regionali, sia nell'esecuzione degli stessi.

Rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea

Per il 2019, i versamenti effettuati dagli Stati membri al bilancio dell'Unione europea a titolo di risorse proprie sono ammontati a 144,8 miliardi, in aumento dell'1,7% rispetto all'anno precedente. Complessivamente, tra il 2013 e il 2019 l'incremento percentuale delle somme versate a titolo di risorse proprie è stato del 3,6%, con un picco tra il 2017 e il 2018, che ha permesso anche di recuperare il calo segnato nell'esercizio precedente.

Considerando anche gli altri proventi e il *surplus* dell'anno precedente, il totale delle risorse disponibili nel 2019 ammontava a 163,9 miliardi. L'incidenza delle risorse proprie rispetto al totale complessivo delle entrate del bilancio europeo è pari all'88,3%, in diminuzione rispetto all'89,7% rilevato nel 2018.

Nel 2019, tutte le fonti di risorse proprie hanno registrato un leggero incremento rispetto ai valori del 2018 e si sono comunque attestate tra i livelli più elevati del settennio. Corrispondentemente, anche il totale dei versamenti al bilancio UE a titolo di risorse proprie si situa al livello di massimo del periodo considerato.

Analizzando i flussi in maggiore dettaglio, si nota che i versamenti degli Stati al bilancio UE a titolo di risorsa RNL, nel 2019, sono stati pari a 108,8 miliardi, in leggero aumento (+2,9%) rispetto al 2018; relativamente a questa voce, il punto di massimo del settennio è stato rilevato nel 2013 (110,2 miliardi), cui è seguito un andamento discendente fino al 2017 (78,6 miliardi, livello minimo del periodo). Nonostante la diminuzione percentuale nell'arco del settennio (-1,2% in totale fra il 2013 e il 2019), il repentino aumento registrato nel 2018 (+34,5% rispetto al 2017) ha avuto l'effetto di avvicinare la risorsa propria RNL, negli ultimi due anni, al valore massimo rilevato nel 2013.

Trattandosi di una risorsa con funzione riequilibratrice, l'andamento di questa voce è condizionato dall'andamento delle altre due.

I versamenti al bilancio UE a titolo di risorse proprie tradizionali hanno avuto nel 2019 un leggero incremento rispetto al 2018 (+5,6%), attestandosi a 21,4 miliardi (punto massimo del settennio). Dopo i valori minimi del 2013 (15,4 miliardi), tali risorse hanno registrato un sensibile incremento fra il 2014 e il 2016, derivante essenzialmente dall'applicazione della decisione del Consiglio 2014/335/UE, che ha ridotto la percentuale riconosciuta agli Stati membri a titolo di oneri per la riscossione. Al segnalato incremento, come si comprende, è dovuta anche la successiva e perdurante dinamica espansiva di tale fonte, riscontrabile ove si prenda in considerazione l'intero periodo (+39%).

Anche la risorsa IVA ha registrato il livello massimo nel 2019, attestandosi a 18,1 miliardi (+2,7% rispetto al 2018). Nonostante le oscillazioni intermedie, l'incremento nel settennio considerato è stato del 29,1% rispetto al valore del 2013, punto di minimo del periodo.

Nel 2019, la risorsa basata sull'RNL ha rappresentato il 72,7% delle entrate da risorse proprie, in flessione rispetto al 73,4% del 2018. Nonostante l'incidenza relativa della risorsa RNL sul totale sia diminuita nel settennio considerato (era il 79% nel 2013), essa si conferma comunque la fonte di finanziamento largamente preponderante, malgrado il carattere originario di "risorsa complementare".

La risorsa IVA costituisce, nel 2019, il 12,5% del totale delle risorse proprie, restando sostanzialmente stabile rispetto al 2018 (12,4%).

Le risorse destinate all'Unione rappresentano un onere, se viste nella prospettiva dei bilanci nazionali. Sebbene il mero conteggio aritmetico del dare e dell'avere non esaurisca la valutazione dei benefici del progetto europeo, sul piano economico complessivo, fintantoché il meccanismo di finanziamento del bilancio europeo rimarrà ancorato a fonti di derivazione diretta dai bilanci nazionali, è inevitabile che il risultato della partecipazione di ciascun Paese venga calcolato in termini di differenza tra versamenti e accrediti, così da contrapporre i Paesi "beneficiari netti" ai Paesi "contributori netti" (questi ultimi sovente alla ricerca di un ideale "giusto ritorno", che è all'origine dei numerosi abbattimenti e correzioni sulle entrate).

L'orientamento della riforma in corso verso risorse che prefigurino una fiscalità realmente europea potrebbe contribuire in futuro ad attenuare tale percezione e le tensioni che ne derivano. D'altra parte, la quantificazione del beneficio addizionale arrecato dalla spesa europea risente dell'assenza di una definizione stabile del concetto di "valore aggiunto europeo". Nel documento sul "Futuro delle finanze dell'Unione europea", pubblicato a febbraio 2018, la Corte dei conti europea ha invitato la Commissione a darne una solida definizione, che possa servire di base per individuare i casi in cui è opportuno intervenire con gli strumenti finanziari messi a disposizione dall'Europa.

La differenza tra i versamenti effettuati all'Unione e gli accrediti ricevuti, nell'esercizio 2019, ammonta per l'Italia a -5,7 miliardi, valore notevolmente meno elevato di quello registrato nel 2018 (-6,9 miliardi).

Nel periodo 2013-2019, il dato consolidato delle variazioni in termini di saldo è negativo per un ammontare totale di -36,4 miliardi. In tale periodo, l'Italia presenta un saldo medio annuo negativo di 5,2 miliardi.

Nell'esercizio 2019, in linea con il precedente anno, l'Italia si è collocata al quarto posto tra i maggiori contributori netti. Dall'analisi del periodo 2013-2019 emerge che i Paesi che hanno mostrato i saldi netti negativi più elevati sono risultati, in ordine decrescente: Germania, Francia, Regno Unito e Italia.

I Paesi con i saldi positivi più rilevanti, nel medesimo periodo, sono invece, sempre in ordine decrescente: Polonia, Ungheria, Grecia, Romania, Repubblica Ceca e Portogallo.

Tali risultati tengono conto degli aggiustamenti per correggere gli oneri di bilancio di alcuni Paesi, considerati eccessivi in relazione al livello di prosperità relativa. Attualmente permane la forte incidenza della correzione "*UK rebate*".

La politica di coesione socio-economica

Va evidenziato fin da subito che gli effetti degli eventi eccezionali del 2020 hanno ovviamente impattato anche sulle attività relative alla politica di coesione, dopo che nel 2019 si era assistito ad una discreta accelerazione nell'attuazione finanziaria.

In effetti, alla fine del 2019, su un totale programmato di 53,3 miliardi, si registravano impegni per circa 31 miliardi e pagamenti per 16,6 miliardi, con percentuali sul programmato pari, rispettivamente, al 58,3% e al 31%, un incremento del 15% sugli impegni e dell'11% sui pagamenti rispetto al 2018. Al 31 ottobre 2020, si osservano impegni per 34,6 miliardi e pagamenti per 19,4 miliardi, con un

incremento abbastanza modesto di entrambi gli importi rispetto alla fine dell'anno precedente, e non in linea con il precedente *trend* di crescita.

Per quanto riguarda le procedure attivate nell'ambito dei Programmi FESR e FSE 2014-2020 (con esclusione dei programmi di Cooperazione Territoriale Europea), il loro ammontare, al 31 ottobre 2020, è di 56,15 mld, con un incremento, rispetto al 31 dicembre 2019, pari a circa 5,71 mld. Dette procedure costituiscono un indicatore relativo alla quantità di risorse attivate sui singoli programmi; peraltro, per acquisire significatività relativa alla realizzazione degli stessi, è necessario che all'attivazione seguano le fasi dell'impegno e del pagamento.

Le Istituzioni dell'Unione, prendendo atto delle gravi conseguenze determinate dalla pandemia da Covid-19, hanno introdotto alcune sostanziali modifiche al quadro regolamentare, al fine di consentire un uso più flessibile dei Fondi SIE, facendo ricorso anche alla riprogrammazione delle risorse su settori che maggiormente necessitano di disponibilità finanziarie, su tutti la sanità e il sistema produttivo delle imprese. Tali azioni si iscrivono nell'ambito delle due iniziative dell'Unione denominate *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) e *Coronavirus Response Investment Initiative plus* (CRII+) a integrazione del primo pacchetto di misure, messe a punto dall'UE per fronteggiare l'emergenza. Esse sono state attuate attraverso l'emanazione dei Regolamenti (UE) 2020/460 del 30 marzo 2020 e 2020/558 del 23 aprile 2020 che modificano i Regolamenti (UE) n. 1301/2013 e n. 1303/2013.

Entrambi i regolamenti sono orientati, da un lato, alla mobilitazione di ulteriori risorse immediate per fronteggiare l'emergenza sanitaria, dall'altro lato alla concessione di "flessibilità straordinaria" sui vincoli dettati dalle disposizioni comuni, prevedendo, ad esempio, per le regioni meno sviluppate, la possibilità di innalzare il tasso massimo di cofinanziamento UE fino al 100%, al fine di salvaguardare i bilanci nazionali, per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021, ovvero la possibilità di operare trasferimenti finanziari tra FESR, FSE e Fondo di coesione nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione.

Misure a tutela dell'occupazione sono state messe in atto anche con il Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, con una dotazione di 100 miliardi di euro raccolti sui mercati finanziari dalla Commissione europea sotto forma di prestiti, messi poi a disposizione degli Stati che ne facciano richiesta, a condizioni agevolate. Per quanto riguarda l'Italia, il Consiglio ha deliberato una prima tranche di prestiti di 27,4 miliardi di euro, oltre a una seconda di 6,7 tra settembre e novembre 2020, che finanziano misure di sostegno al lavoro e all'occupazione, su tutte la Cassa integrazione per i lavoratori dipendenti, oltre alle indennità per i lavoratori autonomi e al finanziamento di *voucher* (baby-sitter, misure per le persone con disabilità, etc.).

Alle iniziative legislative in ambito UE, si sono affiancate misure nazionali di adeguamento, coerentemente con quelle europee, in particolare si ricorda il decreto-l. n. 34/2020 (c.d. decreto rilancio).

Una valutazione attendibile sull'impatto di tali misure straordinarie, peraltro, potrà essere effettuata soltanto dopo la rendicontazione delle spese certificate effettuate nel periodo 1° luglio 2020 – 30 giugno 2021.

Infine, in chiusura di esercizio 2020 si registra una notizia positiva: l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha reso noto che tutti i programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo di programmazione 2014-2020 che hanno presentato entro il 31 dicembre 2020 la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso alla commissione europea hanno superato i *target* di spesa previsti. Il risultato è importante, soprattutto sul fronte delle risorse comunitarie, in quanto ha consentito di evitare, anche per il 2020, il disimpegno automatico in base alla regola N + 3.

Cooperazione territoriale europea

L'Italia, per la partecipazione ai 19 Programmi di cooperazione europea (c.d. INTERREG), dispone di una dotazione finanziaria totale pari a quasi 3 miliardi, il cui 85% è costituito dall'allocazione comunitaria.

La Programmazione è così suddivisa:

- 8 Programmi di cooperazione transfrontaliera c.d. "frontiere interne" (INTERREG V-A): Italia-Francia Marittimo, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Malta, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Francia-Italia ALCOTRA e Grecia-Italia, cui si aggiungono 3 Programmi di cooperazione transfrontaliera esterna: CBC Italia-Tunisia, CBC Mediterranean Sea Basin (entrambi cofinanziati da FESR ed ENI) e CBC Italia-Albania-Montenegro (cofinanziato da FESR ed IPA);

- 4 Programmi di cooperazione transnazionale (INTERREG V-B): Alpine Space, Central Europe, Adrion e MED;

- 4 Programmi di cooperazione interregionale (INTERREG V-C): INTERACT III, INTERREG Europe, URBACT III ed ESPON 2020.

Essendo la Programmazione ormai verso la fine del periodo è importante notare che gli impegni rispetto alla stessa abbiano raggiunto una quota significativa pari all'81,64%, con un significativo incremento rispetto all'anno precedente (+24,21%). Ciò nonostante, occorre notare che diversi Programmi, specie per quanto riguarda la Cooperazione Transfrontaliera Esterna (Italia-Tunisia, Bacino del Mediterraneo, Italia -Albania-Montenegro), presentano ancora dati di impegni piuttosto ridotti (54,73% sul programmato).

Quanto ai pagamenti, la situazione mostra un miglioramento soprattutto in termini assoluti. Si è passati da circa 285 milioni del 2018 a oltre 576 milioni di pagamenti su spesa certificata. Anche in questo caso la percentuale complessiva di miglioramento rispetto al precedente anno (+10,34%) risente delle bassissime quote dei Programmi con soggetti extraUE (1,26% dei pagamenti sulla spesa programmata).

La Corte dei conti europea ha iniziato, nel dicembre 2019, un *audit* sulla gestione dei fondi con riferimento ad alcuni dei Programmi della cooperazione transfrontaliera.

La Politica Marittima e per la Pesca

Si confermano, anche per l'anno in riferimento, i ritardi nell'attuazione della Programmazione rilevati per l'anno precedente, anche se il raggiungimento dei

target per evitare il disimpegno automatico dei fondi 2019 rappresenta un elemento confortante nel quadro generale. Quello che soprattutto emerge, sia a livello centrale che periferico, è la carenza del necessario orientamento al risultato da parte delle Amministrazioni coinvolte, dovuta forse anche alla non completa adeguatezza delle strutture preposte con delega alla gestione, in cui, in molti casi, le professionalità non sono le medesime che hanno dato il via alla Programmazione, né quelle responsabili nelle fasi successive e nuovi preposti devono fare i conti con la farraginosità della materia.

Gli attuali risultati si qualificano negativamente anche nel confronto col precedente Periodo di programmazione (2007-2013) che, pur avendo dovuto far ricorso a ripetuti cambiamenti nei Piani finanziari al fine di aggiustare il tiro di una gestione mal programmata e partita con difficoltà, aveva infine raggiunto una quota di spesa vicina al 90%, tasso di attuazione da cui si è davvero lontani.

L'utilizzo del FEAMP ha riscontrato criticità in tutte le fasi: ne è stato il primo segnale la ricorrenza di bandi per i quali vi sono state poche domande (o anche nessuna), come è accaduto per le Misure per l'acquacoltura, Priorità 2; poco utili sono state, in questa fase del ciclo settennale, le rimodulazioni che sottraggono risorse a tale priorità male indirizzata, per ridistribuirle sulle altre.

Nel procedimento di approvazione del PO FEAMP 2014-2020 i valutatori *ex ante* avevano espresso specifiche raccomandazioni all'AdG di verifica, tra l'altro, dell'adeguatezza delle strutture di gestione. Di questa verifica ancora oggi non sembrano riscontrarsi gli effetti.

Accanto a ciò, si sta palesando, in tutta la sua criticità, la non adeguatezza del sistema di monitoraggio dei dati attuativi da parte dell'AdG, che ha peraltro dichiarato che "il sistema SIPA deve consentire la registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi ad ogni operazione, necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'audit…".

Alla luce delle risultanze emerse, appare si sia molto distanti da tale "ambizioso" obiettivo.

Risulta, infatti, non procrastinabile, a fronte delle discrasie di cui si è dato conto con riferimento allo stato di attuazione del Fondo, la programmazione di un reale intervento volto a comprendere e correggere tale criticità, in quanto la stessa non solo rischia di minare la conclusione di questo Periodo di programmazione, ma con tutta probabilità condizionerà il nascere del prossimo che è alle porte. Occorrerà, quindi, prendere velocemente contezza che l'univocità degli inserimenti dipende dall'univocità concettuale di ogni voce da inserire, senza che essa possa essere soggetta a interpretazione e che lo stesso valga per chi è preposto all'estrapolazione del dato.

L'auspicio è, quindi, che l'Autorità centrale promuova presto un "tavolo" di confronto sul tema, dando voce alle Autorità delegate alla gestione che, in quanto co-protagonisti dell'attuazione, dovrebbero essere ascoltati. Come ricordato dall'AdG, già a giugno 2020 gli OO.II. erano stati "invitati" a riallineare i dati, a seguito della azione propulsiva della Corte dei conti in occasione del Giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Stato.

In questo quadro, risulta evidente il rischio di perdita di risorse in presenza di tassi di utilizzo del FEAMP ancora di così limitato livello, con problemi organizzativi

e di coordinamento tali da non garantire conformità tra i dati di chi attua le azioni sul campo e chi le "gestisce" sulla carta.

Il limitato tasso di utilizzo delle risorse appare particolarmente preoccupante considerato che, in un periodo di crisi economica conseguente alla contingente pandemia, sarebbe auspicabile che le contribuzioni comunitarie, per quanto possibile in un periodo di restrizioni nello svolgimento delle attività relative, siano adeguatamente impiegate per stimolare gli investimenti nel settore anche nel futuro.

Il livello raggiunto appare insoddisfacente, sia a livello di impegni che di pagamento, tanto a livello centrale che locale, soprattutto tenuto conto, sotto il profilo dell'attuazione, dell'improcrastinabile termine dell'anno +3 (31.12.2023), previsto per la certificazione dei Programmi. Ne emerge un quadro caratterizzato da persistenti difficoltà gestionali nell'amministrare risorse e programmi nel settore, come già rilevato, circa 7 anni fa, al termine della Programmazione 2007-2013.

La Politica Agricola Comune

La Rubrica 2 del bilancio UE "Crescita sostenibile: le risorse naturali" anche nell'esercizio 2019, come nei precedenti, è stata la seconda area del bilancio, non solo in termini di stanziamenti del QFP adeguati nel 2020, ma anche in termini di spesa, con 59,5 miliardi (37% di tutte le spese di bilancio). La PAC assorbe il 98% di tale spesa, suddivisa tra FEAGA (43,1 miliardi) e FEASR (14,7 miliardi).

Più specificamente, per i pilastri della Politica Agricola Comune (PAC), la spesa del FEAGA è stata di 43,2 miliardi, quella del FEASR di 14,7 miliardi.

Nel 2019 il risultato totale dell'UE sugli stanziamenti di pagamento, comprese le entrate con destinazione specifica di spesa, per il titolo 05 del Bilancio UE "Agricoltura e sviluppo rurale", è stato appena sopra i 58 miliardi.

Di questi, 57,9 md (99,78% del bilancio della PAC) sono in regime di gestione concorrente tra Commissione e Stati membri. I pagamenti eseguiti nell'ambito del FEAGA (gestione concorrente) sono ammontati a 43,7 md (Pagamenti diretti 41,3 e OCM 2,4), mentre i pagamenti eseguiti nell'ambito del FEASR (gestione concorrente) sono ammontati a 14,2 md. Anche nel 2019, quindi, il regime del Pagamento unico ha rappresentato la voce prevalente degli aiuti all'agricoltura.

Nel 2019, il 28% dei finanziamenti per la PAC ha contribuito agli obiettivi climatici e la quota della spesa climatica è in aumento anche in altri settori del bilancio. Tra il 2014 e il 2020, inoltre, il bilancio dell'UE ha contribuito con 85 miliardi (8% della spesa totale) al sostegno della biodiversità: la maggior parte delle spese per la biodiversità è collegata alla Rubrica 2, ma molti altri programmi contribuiscono all'obiettivo. Nel 2019 il contributo del bilancio dell'UE a tale finalità è stato di quasi 13,4 miliardi, pari all'8,3% del bilancio. Oltre il 75% di tali risorse proviene dalla PAC. Anche nel 2019 il 79% della superficie agricola totale dell'UE è stata soggetta ad almeno un obbligo di "inverdimento" (c.d. *Greening*: sostegno a pratiche agricole benefiche) aumentando l'impatto ambientale di questa misura. Allo stato attuale, oltre l'85% degli obiettivi per le azioni per il clima nel settore agricolo è già stato raggiunto nella gestione della biodiversità, del suolo e dell'acqua. Non può trascurarsi, peraltro, la circostanza che l'attenzione nella nuova Programmazione 2021-2027 sia sempre più focalizzata su obiettivi ambientali e qualitativi (nonostante il ridimensionamento all'esito dei negoziati tra Commissione, Parlamento europeo e Consiglio europeo).

Avviandoci ormai verso la conclusione della programmazione 2014/2020 dei Fondi europei, caratterizzata dalla cosiddetta fase "n+2/3" concessa agli Stati membri per l'impiego delle risorse non ancora utilizzate, non si può fare a meno di richiamare fortemente la necessità e l'urgenza, in capo alle Autorità di gestione (e per quanto di competenza agli organi di coordinamento, controllo e pagamento), di velocizzare al massimo le procedure di impiego dei fondi UE, onde evitarne il disimpegno automatico.

Infatti, l'Italia risulta al quarto posto per spese totali in milioni di euro, all'interno della rubrica 2 Risorse naturali: (5.772 ml), dopo Francia (9.747 ml), Spagna (7.017 ml) e Germania (6.214 ml), ma risulta il penultimo paese, tra i 28, per assorbimento tra quanto stanziato e quanto versato al Paese dal bilancio UE. Il tasso d'assorbimento, infatti, è del 30,7% (media UE 39,6%), esattamente identico al corrispondente penultimo anno 2012 del QFP della precedente programmazione. La storica incapacità o insufficienza attuativa delle strutture nazionali e/o regionali appare quindi perdurare, non riscontrandosi segnali di miglioramento in tale ambito.

In base alle dichiarazioni di pagamento presentate dagli Organismi pagatori, l'Italia risulta il quarto Stato membro per importi maggiori nel settore dei Pagamenti diretti, con una spesa di 3,6 mld, preceduta dalla Germania (4,8 mld), dalla Spagna (5,1 mld) e dalla Francia (6,9 mld). Tuttavia, mentre l'importo a rischio errori, considerato dalla Commissione rispetto a tali importi, è pari a zero sia per la Francia che per la Germania ed è dello 0,19% per la Spagna, per l'Italia i pagamenti a rischio d'errore sono del 2,35%.

Con riferimento agli importi rimborsati dalla Commissione delle spese liquidate dagli Organismi pagatori (OP) nell'anno finanziario 2019, se il confronto 2018/2019 resta sostanzialmente inalterato nei totali, pur con qualche oscillazione riferita ai singoli OP, si apprezza la diminuzione significativa delle rettifiche finanziarie, -37% circa. Il dato aggiornato ai rimborsi acquisiti delle spese liquidate dagli OP al settembre 2020 (da gennaio a settembre 2020) - non ancora definitivo e consolidato, essendo ancora privo delle rettifiche finanziarie - mostra un importo totale rimborsi di 3.915.036.796 che presumibilmente porterà (dicembre 2020) l'esercizio finanziario 2020 a superare l'importo dell'esercizio 2019.

Quanto alla liquidazione dei conti relativi agli OP da parte della Commissione, come risulta dalla Decisione (UE) n. 2020/715, l'importo di 4.100.788.546 finanziato dall'UE a titolo di rimborso delle spese liquidate dagli OP mostra una leggera crescita, rispetto al 2018, di 27.055.092, mentre aumenta, di molto, l'importo delle spese da recuperare da parte della Commissione (+484.170, il 70% in più rispetto al 2018), che andranno riversate all'UE con poste nazionali.

L'Italia mostra l'importo maggiore di riduzioni effettuate dalla Commissione sui pagamenti del FEAGA, con il 53% del totale riduzioni tra i 17 Stati membri cui sono state applicate.

Con riferimento alle irregolarità e alle frodi, sulla base dei dati pubblicati nella Relazione annuale 2019 dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF), nel periodo 2015-2019 relativamente alla PAC l'Italia - pur risultando il terzo paese tra i 28 quanto a numeri assoluti di casi scoperti - si colloca al 15° posto rispetto al volume dei pagamenti effettuati.

Come osservato in esito ai controlli dello scorso anno, si ribadisce la necessità di migliorare le procedure per i controlli *in loco*, in quanto la strategia attualmente adottata dagli Organismi pagatori - che prevede verifiche sul campo solo dopo la fotointerpretazione - non consente di confutare eventuali dubbi interpretativi risultanti dalla fotointerpretazione, né consente agli organismi di certificazione di programmare adeguatamente le proprie verifiche *in loco*.

Per quanto attiene allo Sviluppo Rurale, i dati mostrano un avanzamento della spesa pubblica a fine 2019 pari al 43,31% della dotazione finanziaria complessiva. Al termine del terzo trimestre 2020 l'avanzamento risulta pari al 50,79%; da inizio programmazione al 15 ottobre 2020 sono stati spesi complessivamente 10.622,24 milioni, pari a 5.238,53 milioni di quota FEASR, a cui è necessario aggiungere gli importi versati a titolo di prefinanziamento, pari al 3% del *budget* totale di ciascun PSR.

Nel confronto con gli altri Fondi SIE, il FEASR mostra il grado di avanzamento finanziario maggiore: al 31.8.2020, data dell'ultimo monitoraggio curato dalla RGS-IGRUE, il rapporto tra pagamenti e dotazione finanziaria complessiva, per il FEASR, raggiunge il 49,76%, contro il 34,67% del FESR, il 39,04% del FSE e il 33,64% del FEAMP.

Un quadro in linea generale positivo emerge anche dalla verifica del raggiungimento dei *target* intermedi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019; inoltre, un numero significativo di PSR ha già superato la soglia di disimpegno 2020. Tuttavia, laddove si passi ad esaminare l'avanzamento percentuale della spesa all'interno delle varie Regioni, permangono le differenze già segnalate in passato tra le Regioni più sviluppate (avanzamento al 53,31% al 15.10.2020), le Regioni in transizione (54,83%) e le Regioni meno sviluppate (45,23%).

I margini di miglioramento che residuano nella gestione ed 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 ed 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), avviata con la legge di delegazione europea 4 ottobre 2019, n. 117 e di attuazione del connesso regolamento che istituisce una procura europea antifrode (EPPO).

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 ad un notevole incremento; questo determinerà un cambio di prospettiva e di passo, esigendo un rafforzamento anche nell'azione integrata di contrasto alle irregolarità ed alle frodi.

Il ruolo della Corte dei conti rimane centrale in questa prospettiva e sarà indispensabile potenziarne gli strumenti, al fine di partecipare con sempre maggiore efficacia alla tutela dell'integrità del bilancio europeo.

In questa prospettiva, appare essenziale disporre di un *set* di contenuti informativi completo, interconnesso e affidabile, esigenza a 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 2019, si conferma il *trend* positivo rilevato nell'esercizio finanziario precedente. Si è registrato infatti un ulteriore decremento complessivo delle irregolarità, con un totale di segnalazioni OLAF che passano da n. 779 a n. 588. In termini numerici, si evidenzia la netta prevalenza delle segnalazioni sui Fondi agricoli (n. 487), rispetto a quelle relative ai Fondi strutturali (n. 101).

Per quel che riguarda l'attività svolta dalle Autorità di gestione, si evidenzia che nell'anno di comunicazione 2019 restano complessivamente da recuperare 23.052.873 di spesa irregolare sui fondi strutturali e 40.388.995 di spesa irregolare sulla politica agricola.

Permangono ancora molteplici criticità nell'efficacia delle azioni di recupero; a titolo esemplificativo, per il FSE, solo il 10% della spesa irregolare complessiva è stata recuperata, per il Fondo pesca - che registra una spesa irregolare di circa 15,3 mln - solo il 6,4% risulta recuperato.

Con riguardo al numero delle frodi accertate, i dati segnalati alla Corte restituiscono la seguente situazione: per la Politica Agricola Comune n. 3 casi (dati al giugno 2020), per il Fondo Pesca n. 2 casi (dati ad ottobre 2020), per il Fondo Sociale Europeo n. 1 caso (dati ad ottobre 2020), per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale n. 1 caso (ad ottobre 2020).

Le analisi delle Sezioni regionali di controllo 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 ed 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

La Corte dei conti ha assunto, da tempo, un ruolo proattivo nei confronti della Corte dei conti europea, in attuazione dell'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'UE, il quale sancisce il principio di cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con quest'ultima, nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale.

In tale ambito, peraltro, l'azione della Corte dei conti si pone in linea con il richiamo del Parlamento europeo a intensificare la collaborazione con le Istituzioni nazionali, nonché con le nuove regole procedurali relative alle visite della Corte dei conti europea, che hanno affermato l'esigenza di un'azione coordinata fin dalla fase preliminare dello svolgimento degli *audit*, nonché l'opportunità di un'analisi preventiva degli "*executive summaries*" e dei "*findings and conclusions*" da parte delle Istituzioni nazionali, prima che l'Istituzione di controllo europea approvi il rapporto finale.

Si riportano quindi gli *audit* di maggior rilievo che hanno visto impegnati i magistrati ed i funzionari della Corte dei conti 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:

- *Audit* ai fini della dichiarazione di affidabilità concernente l'esercizio finanziario 2019 - Italia - Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) - Dichiarazione dei pagamenti effettuati nell'esercizio finanziario 2018, per un importo di 75.915.084,93 (Programma nazionale 2014IT65AMNP001).
- *Audit* nel quadro di un controllo di gestione concernente le azioni della Commissione europea volte a promuovere la fruizione dei servizi forniti dai programmi spaziali dell'UE Copernicus e Galileo.
- *Audit* sull'applicazione pratica del principio "Chi inquina paga" nell'UE.
- *Audit* sull'uso sostenibile dell'acqua in agricoltura.
- *Audit* in materia di diversificazione e infrastrutture nelle zone rurali.

- *Audit* riguardante le azioni e i finanziamenti dell'UE a favore della silvicoltura per proteggere la biodiversità e contrastare i cambiamenti climatici.
- *Audit* sul sistema di scambio di informazioni fiscali nell'ambito dell'UE.
- Controllo di gestione sul contributo del Fondo sociale europeo (FSE) alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata.
- Richiesta di informazioni sul sostegno dei fondi di coesione dell'UE all'efficienza energetica nelle imprese.
- Controllo di gestione 20CH2006 sull'efficacia del sostegno del FESR alle PMI.

Nel 2020, sono stati gestiti dalla Corte dei conti europea nel nostro Paese 29 *audit,* di cui 10 hanno visto l'azione di coordinamento *sur place* della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali.

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 2020, ha visto la Corte dei conti, attraverso la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, impegnata nell'espletamento dei mandati presso l'ITU (*International Telecommunication Union*), l'ICAO (*International Civil Aviation Organization*), la WMO (*World Meteorological Organization*), l'ICGEB (*International Center for Genetic Engineering and Biotechnology*) e l'ICRANET (*International Center for Relativistic Astrophysic Network*). Si tratta, ad 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 (ISC) 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 particolarmente importante 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 in questo 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.

Nel 2020 si è realizzato il compimento del mandato presso ICAO, con la certificazione del bilancio dell'organizzazione per il 2019 e la presentazione di due *report* di *performance audit*. Il mandato, inizialmente conferito per tre anni, è stato successivamente rinnovato per un ulteriore triennio, al termine del quale è stato espresso formalmente dal *Council* dell'organizzazione il ringraziamento alla Corte dei conti per l'eccellenza del lavoro nei sei anni di mandato. Nello stesso anno, la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali ha cominciato il mandato presso l'Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO), conferito per un quadriennio, rinnovabile.

Si tratta di un'attività particolarmente qualificante, che presuppone la necessaria conoscenza degli standard internazionali, sia per l'*auditing* (*International Standards of Supreme Audit Institutions* - ISSAI), sia per l'*accounting* del settore pubblico

(*International Public Sector Accounting Standards* - IPSAS). Tale attività pone la Corte dei conti al livello delle più importanti ISC, nella realizzazione dei *financial*, *transparency*, *performance audit*, sull'esecuzione del bilancio, sia su settori organizzativi sia su aree particolarmente sensibili. A titolo di esempio, possono citarsi il lavoro svolto sugli Uffici regionali dell'ITU, che hanno condotto la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali ad emettere, anche per il bilancio 2019, una *qualified audit opinion*, e i numerosi *audit* di *performance* svolti nel sessennio nei confronti dell'ICAO, che hanno toccato anche l'organizzazione stessa delle strutture dell'Organizzazione.

Lo svolgimento dei mandati internazionali consente alla Corte dei conti (e, per essa, alla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali) 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 e a cui partecipano tutte le ISC dei principali Paesi mondiali, che controllano le Nazioni Unite e le agenzie specializzate. 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.

Anche per questo settore la sfida del 2020 è stata, comprensibilmente, lo svolgimento delle attività di *audit* compatibilmente con le restrizioni dovute alla 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.

Le stesse riunioni del *Technical Group* e del *Panel* degli *External Auditor* delle Nazioni Unite, previste inizialmente per la prima settimana di dicembre, sono state rinviate ad aprile 2021, mentre alla fine di novembre si è tenuto in videoconferenza un *meeting* del *Technical Group*, durante il quale tutte le ISC partecipanti hanno condiviso le esperienze di *audit* svolte in modalità remota durante il 2020. La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali ha partecipato presentando un proprio lavoro sull'attività svolta, nel quale si sono evidenziate, tra l'altro, le problematicità connesse all'inizio di un nuovo mandato presso una nuova organizzazione senza potere recarsi sul posto (il riferimento, ovviamente, è a WMO), problematicità, tra l'altro, messe in evidenza anche da altre ISC che hanno avuto esperienze analoghe.

Tra le novità del 2020, si evidenzia che, per l'espletamento annuale del mandato presso ICRAnet, si è avuta applicazione del "Disciplinare dell'utilizzazione del *budget* e della contabilità dei relativi fondi, in seguito al conferimento da parte delle Organizzazioni internazionali dei mandati di *External Auditor* alla Corte dei conti", approvato il 22 ottobre 2020: è stato così possibile, per la prima volta, introitare su apposito capitolo di bilancio il corrispettivo annuale per l'espletamento dell'incarico (10.000 euro). Tale disciplinare sarà applicato anche per il mandato presso la WMO, che, pertanto, contribuirà a produrre un utile per la Corte.

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* e 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 in videoconferenza il 19 novembre. In tale occasione, è stato presentato, dalla Corte dei conti con le ISC di Serbia, Turchia ed Ucraina, l'*Audit Compendium* "*Municipalities owned companies*"; sono stati altresì trattati temi di grande rilievo, strategici ed applicativi, con l'intervento della rappresentante dell'OCSE, Ina De Haan, con la quale vi erano state in passato collaborazioni in *Peer Review* dell'OCSE (in Brasile ed in Cile) per analizzare le politiche locali ed il controllo delle ISC.

Sempre nell'ambito della cooperazione internazionale, costituiscono attività di particolare rilievo i *Joint-Parallel* e *Coordinated Audits*.

Al riguardo, va segnalata la fase di maturazione dell'*Audit* internazionale sulla "*Sudden Pollution in Adriatic See*" in collaborazione con le Istituzioni di controllo di Albania, Montenegro, Bosnia ed Erzegovina, Croazia e Slovenia.

Il *secondo meeting*, tenuto in videoconferenza il 9 ottobre, ha avuto per oggetto: "*Managing interventions in case of Sudden Pollution in the Adriatic Sea*". La Corte ha svolto un intervento nel quale è stata descritta la struttura della propria relazione.

Attualmente, si è nella fase di inoltro del *Draft* alle Amministrazioni interessate per l'ultimo contraddittorio e la stesura definitiva per presentarlo alle altre ISC che, a loro volta, stanno operando analogamente.

Va inoltre citata, sempre sul piano internazionale, l'attività svolta dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali con riferimento ad importanti progetti di co-produzione multilaterale nel settore della difesa. Ci si riferisce alla partecipazione alle Conferenze internazionali delle ISC che controllano il programma *Joint Strike Fighter* (JSF) 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 di controllo per gli affari comunitari ed internazionali per il *follow-up* del precedente controllo.

È già iniziato, al riguardo, il secondo *audit* sul citato Programma JSF, che non si limiterà a realizzare detto *follow-up,* poiché si propone di analizzare l'operatività del Programma, anche attraverso apposite visite presso le basi nazionali interessate.

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 ad essi assegnate. In particolare, un magistrato presiede l'*International Board of Auditors for NATO (IBAN)* e il *College of Auditors* di *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, agenzia con sede principale a Parigi e di rappresentanza a Bruxelles che si occupa di analisi in materia di politica estera, sicurezza e difesa, a supporto dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

Inoltre, un magistrato della Corte dei conti è membro del *Board of Advisors* dell'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR - *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*) ai sensi dell'Annesso I dell'OPM 3 (*Occar Management Procedures*). L'OCCAR è un'agenzia di *procurement* che opera per conto di 6 Nazioni (Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna) gestendo numerosi e importanti programmi di cooperazione europea nel settore della difesa (tra questi, le fregate multiruolo FREMM, il programma missilistico FSAF, il drone militare europeo MALE-RPAS).

Nel 2020, un magistrato della Corte dei conti ha fatto parte, in qualità di Membro esperto, del Comitato di *audit* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE); il Comitato è un organo di sorveglianza dell'indipendenza e dell'efficacia delle attività di *audit* sia interno che esterno, con compiti attinenti anche alla valutazione dei sistemi di controllo interno e di gestione del rischio.

Infine, nel 2020 un magistrato contabile ha presieduto il *College of Auditors* dell'*ATHENA Mechanism* del Consiglio dell'Unione europea ai sensi dell'art. 40 della Decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio del 27 marzo 2015. Trattasi di un meccanismo che gestisce il finanziamento, attraverso la collezione di contribuzioni dagli Stati membri, dei costi comuni delle operazioni militari dell'UE nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'Unione stessa (attualmente sono sei le operazioni militari attive, operative prevalentemente nel continente africano).

8. Monitoraggio delle irregolarità e delle frodi

Nel corso del 2020 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 10 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 per effetto appunto della de-certificazione, incidono sui bilanci regionali e/o nazionali.

Tali attività sono finalizzate al costante miglioramento della qualità dei dati, allo scopo di renderne elevata l'attendibilità per lo svolgimento delle elaborazioni ed

analisi della Sezione di controllo degli 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 ed 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 ed anomalie.

9. Le audizioni parlamentari della Sezione di controllo degli affari comunitari ed internazionali

Nel corso del 2020 le attività internazionali della Corte dei conti sono state oggetto anche di due audizioni parlamentari. La prima si è svolta il 5 maggio 2020 dinanzi alla 14ª Commissione affari europei del Senato e ha avuto ad oggetto "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei"; la seconda ha avuto luogo l'11 dicembre 2020, dinanzi all'8ª Commissione permanente lavori pubblici e comunicazioni del Senato e ha avuto ad oggetto l'atto di Governo n. 221 recante lo "Schema di contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e Tunnel Euralpin Lyon Turin S.A.S. (TELT), per il finanziamento, la progettazione e la realizzazione della sezione transfrontaliera della parte comune della nuova linea ferroviaria Torino-Lione".

In tale circostanza è stato necessario chiarire i reali contenuti della relazione della Corte dei conti europea, approvata nel giugno 2020, ricordando che la Corte dei conti italiana si è occupata fin dal 2011 della materia lavorando insieme alle altre Istituzioni superiori di controllo "con l'obiettivo, ognuna per la propria parte di competenza, di verificare la rispondenza delle politiche dei trasporti nei rispettivi Paesi alle priorità indicate dall'Unione europea in tale ambito, l'effettiva implementazione dei progetti selezionati e il loro stato dell'arte al momento del controllo, oltre alla verifica del reale e potenziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito delle strategie nazionali e dell'Unione in tema di trasporto ferroviario".

È stato altresì evidenziato il ruolo attivo della Corte dei conti nella conduzione dell'audit della Corte europea, concluso con la Relazione "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti", licenziata, appunto, nel giugno 2020.

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.

Detta attività è esercitata, da un lato, dagli Uffici 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.

Il controllo preventivo è disciplinato dall'art. 24 del r.d. 12 luglio 1934, n.1214 (per quanto riguarda l'instaurazione del contraddittorio con l'amministrazione), dall'art. 3 della l. n. 20/1994 (per quanto riguarda l'individuazione degli atti assoggettati a controllo) e dall'art. 27 della l. 24 novembre 2000, n. 340, (rispetto alla tempistica).

Le tipologie degli atti sottoponibili a controllo preventivo sono tassativamente indicate dall'art. 3 della l. n. 20/1994.

Rientra, in ogni caso, nella discrezionalità del legislatore ampliare o restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità della Corte a categorie di atti, in relazione alle finalità e al rilievo finanziario che possono rivestire in un determinato periodo storico.

Risponde a queste esigenze l'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dal Commissario straordinario del Governo

per la ricostruzione del sisma 2016, introdotto dall'art. 33 del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229, 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*", convertito, con modificazioni, dalla l. 7 aprile 2017, n. 45, e dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172).

Sul modello di controllo sperimentato con l'art. 33, c. 1, del d.l. n. 189/2016, l'art. 9, c. 1, lett. c), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, nel novellare l'art. 4 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 giugno 2019, n. 55, ha introdotto il controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di natura regolatoria, ad 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, per la realizzazione od 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. Per tale controllo: è previsto il dimezzamento dei termini di cui all'art. 27, c. 1, della l. n. 340/2000; è individuata, quale Sezione competente al controllo, la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti (art. 3, c. 1-*bis*, della l. n. 20/1994); 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. n. 340/2000 e, durante lo svolgimento della fase del controllo, la provvisoria efficacia, esecutorietà ed esecutività dei provvedimenti, a norma degli artt. 21-*bis*, 21-*ter* e 21-*quater*, della l. 241/90, sono stati previsti, con l'art. 2, c. 4, del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, anche per i provvedimenti concernenti le disposizioni attuative delle misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Nel 2020, sono stati tempestivamente esaminati dai competenti Uffici di controllo 18 Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e 29 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. 20/1994 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa richiedere o che la stessa Corte dei conti deliberi di assoggettare temporaneamente a controllo preventivo determinati atti in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo.

In tema di controllo successivo di legittimità, l'art. 10, c. 1, del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 dispone che gli atti di spesa, cui il dirigente, sotto la propria responsabilità, ritenga di dare ugualmente seguito, nonostante le osservazioni del competente ufficio di controllo (Ufficio centrale di bilancio – U.C.B.), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "competente ufficio di controllo della Corte dei conti".

Una volta richiesto che l'atto abbia corso, l'Amministrazione non può più ritirare l'atto, che è ormai efficace, ma può al più annullarlo in autotutela, secondo i principi generali del diritto amministrativo.

Il procedimento di controllo successivo si può concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente.

Rispetto al controllo preventivo, quello successivo si caratterizza per il fatto di intervenire quando l'atto abbia già iniziato a produrre i suoi effetti giuridici e per il suo "*carattere non assolutamente impeditivo*".

In merito, le Sezioni Riunite hanno chiarito che il coinvolgimento della Corte risponde alla finalità preminente di sottoporre ad un particolare ed immediato esame gli atti di spesa che non abbiano superato il vaglio dell'ufficio di controllo di ragioneria, ma ai quali nel frattempo l'amministrazione abbia deciso di dare ugualmente seguito. Diversamente, sarebbe vanificata la generale funzione intestata alla Corte di garante del corretto uso delle risorse pubbliche ovverosia della corretta gestione del bilancio dello Stato. Le Sezioni riunite, dunque, hanno ritenuto che l'esame della Corte, organo di controllo esterno ed imparziale, debba risolversi in una valutazione puntuale della correttezza da parte del dirigente nell'esercizio della facoltà di dare corso, comunque, ai provvedimenti in parola.

In tal senso, quindi, le verifiche della Corte effettuate anche su tali provvedimenti vanno ricondotte nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi. Ciò anche con riguardo al contenuto, di conformità o meno alla legge, della valutazione effettuata sull'atto e alle procedure implicate.

Trattasi, inoltre, di un controllo, da considerarsi pieno, in quanto teso alla verifica complessiva della legittimità dell'atto. Non può dunque attribuirsi alla trasmissione effettuata dal competente Ufficio di bilancio un effetto devolutivo limitante l'ambito della verifica di legittimità affidata alla Corte dei conti: quest'ultima ben può indagare aspetti della legittimità del provvedimento che esulino dalle criticità evidenziate dall'Ufficio di bilancio nell'esercizio del controllo di regolarità amministrativo-contabile.

Sul piano organizzativo, completata nel 2019 l'attività di informatizzazione delle procedure di trasmissione degli atti da assoggettare a controllo preventivo e successivo di legittimità, in conformità alle norme contenute nel codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), al fine sia di accelerare i tempi del controllo che di ottenere risparmi di spesa anche nell'interesse delle amministrazioni controllate, nel 2020 il sistema Silea è entrato a regime in tutti gli Uffici di controllo.

A seguito dell'entrata a regime delle disposizioni di cui all'art. 33 del d.l. 24 giugno 2014, n.91 (convertito con modificazioni 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 la necessità di dotare gli uffici della Corte del completo accesso alle basi di informazione in possesso della RGS, in primo luogo al conto impegni, non essendo allo scopo sufficiente l'utilizzo delle banche dati attualmente disponibili. Questo anche alla luce di quanto affermato nelle deliberazioni della Sezione centrale, nel senso di riconoscere alla Corte dei

conti, pur in presenza di un parere negativo di regolarità contabile da parte dell'ufficio di bilancio, il compito di esaminare la conformità a legge del provvedimento sotto il profilo contabile oltre che relativamente ai profili procedimentali e sostanziali.

2. Le attività di controllo di legittimità

Nel corso del 2020, la Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha adottato, in adunanza, 10 deliberazioni (di queste, 9 sono state adottate dal Collegio nella composizione ridotta prevista dall'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27), nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva.

Si deve rilevare che, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, il coinvolgimento della Sezione riguarda un numero limitato di provvedimenti, in quanto l'attività svolta dagli uffici di controllo, di norma, 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 PA, va evidenziato che numerosi sono stati nel periodo complessivo di riferimento i provvedimenti oggetto di rilievo avviso (n. 1.213). 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 2020 gli atti ritirati dall'Amministrazione in autotutela sono stati 464 e tra questi rilevano soprattutto quelli rientranti nella tipologia di cui all'art. 3, c. 1, lett. *g*, della l. n. 20/1994 ovvero i provvedimenti di approvazione di contratti e quelli rientranti nella tipologia di cui all'art. 3, c. 1, lett. *c*, della predetta legge ovvero gli atti normativi a rilevanza esterna e gli atti di programmazione comportanti spese, nonché quelli generali attuativi di norme comunitarie (rispettivamente nn. 120 e 108 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 della convenzione stipulata fra il Ministero dell'ambiente (Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento) e la Società di gestione di impianti idrici (Sogesid S.p.A.) in data 10 dicembre 2019, per le attività di "Assistenza specialistica in materia di gestione integrata dei rifiuti", ritirato in autotutela dall'Amministrazione prima dell'adunanza collegiale e successivamente riproposto e registrato con osservazione dall'Ufficio competente.

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 siano pressoché esauriti, rende, fermo restando i profili di responsabilità in capo a chi ha omesso il tale adempimento, *inutiliter data* ogni eventuale pronuncia dell'Ufficio, stante quanto più volte affermato al riguardo dalla Corte in sede di esercizio del controllo di legittimità. Sotto questo profilo, gli Uffici, in sede istruttoria, hanno avuto più volte modo di richiamare l'Amministrazione al rispetto di una tempistica procedimentale nell'inoltro degli atti assoggettati al controllo coerente con la natura del controllo preventivo di legittimità

In più occasioni, gli Uffici di controllo hanno avuto modo di evidenziare che il mancato invio a controllo preventivo degli atti o la mancata ammissione a visto e conseguente registrazione del provvedimento espone le amministrazioni interessate, ai fini degli effetti giuridici prodotti dagli atti stessi, ad operare sotto la loro esclusiva responsabilità.

Il profilo dell'esclusiva responsabilità dell'Amministrazione viene in evidenza in particolare anche in relazione ai limiti di estensione del sindacato di legittimità sugli accordi transattivi, che peraltro anche nel 2020 sono stati numerosi e di notevole impatto finanziario soprattutto per la Presidenza del Consiglio dei ministri. Va, al riguardo, evidenziato che si tratta, in genere, di soluzioni in via bonaria al fine di prevenire o chiudere vicende contenziose, rispetto alle quali gli Uffici non estendono appunto il proprio sindacato di legittimità alle circostanze che ne hanno costituito i presupposti di fatto e di diritto, rientrando queste nell'esclusiva sfera di responsabilità delle amministrazioni anche ai fini di quanto previsto dall'art. 1, c. 1, della l. n. 20/1994.

È noto che, con riguardo alle delibere CIPE di approvazione di opere, contratti e programmi infrastrutturali, i termini dell'esercizio del controllo preventivo di legittimità sono stati ridotti di un terzo, al fine di accelerarne l'esecuzione e l'attuazione.

Il 2020 è stato un anno particolarmente intenso per questo settore in considerazione della quantità di provvedimenti approvati dal CIPE per fronteggiare l'emergenza epidemiologica di COVID-19. In relazione al Fondo sanitario nazionale per il 2020, il CIPE ha definito con due delibere (n. 20/2020 e n. 21/2020) il riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale ed il riparto tra le regioni delle risorse vincolate alla realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale: con la delibera n. 20/2020, preso atto dell'importo relativo al livello di finanziamento del SSN ordinario per il 2020 incrementato a 117.407,20 milioni, ha definito l'articolazione delle singole componenti del riparto, considerata la contingenza che si è determinata con lo stato di emergenza per il rischio sanitario di COVID-19 dichiarato dal Consiglio dei ministri con delibera del 31 gennaio 2020; con la delibera n. 21/2020 è stato approvato il riparto/accantonamento delle risorse vincolate alla realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario del Piano sanitario nazionale per l'anno 2020, pari a 1.500 milioni, di cui 1.021,134 milioni ripartiti tra le regioni a statuto ordinario e la regione Siciliana e 478,866 milioni destinati a

specifiche finalità. Sempre al fine di contrastare l'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente alla pandemia COVID-19, nel mese di agosto, sono pervenute al controllo n. 19 delibere approvate dal CIPE nella seduta del 28 luglio 2020 attuative degli artt. 241 e 242 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, che hanno stabilito la possibilità di utilizzare le risorse dei Fondi strutturali europei (fondi SIE) e del Fondo sviluppo e coesione (FSC). Sulla base di appositi Accordi, le Amministrazioni centrali e le regioni hanno potuto rendicontare sui programmi operativi dei Fondi strutturali sia le spese emergenziali già anticipate a carico dello Stato, sia le spese, autonomamente finanziate, per il contrasto al COVID-19.

Nel 2020, 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 DPCM 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: è il caso, a titolo esemplificativo, di un provvedimento con il quale venivano definiti criteri e modalità di ammissibilità delle istanze e di assegnazione di contributi per alcuni investimenti pubblici. Nella specie, l'Ufficio competente aveva sollevato profili di dubbia legittimità non solo sul rispetto delle finalità della norma che prevede le risorse, ma anche in relazione al c.d. divieto del "*parco progetti*", costantemente ritenuto dalla giurisprudenza della Corte dei conti causa di danno erariale.

Notevole, al riguardo, nel 2020, 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 2020 sono stati adottati provvedimenti di variazioni di bilancio finanziariamente molto significativi, emanati a seguito delle disposizioni legislative connesse all'emergenza epidemiologica di COVID-19, (d.l. n. 18 "Cura Italia", d.l. n. 23 "decreto liquidità", d.l. n. 34 "decreto rilancio", d.l. n. 104 "decreto agosto") per la copertura dei quali il Governo ha chiesto al Parlamento l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento, con la Relazione prevista dall'art. 6, della l. 24 dicembre 2012, n. 243. Di rilievo, tra le misure previste dai decreti-legge in questione, la disposizione che prevede, al fine di ottimizzare l'allocazione delle risorse disponibili, una procedura di rimodulazione delle predette risorse ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica conseguente a monitoraggio attivato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

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.

Nell'attuale quadro emergenziale sono state affrontate questioni specifiche in materia di organizzazione degli uffici della p.a. anche in relazione alla implementazione delle azioni di transizione al digitale e nei futuri scenari di

sviluppo delle tecnologie digitali. In occasione dell'esame del Piano di transizione al digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Ufficio competente ha avuto modo di richiamare l'Amministrazione alla opportunità di valutare, in sede attuativa del Piano, la possibilità di ricorso a fornitori commerciali (in ipotesi per i servizi *cloud*) compatibilmente con la natura dei dati gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e tenuto conto, sul piano del rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali, anche degli effetti derivanti dalla sentenza dalla 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*.

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 2020, 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*, sebbene vada al riguardo segnalato che si registra, per alcune amministrazioni, un miglioramento qualitativo delle relazioni di congruità ai sensi dell'art. 192, c. 2, del d.lgs. n. 50/2016. 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. Si è avuto modo di segnalare più volte come la valutazione di congruità, posta la disponibilità sul mercato dei servizi, dovrebbe essere effettuata con apposita indagine di mercato quanto più a ridosso dell'affidamento, al fine di garantire che la quantificazione dei costi rispetti, quanto più possibile, i livelli di mercato. 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. 30 marzo 2001, n. 165, 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. L'affidamento diretto è, spesso, motivato con l'unicità delle conoscenze e capacità tecniche in capo al fornitore prescelto. È stato al riguardo evidenziato che la verifica sull'infungibilità della prestazione non può basarsi su un'autocertificazione della ditta fornitrice, ma compete all'Amministrazione, la quale è tenuta ad avviare una preventiva e specifica indagine di mercato per accertare l'assenza di concorrenza e la necessità di

concludere il contratto con l'unico operatore economico. Solo in esito a tale accertamento, nel rispetto del principio di trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche, il ricorso all'affidamento diretto, in presenza di motivi tecnici o di diritti di esclusiva, può ritenersi non suscettibile di determinare un'alterazione della concorrenza, a vantaggio di un unico operatore economico.

Anche nel 2020, è stata ribadita la necessità che, da parte dell'Amministrazione, siano sempre attentamente valutati i presupposti per il ricorso alla proroga tecnica, essendo quest'ultima 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 e dei servizi *cloud*. È stata al riguardo evidenziata la necessità di porre in essere le doverose iniziative volte ad evitare il rischio della dipendenza dal fornitore (c.d. *lock-in*), anche mediante un coinvolgimento di Consip già nella fase programmatoria, al fine di assicurare il rispetto del principio della concorrenza e della massima razionalizzazione della spesa.

È stata evidenziata, per i lavori, la necessità che la revisione prezzi vada riconosciuta 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 predetti beni, che abbia determinato un aumento o una diminuzione del prezzo complessivo, in misura non inferiore al 10% (c.d. aumento *ultra dimidium*). Clausole di rinegoziazione del prezzo che non fissino un limite di applicabilità e che lascino alla discrezionalità dell'Amministrazione la facoltà di applicazione o meno sollevano poi profili di criticità in termini di legittimità.

Vanno poi ricordate le particolari problematiche relative ai contratti di locazione e/o acquisto delle sedi di uffici pubblici: è il caso delle sedi delle prefetture, delle caserme della Polizia di Stato o dei Vigili del Fuoco da destinare a sedi di servizio. In merito si è evidenziata l'esigenza di ridurre la spesa pubblica per i canoni di locazione attraverso anche la ricerca di disponibilità di idonei locali demaniali da utilizzare allo scopo.

In materia di assegnazione di contributi pubblici, è stata affermata la necessità di prevedere, in sede di attribuzione degli stessi, previ criteri per l'individuazione dei beneficiari e per la fissazione della misura del contributo.

In materia di personale, in relazione al conferimento di incarichi dirigenziali, in talune fattispecie, si è avuto modo di richiamare l'Amministrazione al rispetto del principio di separazione tra incarichi di natura amministrativo-politica di supporto all'attività di Governo ed incarichi di natura dirigenziale aventi contenuto gestionale.

Più in generale, in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, è stata ribadita l'esigenza di assicurare il rispetto del principio in virtù del quale l'affidamento di incarichi dirigenziali sia sempre preceduto dalla procedura concorsuale e di monitorare costantemente la dotazione organica dei dirigenti, tenendo conto delle unità dirigenziali collocate fuori ruolo, in aspettativa e in comando presso altre amministrazioni, al fine di evitare situazioni soprannumerarie. Analogamente, sono stati richiamati i principi che sono alla base del ricorso a

professionalità non appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione (dirigenti di prestito ovvero estranei all'Amministrazione) e cioè l'esigenza di procedere, prima dell'attribuzione dell'incarico dirigenziale, ad una verifica, mediante interpello, dell'insussistenza di risorse interne.

In tema di conferimento di incarichi dirigenziali ad *interim*, è stata sottolineata l'eccezionalità del ricorso all'istituto, ammissibile nel solo caso sia stato aperto il procedimento di copertura del posto vacante e nei limiti di tempo previsti per la copertura. È stata ribadita la necessità che la scelta venga effettuata in base agli stessi presupposti e condizioni che legittimano l'immissione in servizio in via principale.

Sotto il mero profilo quantitativo, nel 2020 complessivamente sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità 16.704 provvedimenti, ai quali va aggiunta la giacenza di 871 atti, trasmessi negli ultimi mesi del 2019 per un totale di 17.575. Gli atti definiti, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, sono stati 16.614. Sono stati formulati 630 rilievi istruttori. Gli atti di Governo pervenuti agli Uffici di controllo della Sezione sono stati 50.

Nell'ambito del controllo successivo di legittimità, sono stati trasmessi 3 provvedimenti.

Nel 2020 il competente Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio ha esaminato, in sede di controllo preventivo di legittimità, nell'ambito delle specifiche competenze attribuite dall'art. 33, c. 1, del d.l. n. 189/2016, n. 14 ordinanze adottate dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016. Numerose sono state le ordinanze oggetto di rilievo (n. 5) per profili non solo di stretta legittimità e n. 3 sono state le ordinanze ritirate dalla Gestione commissariale in autotutela.

3. Le principali pronunce adottate nel controllo di legittimità

La Sezione, anche nel 2020, ha esaminato questioni attinenti a provvedimenti con impatto sull'economia nazionale, in particolare in tema di disciplina, con decreto ministeriale, dei criteri e delle modalità per la concessione di aiuti a sostegno delle imprese nel settore della pesca e dell'acquacoltura colpite da calamità naturali. La Sezione, con la deliberazione n. 2/2020, ha affermato che, in relazione alle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, la disciplina comunitaria (Reg. CE n. 1388/2014) che individua le categorie di aiuti compatibili con il mercato interno, in applicazione degli artt. 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non consente il pagamento di aiuti individuali a favore di un'impresa destinataria di un ordine di recupero pendente, per effetto di una precedente decisione della Commissione, sicché nella specie non è stata ritenuta conforme a legge la disposizione del decreto ministeriale di attuazione che ammette al regime di aiuti anche la fattispecie esclusa dalla fonte normativa comunitaria.

In materia di contratti pubblici, sono state affrontate alcune questioni relative alla sussistenza dei presupposti per derogare alla disciplina ordinaria, in applicazione della normativa emergenziale Covid-19 in ipotesi di fornitura di capi della divisa degli operatori della Polizia di Stato. È stato al riguardo affermato dalla Sezione, con la deliberazione n. 4/2020, che non trovano applicazione, in ipotesi di acquisto di componenti della divisa operativa, le procedure in deroga previste dalla

normativa emergenziale, non potendosi ritenere la relativa fornitura ricompresa tra gli "*interventi urgenti e necessari per la rimozione delle situazioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità*" e in particolare "*all'acquisizione di farmaci, dispositivi medici, di protezione individuale e biocidi*".

Sempre in materia di contratti pubblici, in una fattispecie relativa alla fornitura di un velivolo per esigenze del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, la Sezione, con la deliberazione n. 10/2020, ha affermato che, per i provvedimenti di approvazione dei contratti, l'obbligo di motivazione, che costituisce estrinsecazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), deve prendere le mosse da un'attività di programmazione, necessariamente di lungo periodo, che, partendo dalla corretta identificazione dei relativi fabbisogni, tenga conto non solo delle soluzioni offerte dal mercato, ma anche della possibilità di interagire con le altre amministrazioni nell'ottica della massima sinergia gestionale. Deve trattarsi, in particolare, di una programmazione attenta non solo al costo d'acquisto ma anche a quelli dell'intero ciclo di vita del prodotto (manutenzione, formazione del personale, aggiornamento ed eventuale cambio di fornitore) e che privilegi, tra le varie possibili opzioni, quelle che hanno una minore probabilità di legare l'acquirente al fornitore prescelto.

In tema di obbligazioni contrattuali, la Sezione, con la deliberazione n. 8/2020, ha affermato che, nella gestione dei rapporti obbligatori, mentre il privato creditore può liberamente disporre del proprio credito, anche concedendo dilazioni di pagamento, perché gestisce il proprio patrimonio personale, al contrario, l'ente pubblico non dispone di tale facoltà, perché non gestisce un patrimonio privato, ma beni pubblici, rispetto ai quali deve obbligatoriamente assumere le più opportune condotte prudenziali, al fine di preservarne la consistenza. La Sezione ha ritenuto, pertanto, non conforme a legge l'accordo con il quale l'Amministrazione, pur ricorrendo le condizioni per un'immediata compensazione dei debiti reciproci, differisce ad un momento successivo la riscossione di un credito certo, liquido ed esigibile, derivante da un obbligo del privato contraente di restituzione dell'indebito.

Anche nel 2020 la Sezione ha affrontato questioni relative ad affidamenti contrattuali diretti a società *in house*. Con la deliberazione n. 9/2020, la Sezione ha ritenuto non conforme alle disposizioni di cui all'art. 192, c. 2, del d.lgs. n. 50/2016 l'affidamento diretto di servizi disponibili sul mercato a società *in house* senza un'adeguata motivazione sulla mancata praticabilità delle scelte alternative, basata soltanto sulla capacità organizzativa e di coordinamento asseritamente rivendicata dalla società, non dimostrata né dal numero né dal ruolo rivestito dalle unità lavorative proprie, all'interno del progetto. È stato, nella specie, affermato che non costituiscono beneficio per la collettività, attribuibile esclusivamente all'affidamento *in house*, metodologie di gestione di attività operative e progettuali connesse al lavoro in *team* e ad alto contenuto innovativo. Non è sufficiente ad assicurare la congruità economica dell'offerta e l'ottimale impiego delle risorse pubbliche una comparazione di prezzi non derivante da un'indagine di mercato attuale e riferita a settori similari, ma esclusivamente basata su parametri riferiti a procedure competitive svolte da altre amministrazioni o da centrali di committenza risalenti nel tempo e aventi ad oggetto servizi diversi.

In materia di procedure di spesa, la Sezione, con la deliberazione n. 7/2020, ha affermato che il ricorso da parte delle amministrazioni ad un ordinatore secondario di spesa (funzionario delegato) deve essere contenuto in linea con la genesi storica e la funzione stessa dell'istituto, specie considerato che non appare idoneo a semplificare le procedure di spesa e comporta forme di controllo meno efficaci (controllo successivo sui rendiconti in luogo di quello preventivo sugli atti), avuto riguardo a volumi di spesa significativamente più bassi rispetto a quelli in alcuni casi effettivamente generati.

Numerose le questioni nel 2020 affrontate dalla Sezione in materia di personale. In tema di conferimento di incarichi dirigenziali, con la deliberazione n. 1/2020, è stato affermato che nella pubblica amministrazione il conferimento di incarichi dirigenziali deve essere preceduto da una procedura di interpello, al fine di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa e tutelare le aspettative dei possibili soggetti interessati; nondimeno, laddove l'amministrazione abbia proceduto, per la copertura di uno specifico posto di funzione ad elevata competenza tecnica, a reiterate procedure di interpello che siano rimaste inevase, non costituisce violazione del predetto principio normativo l'attribuzione di tale incarico all'unico dirigente esterno che abbia manifestato, nel tempo, l'interesse a ricoprire l'incarico e l'idoneità allo svolgimento di particolari funzioni tecniche.

In tema di collocamento in posizione di disponibilità di dirigenti generali di pubblica sicurezza, la Sezione, con la deliberazione n. 3/2020, ha affermato che, in base all'art. 64, c. 1, del d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334, il collocamento in disponibilità di un dirigente della Polizia di Stato presuppone la sussistenza di "*particolari esigenze di servizio*" e lo "*svolgimento di incarichi particolari*", sicché è necessario, altresì, che i predetti incarichi siano a tempo determinato (massimo tre anni prorogabili per un periodo non superiore all'anno) e richiedano un impegno a tempo pieno, non conciliabile con l'assolvimento dei compiti derivanti da un posto di funzione. Ragioni di efficienza, efficacia e economicità, impongono poi, in ipotesi in cui gli stessi siano affidati a un dirigente di elevata qualifica, una particolare ponderazione, adeguatamente motivata, in ordine alla necessità del ricorso a un così elevato profilo professionale anche in una logica di contenimento della spesa.

Una questione particolare è stata affrontata in relazione al conferimento di un incarico dirigenziale di livello generale di componente del Collegio sindacale INPS a soggetto estraneo all'amministrazione. Nella specie, con la deliberazione n. 5/2020, è stato precisato che i testi normativi che disciplinano la composizione del collegio sindacale dell'INPS, oggetto di modificazioni anche recenti, risultano tutti confermativi della volontà del legislatore di assicurare la rappresentanza delle amministrazioni del settore all'interno dell'organo per parte di propri dirigenti apicali, da collocare fuori ruolo presso l'ente. Di qui la necessità che il soggetto incaricato appartenga ai ruoli dell'amministrazione rappresentata, in difetto del quale lo status di collocato fuori ruolo non avrebbe modo di configurarsi. Il semplice possesso da parte del rappresentante di "qualifica non inferiore a dirigente generale" non consente quindi di superare la necessità dell'appartenenza al ruolo.

Sempre in materia di personale, in sede di controllo successivo di legittimità, la Sezione ha affrontato una questione correlata all'attribuzione dell'indennità di posizione prevista dall'art. 1819 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, come maggiorata ai

sensi dell'art. 1, c. 1, lett. a) e b), e c. 2, della l. 2 ottobre 1997, n. 334. Nella circostanza, con la deliberazione n. 6/2020, è stato affermato che compete all'amministrazione adottare provvedimenti con i quali individuare, all'interno del settore difesa, sia gli incarichi dirigenziali di livello generale o equiparati, sia le funzioni che si connotano per particolare complessità e rilevanza, ai cui titolari attribuire l'indennità in esame con maggiorazione.

In tema di conflitto di interessi, con la deliberazione n. 7/2020, in occasione del deferimento alla sede collegiale di un provvedimento di approvazione di contratto di fornitura di servizio sottoscritto da funzionario per il quale era stato ipotizzato una situazione di conflitto di interesse, la Sezione ha affermato che la violazione delle norme in materia di conflitto d'interessi (art. 6-*bis* della l. n. 241/90 e art. 42 del d.lgs. n. 50/2016) comporta la reazione dell'ordinamento (risarcimento del danno all'immagine della pubblica Amministrazione e applicabilità di sanzioni, anche di tipo disciplinare, nei confronti del dirigente che non abbia adottato le necessarie misure o del funzionario che, avendone l'obbligo, non si sia astenuto o non abbia reso palese la sua situazione di conflitto d'interessi, anche solo potenziale), ma non, necessariamente, la declaratoria d'illegittimità degli atti posti in essere dal funzionario, essendo al fine necessaria l'esistenza di un conflitto reale, e non solo potenziale, oltre alla presenza di una deviazione dall'interesse pubblico o una violazione della *par condicio* derivata dalla mancata astensione al procedimento amministrativo.

CAPITOLO IX

CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali

La "mission" assegnata alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato si sostanzia nella verifica della legittimità e della regolarità di tali gestioni 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.

In tale ambito, l'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti, per il tramite della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, è indirizzata alla conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione (ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi) e, in particolare, concentrata sul rispetto dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità della gestione. La stessa è esercitata valorizzando il rapporto con gli organismi di controllo interno ed in particolare con gli OIV, ai quali la legge (art. 14, d.lgs. n. 150/2009) richiede di segnalare alla Corte le criticità gestionali rilevate. In un'ottica improntata ai criteri di economicità e semplificazione degli "oneri istruttori", è essenziale il confronto diretto (contraddittorio) con le amministrazioni interessate dalle indagini.

La programmazione per il 2020 (deliberazione n. 4/2020/G), formulata su base triennale e maggiormente ancorata alla programmazione generale, presenta una struttura calibrata sulle politiche pubbliche di settore innovando sia nelle procedure (prevedendo la redazione di appositi piani di indagine) che nelle modalità di rappresentazione delle risultanze del controllo (prevedendo modalità di contraddittorio semplificato con memorie scritte). Tale programmazione, sebbene antecedente alla crisi economica generata dalla pandemia da Covid-19, ha incluso anche argomenti trattati dalla normativa intervenuta nel periodo emergenziale la quale, oltre a prevedere misure nuove, interviene rifinanziando interventi, a sostegno e rilancio dell'economia nazionale, già in corso ed oggetto di analisi svolte o programmate dalla Sezione.

L'attività della Sezione è, inoltre, ispirata al principio della concomitanza, nel senso di pervenire a pronunce tempestive circa irregolarità gestionali o deviazioni

da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi. In tal modo, le amministrazioni interessate sono poste in grado di rimuovere con sollecitudine le patologie presenti e di addivenire ad una efficace utilizzazione delle risorse stanziate.

Aspetto, questo, che assume maggiore importanza alla luce della previsione dell'art. 22, del d.l. n. 76/2020, che rafforza gli effetti del controllo sulla gestione, anche creando un diretto collegamento in termini di responsabilità dirigenziale, in sostanziale continuità di approccio con la normativa previgente (art. 11, l. n. 15/2009). Il controllo concomitante intende contrastare "gravi irregolarità gestionali" "ovvero rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi" nell'attuazione dei principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale.

In tal modo, la Corte dei conti, in relazione alle attribuzioni di controllo successivo sulla gestione, è invitata a fornire, con tempestività e prossimità (all'azione amministrativa), il suo apporto nella delicata fase di ripresa economica conseguente alla crisi pandemica, laddove risulta determinante la rapida erogazione dei fondi stanziati, limitando al minimo quei passaggi amministrativi non indispensabili che possono determinare un rallentamento e, quindi, una riduzione nell'efficacia delle misure assunte[10].

Va, altresì, sottolineato che, la recente novella legislativa conferma un approccio già seguito dalla Sezione che, da tempo, 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 variamente inserite nella propria organizzazione.

Difatti, nell'attuale fase evolutiva dell'ordinamento si evidenziano, con sempre maggiore frequenza, politiche pubbliche alimentate da risorse statali, ed anche europee, coinvolgenti livelli di governo e amministrazione diversi. Ne consegue, attesa la unitarietà dei fenomeni esaminati, che i controlli sui risultati ottenuti dalle amministrazioni coinvolgano anche l'ambito sovranazionale o territoriale, ovvero altri organismi, con la conseguente necessità di sviluppare adeguate forme di collegamento interno all'Istituto. Le sinergie con altre sezioni (centrali e regionali) della Corte, già ampiamente valorizzate nelle recenti programmazioni, 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 precedenti[11].

Anche in questa logica trovano maggiore validità i nuovi "prodotti" e le nuove modalità di controllo approvate dalla Sezione quali quaderni, rapporti e monitoraggi (vedi *infra* par. 4).

---

[10] In tal senso si esprimono le Sezioni riunite "Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 34/2020, recante misure urgenti in materia di salute e di sostegno al lavoro e all'economia, A.C. 2500", 28 maggio 2020.

[11] Ne costituiscono esempio nel 2020, anche le deliberazioni nn. 13 e 21, che hanno visto il coinvolgimento, prima della stesura definitiva dell'indagine, della competente sezione regionale di controllo per gli eventuali aspetti di competenza.

2. Gli esiti del controllo

La Sezione esercita il controllo sulla gestione con l'obiettivo di accertare tempestivamente ritardi e anomalie nell'azione amministrativa e di consentire l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le disfunzioni accertate, nell'ambito del suo ruolo 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).

Anche il profilo degli effetti delle delibere emesse dalla Sezione, come rinnovato nella disciplina appena citata, assume un'importanza sempre maggiore, collegandosi all'obbligo espressamente previsto dal legislatore in capo alle amministrazioni, di comunicare le misure consequenziali 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. SSRR n. 21/2018).

La relazione periodica sugli esiti del controllo risponde a tale esigenza operando una ricognizione delle misure consequenziali e delle risposte adottate dalle amministrazioni per rimuovere le irregolarità e le disfunzioni fatte emergere nell'esercizio del controllo dalla Sezione ai sensi dell'art. 3, cc. 4 e 6, della l. n. 20/1994[12].

Con la deliberazione n. 2/2020/G, la Sezione ha riferito al Parlamento circa il modo con cui le amministrazioni dello Stato si sono adeguate alle osservazioni formulate dalla Sezione nell'esercizio dell'attività di controllo svolta nel 2018, rilevando come, in esito alle raccomandazioni formulate dalla Sezione, siano state adottate misure autocorrettive diverse, finalizzate a ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della legalità e dell'efficienza. In particolare, le indagini svolte hanno consentito di realizzare avanzamenti nell'attuazione di alcuni interventi che avevano mostrato ritardi; 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 dalle verifiche effettuate.

L'approfondimento svolto ha, peraltro, evidenziato che le misure predisposte, talora, si sono mostrate insufficienti, rappresentando solo interventi di natura formale, non efficaci ai fini del reale superamento delle criticità individuate dalla Sezione, o hanno costituito soltanto un primo passo verso il raggiungimento di *standard* gestionali adeguati.

La Sezione, coinvolgendo in adunanza pubblica i rappresentanti del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha valorizzato il ruolo della stessa Presidenza quale soggetto idoneo a "*responsabilizzare le amministrazioni interessate dalle indagini attivate dalla Sezione*

[12] 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 ed alla Presidenza della Corte dei conti (art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244).

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 corso del 2020: un quadro d'insieme

Nel corso del 2020 sono state approvate n. 26 deliberazioni (23 oggetto di deposito nel 2020) di cui 24 relative ad indagini e rapporti in settori rilevanti dell'attività amministrativa che hanno consentito una conoscenza approfondita degli andamenti operativi e del relativo stato di attuazione, prospettando le misure di autocorrezione necessarie a rimuovere le disfunzioni e le criticità rilevate[13].

Si offre, qui di seguito, una sintetica rassegna degli aspetti di maggior interesse dei "prodotti" della Sezione, aggregati distintamente per ambiti di intervento delle politiche pubbliche, nell'ambito delle 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"

Rientrano in tale ambito le indagini che coinvolgono più amministrazioni statali.

Tra queste, significativa l'indagine su "La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero della difesa e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca" (delib. 4 giugno 2020 n. 5/G). La relazione fa seguito alle due precedenti indagini analoghe condotte su altri quattro ministeri, indirizzate a garantire che l'uso delle risorse pubbliche sia non solo legittimo ma anche proficuo.

Per il Ministero della difesa, il sistema è stato regolarmente utilizzato dalle stazioni appaltanti e la Sezione ha riscontrato il superamento delle criticità delle fasi iniziali di applicazione. Le principali problematiche hanno riguardato: la difficoltà di individuare, all'interno dell'elenco di quelle disponibili, la voce 'oggetto del fabbisogno' più vicina all'oggetto del contratto; la difficoltà ad accedere alla piattaforma, circostanza che, soprattutto in chiusura di esercizio finanziario, ha causato un rallentamento del perfezionamento degli atti; la poca chiarezza dei campi da inserire, che appaiono calibrati più sulle forniture di beni che dei servizi; l'assenza di un sistema bloccante della procedura di impegno nel caso di mancato o non corretto 'popolamento' dei dati contrattuali obbligatori. È stato precisato che, per le tipologie rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 208/2011, non opera la piattaforma 'acquisti in rete' e non sussiste l'obbligo di predisporre la previsione annuale dei fabbisogni, in quanto il *procurement* militare è estraneo all'ambito

[13] Specifiche deliberazioni hanno riguardato la programmazione dell'attività della Sezione (delib. n. 4/2020/G), preceduta dagli esiti dell'attività di controllo riferiti all'anno 2018 (delib. n. 2/2020/G).

oggettivo di applicazione del d.lgs. n. 50/2016 e all'operatività del piano di razionalizzazione degli acquisti.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha riferito che, a partire dal 2017, il sistema del ciclo degli acquisti integrato è utilizzato anche per la registrazione degli affidamenti effettuati, preliminarmente all'assunzione dell'impegno contabile. Il sistema è risultato, tuttavia, rigido, non prevedendo tutte le casistiche contemplate dal codice degli appalti. Inoltre, è stato riscontrato che il sistema non consente l'alimentazione automatica del fascicolo documentale degli impegni aggravando, così, le procedure.

Sempre in materia contrattualistica, altro rapporto (delib. 20 luglio 2020 n. 7/2020/G) ha riguardato "Il ricorso ai contratti di disponibilità nel quadro della nuova disciplina di efficientamento delle amministrazioni", tipologia rientrante nel più ampio fenomeno del partenariato pubblico-privato (PPP) che consente, a rischio e a spese dell'affidatario privato, a fronte di un corrispettivo, la costruzione e la messa a disposizione, a favore dell'Amministrazione aggiudicatrice, di un'opera, che rimane di proprietà privata, destinata all'esercizio di un pubblico servizio, allo scopo di consentire ad una Amministrazione pubblica, di disporre di immobili, di proprietà privata, da destinare ad un pubblico servizio, adeguati alle proprie esigenze.

La Sezione ha riscontrato lo scarso utilizzo da parte delle Amministrazioni di tale tipologia, che si affianca ad un non frequente ricorso alle diverse forme di partenariato pubblico-privato. Le ragioni del mancato utilizzo della tipologia in esame sono ascrivibili essenzialmente: ad un'applicazione erroneamente limitata ad opere di rilevante consistenza economica; alle difficoltà, di carattere pratico e giuridico, in considerazione della frequente necessità di acquisire atti di assenso da parte di enti terzi; alla necessità di disporre congiuntamente di differenti professionalità; alla riduzione del potenziale ambito di applicazione essendo escluso per le opere demaniali o da realizzarsi sul demanio pubblico (es. strade, porti, cimiteri).

Con riferimento alle diverse attività di partenariato, appare, altresì, auspicabile lo svolgimento da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri di una funzione di osservatorio e di cabina di regia, eventualmente mediante strutture già presenti, con realizzazione di una attività di coordinamento delle varie iniziative.

Il rapporto è confluito in un primo quaderno, adottato dalla Sezione in via sperimentale, denominato "I° quaderno sulla contrattualistica: I contratti di disponibilità (delib. n. 7/2020/G) e rassegna di alcuni istituti contrattuali" che riporta una sintesi degli istituti già affrontati in riferimento agli acquisti di beni e servizi (sopra riportati) da parte di 6 ministeri, nonché sintetizza alcune delle osservazioni concernenti le deroghe al ricorso alle convenzioni Consip sulle quali, da anni e con cadenza periodica, la Sezione svolge apposito monitoraggio.

Il rapporto sulla "Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)" (delib. 31 dicembre, n. 23/2020/G) espone i risultati per il quadriennio 2016-2019 (con aggiornamento di alcuni dati al 2020). In particolare, sono state esaminate le attività di rappresentanza negoziale svolta dall'Agenzia nella contrattazione collettiva e l'andamento della riscossione del contributo cui sono soggette le amministrazioni pubbliche rappresentate nella negoziazione.

Dall'esame dell'attività svolta dall'Aran si evince che l'Agenzia, dopo il periodo del blocco contrattuale degli anni 2010-2015, è stata impegnata in una stagione di contrattazione in tutti i quattro settori del pubblico impiego. Nel periodo 2016-2020 ha reso, altresì, 7439 orientamenti applicativi.

Sul piano delle funzioni alla stessa demandate, è stato raccomandato di favorire la corretta applicazione dell'art. 40, c. 4*bis*, del d.lgs. 165/01, e delle relative norme contrattuali adottate, auspicando che tali norme introdotte, indirizzate ai lavoratori in presenza, abbiano un'applicazione effettiva e tengano conto della valutazione dell'efficienza dei lavoratori in *smart working*, con l'introduzione di un sistema omogeneo volto a valutare anche l'attività svolta da questi.

Profili gestionali dei ministeri istituzionali

In tale ambito sono raggruppate le indagini destinate ad effettuare un controllo su gestioni di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri istituzionali[14].

Dalla relazione su "L'amministrazione degli archivi notarili" (delib. n. 11/2020/G) è emerso che, sebbene con il d.lgs. n. 110/2010 sia stata prevista l'evoluzione dell'atto pubblico dei notai verso forme digitalizzate di redazione, la maggior parte degli atti rogati, sui quali viene effettuata anche la verifica da parte degli archivi notarili, è ancora su supporto cartaceo. Nel prendere atto delle iniziative assunte anche dal legislatore sotto la spinta delle disposizioni emanate a seguito dell'epidemia Covid-19 (art. 106 c.2. del d.l. n. 18/2020 conv. in l. n. 27/2020), la Sezione ha riaffermato la valenza strategica del processo di informatizzazione nella prospettiva di un archivio notarile nazionale digitale.

Quanto alla gestione del patrimonio immobiliare, nel medio-lungo termine, la Sezione ha prospettato un accorpamento in "poli archivistici" delle attuali strutture esistenti, con la collaborazione degli enti locali, secondo il "modello" già validamente sperimentato dal Mibact.

La relazione riguardante gli "Interventi per l'ammodernamento delle strutture e dei mezzi della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco" (delib. 30 dicembre 2020, n. 18/2020/G) ha inteso verificare i modi, i tempi e i risultati di gestione delle risorse assegnate, dal 2014 al 2020 (3,49 miliardi), per l'innovazione e il potenziamento di alcune importanti articolazioni del Ministero dell'Interno. Nella relazione è emersa la sostanziale regolarità degli acquisti effettuati, eseguiti ricorrendo - ove possibile e comunque in buona parte - alle forniture disponibili attraverso convenzioni Consip, nonché a procedure ad evidenza pubblica, condotte a norma della legislazione vigente.

I tempi dell'avvio e del perfezionamento dei programmi si sono configurati adeguati, tuttavia, il ricorrere di plurimi interventi legislativi per attribuire ulteriori stanziamenti e la necessità di recepirli in numerosi decreti di assegnazione ha finito, in qualche circostanza, per rallentare le attività, constatando comunque che l'insieme delle azioni descritte ha positivamente influito sull'efficacia ed efficienza delle due articolazioni interessate.

[14] Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'interno, Ministero della difesa, Ministero della giustizia, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Politiche della salute

La relazione concernente "Le spese per l'attuazione di programmi ed interventi per la lotta contro l'Hiv e l'Aids" (delib. 6 maggio n. 3/2020/G) ha verificato la concreta effettività degli interventi in materia di prevenzione e lotta all'Aids (l. n. 135/90). In generale, si osserva che l'infezione da Hiv, che causa l'Aids, rappresenta a tutt'oggi, nel mondo, un'emergenza sanitaria e le terapie farmacologiche a carico dei sistemi sanitari si presentano alquanto onerose considerando anche la multifattorialità e la natura cangiante degli agenti virali causa della patologia.

È stato evidenziato anche l'impegno finanziario italiano, tramite il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, nel *Global Fund*, anche con un contributo specifico per interventi di assistenza tecnica ai programmi del suddetto Fondo per il contrasto alla patologia.

La Sezione ha rilevato che anche le somme destinate alla cura dell'Hiv, unitamente ad altre patologie, sono rifluite nei "*costi standard*" dei fabbisogni dei diversi Servizi sanitari regionali, rendendo meno agevole la verifica della destinazione delle risorse.

Il rapporto concernente "La mobilità sanitaria: l'assistenza transfrontaliera" (delib. 7 dicembre 2020, n. 14/2020/G) riguarda l'assistenza sanitaria transfrontaliera - il cui acronimo è CBHC[15] - la quale è disciplinata dall'art. 168 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e mira a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri per migliorare la complementarità della loro salute; ciò comporta un trasferimento, movimento o scambio di persone, servizi e risorse. La direttiva 24/2011/Ue fissa le regole in base alle quali i cittadini Ue possono beneficiare dei servizi sanitari in un paese europeo diverso dal paese di residenza, costituendo uno strumento nuovo che si affianca alla tradizionale disciplina dei regolamenti di sicurezza sociale.

La Sezione ha rilevato nell'indagine che, nel nostro Paese, occorrerebbe rafforzare il sistema di informazione/comunicazione ai pazienti anche attraverso la stesura di linee guida con un quadro di precise avvertenze e/o indicazioni circa i diritti che ciascun paziente ha in un diverso Stato membro e sulle modalità operative amministrative da intraprendere concernenti il trattamento sanitario e il diritto al rimborso delle eventuali spese sostenute.

La relazione sugli "Interventi di riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani" ha riguardato la realizzazione di un Piano straordinario di interventi, analizzandone lo stato di realizzazione con riguardo ai profili finanziari, all'attuazione delle opere finanziate e al conseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legge, con specifici aggiornamenti al 2020.

L'analisi gestionale è incentrata sulla utilizzazione di fondi statali che coinvolge diversi livelli istituzionali/amministrativi; dalla stessa è emersa la necessità per le aziende ospedaliere di essere in grado di soddisfare le esigenze di intercambiabilità del personale. Dal punto di vista operativo, gli stati di avanzamento delle iniziative mostrano sensibili difformità a livello regionale nell'utilizzo delle risorse. La Sezione

[15] "*Cross border health care":* assistenza sanitaria prestata o prescritta in un membro stato diverso dallo stato membro di affiliazione.

ha sottolineato il ruolo del Ministero non solo come ente finanziatore ma anche nei suoi compiti di coordinamento, vigilanza e controllo, raccomandando che lo stesso svolga concretamente il suo ruolo di stimolo e impulso nei confronti delle regioni in ritardo per la conclusione del programma. Ulteriori problematiche sono state rilevate per gli interventi di riqualificazione sul territorio. Con riferimento alla diffusione delle apparecchiature tecnologiche sanitarie, con particolare riguardo alle piattaforme di chirurgia robotica "Da Vinci" ed ai ventilatori polmonari, l'istruttoria ha evidenziato marcate differenze tra regioni del sud e quelle del centro-nord, con prevalente concentrazione di tali dotazioni strumentali in queste ultime. In questo contesto potrebbe essere valorizzato il ruolo dell'Agenas (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) in ordine: al supporto alle regioni in piano di rientro regionali ed aziendali, al ruolo di coordinatore a livello nazionale per le valutazioni di HTA (*Health Technology Assessment*), nonché ai tempi di erogazione delle prestazioni sanitarie pubbliche, in particolare alle c.d. liste di attesa.

Istruzione, ricerca e tutela del patrimonio culturale

La relazione su "Le risorse per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica" (delib. 21 luglio 2020 n. 8/2020/G) ha esaminato la gestione, nel periodo 2015-2019, delle risorse destinate al finanziamento statale della ricerca scientifica e tecnologica, che dal 2012 sono a carico del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (First).

In un quadro che vede fino al 2017 la progressiva e importante riduzione delle risorse, e dal 2018 una netta inversione di tendenza con stanziamenti di bilancio crescenti, sono emerse una serie di criticità riguardanti, in particolare: la complessità delle modalità procedurali che regolano la concessione delle varie tipologie di finanziamenti, la dilatazione dei tempi, il non tempestivo utilizzo delle risorse stanziate, la conseguente formazione di residui passivi e la necessaria richiesta di reiscrizione in bilancio per quelli perenti, che in alcuni esercizi finanziari hanno prodotto nuovi residui o la loro trasformazione in economie. In tale ottica, la Sezione ha suggerito che il decreto di riparto sia emesso tempestivamente, al fine di meglio allineare la fase programmatoria a quella contabile.

La relazione intitolata "Il finanziamento delle borse di studio: il fondo integrativo borse di studio" (delib. 23 dicembre 2020, n. 16/2020/G) ha preso in considerazione gli effetti della riforma sul settore, dal 2017 al 2020. La legislazione in materia di DSU, nel nostro Paese, si è evoluta risultando, tuttavia, ancora incompleto il coordinamento delle istituzioni coinvolte (Stato/Regioni/Università): occorrerebbe una maggiore attenzione e consapevolezza della politica sull'importanza strategica che riveste l'educazione universitaria per lo sviluppo culturale, economico e sociale.

Pur in presenza di alcuni correttivi (legge di bilancio 2017 e d.i. n. 798/2017) intesi a rafforzare il sistema DSU attraverso il maggior coinvolgimento finanziario delle Regioni, sono state rilevate criticità in relazione principalmente all'erogazione delle borse di studio, agli alloggi ma anche agli altri servizi/prestazioni che consentono di migliorare le condizioni di vita degli studenti (trasporti, materiale didattico, ristorazione accesso alla cultura). È emersa, altresì, una frammentarietà e disomogeneità nell'erogazione degli stessi sul territorio.

La relazione concernente "Il Fondo per la tutela del patrimonio culturale" (delib. 11 dicembre 2020, n. 15/2020/G), ricostruendo il panorama normativo dedicato alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, ha analizzato la gestione, da parte del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, delle risorse (per il 2019 e 2020) destinate alla realizzazione degli interventi relativi ad opere pubbliche nel settore dei beni culturali nell'ambito del fondo citato (capitolo di bilancio 8099, piano gestionale 1), i cui interventi costituiscono parte di più ampi investimenti nel settore culturale nel quadro delle politiche di sviluppo del Paese e di quelle europee, a valere su un'articolata gamma di interventi: dalle belle arti all'archeologia, dagli archivi ai musei.

La Sezione ha rilevato il perseguimento, essenzialmente, di una logica dell'emergenzialità degli interventi - non legata a quel circuito virtuoso di una "programmazione pluriennale" che aveva originato l'istituzione del Fondo stesso - nonché un carattere esclusivamente manutentivo degli interventi sui beni culturali: profilo critico, peraltro, non imputabile a scarsa diligenza e professionalità di coloro che hanno in cura tali beni, ma, piuttosto, alle risorse finanziarie impiegate, da considerarsi esigue in proporzione all'entità del patrimonio culturale presente nel Paese.

Sviluppo economico

Nella relazione sul "Fondo per il credito alle vittime di mancati pagamenti (2016-2020)" (delib. 12 novembre 2020, n. 12/2020/G) è stata esaminata la gestione delle risorse del Fondo avente lo scopo di sostenere le piccole e medie imprese che versino in situazione di potenziale crisi di liquidità (ovvero imprese che registrino crediti non incassati pari al 20% del totale dei crediti verso clienti *ex* art. 2424 c.c.) a causa dei mancati pagamenti da parte di creditori imputati dei delitti previsti dalle norme vigenti.

L'analisi svolta si è soffermata in modo dettagliato sui singoli passaggi della procedura prevista per la concessione dei finanziamenti agevolati, allo scopo di evidenziarne la complessità e la farraginosità della sua articolazione, nonostante l'informatizzazione della maggior parte dell'istruttoria e l'automatismo di alcuni controlli affidati al sistema gestito da Invitalia.

Le risultanze dell'indagine hanno portato in emersione alcune criticità legate principalmente all'efficacia ed ai costi della misura, per le quali la Sezione ha formulato specifiche raccomandazioni riferite, fra l'altro, alle attività di monitoraggio che il Ministero avrebbe dovuto svolgere sul funzionamento del Fondo e che, invece, sono state limitate ad aspetti finanziario-contabili, lasciando sullo sfondo la verifica dell'efficacia della misura e della sua capacità di perseguire appieno le finalità indicate dalla legge istitutiva.

Il rapporto su "La gestione del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (anni 2012-2019)" (delib. 31 dicembre 2020, n. 22/2020/G) ha esaminato la funzione del fondo, che è indirizzato a garantire la tenuta e l'equilibrio del sistema economico favorendo la crescita e lo sviluppo delle PMI, generalmente considerate il tessuto produttivo trainante dell'economia nazionale, rispetto alle quali si è ravvisata, negli istituti di credito, la diffusa preoccupazione per i maggiori rischi di mancato rientro dei finanziamenti ricevuti.

A fronte delle segnalazioni pervenute, la Sezione potrà sviluppare un aggiornamento dell'indagine sulla gestione del Fondo, con approfondimenti specificamente orientati alle rilevanti modifiche introdotte nel corso del 2020 e all'impatto sulla tenuta del sistema creditizio beneficiario della garanzia.

Altro rapporto ha riguardato "L'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione metrica" (delib. 10 agosto 2020, n. 10/2020/G) che ha verificato l'organizzazione e il funzionamento del sistema nazionale di metrologia pubblica, con riferimento all'assetto organizzativo e alla distribuzione dei compiti fra amministrazioni diverse, alla congruenza delle risorse – finanziarie e umane – rispetto alle funzioni pubbliche esercitate, alle esternalizzazioni in atto e alla capacità del sistema di soddisfare la domanda degli operatori e le esigenze dei consumatori.

La metrologia legale in Italia ha una valenza strategica, in considerazione della necessità di assicurare il buon funzionamento della concorrenza e del mercato nell'ambito di scambi economici tra imprese e tra esse e i consumatori, costituendo un presupposto per il buon funzionamento del mercato e per la competitività del sistema delle imprese nazionali.

Sulla base dei dati acquisiti, la Sezione non ha rilevato elementi di criticità in relazione all'organizzazione e al funzionamento della metrologia legale in Italia.

La "Relazione sulla gestione finanziaria della Cassa per i servizi energetici e ambientali (C.s.e.a.)" (delib. 28 dicembre 2020, n. 17/2020/G) fornisce un quadro dei compiti istituzionali affidati all'ente che riguardano numerosi settori e si sono evoluti, nel tempo, dall'originaria finalità di perequazione delle perdite delle imprese minori a nuove e differenti attività - in linea con l'evoluzione del quadro regolatorio, riguardanti la produzione, trasmissione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica e del gas - alla ricerca di sistema nel settore elettrico e alla tutela dei consumatori.

Per quanto concerne la gestione finanziaria dell'ente, la Sezione ha posto l'attenzione alle giacenze di cassa, rilevate in aumento nel periodo considerato, al fine di una correlazione con le finalità istituzionali dell'ente. Altro aspetto rilevato ha riguardato l'aumento del costo per il personale, dovuto all'assunzione nell'organico a tempo indeterminato di personale dipendente prima distaccato da altri enti o in regime di tempo determinato. In tale ambito si è rilevata la necessità di particolare attenzione all'organizzazione del personale dell'ente, per rendere più rapidi i procedimenti.

Allo stesso modo particolare importanza è stata accordata ai crediti dell'ente che richiedono attenzione per evitare il rischio di insolvenza dei debitori, reso concreto dalle numerose procedure concorsuali nelle quali l'ente ha chiesto l'insinuazione al passivo.

Politiche abitative, infrastrutturali ed ambientali

Particolare attenzione è accordata al settore delle politiche abitative e degli interventi in materia di infrastrutture, in ragione dell'entità delle risorse accordate e dell'importanza degli investimenti pubblici in termini di sviluppo e competitività del Paese, nonché al tema ambientale di crescente attualità.

L'indagine concernente "I Fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020)" (delib. 3 agosto 2020, n. 9/2020/G) ha esaminato la gestione delle risorse del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle

abitazioni in locazione (misura di sostegno al reddito per le categorie sociali più deboli) e del Fondo inquilini morosi incolpevoli (finalizzato ad agevolare la ricerca di una nuova abitazione da parte dei soggetti sottoposti a procedura di sfratto per morosità incolpevole), strumenti gestiti a livello nazionale dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

È emersa la necessità di un adeguato scambio di dati e informazioni fra i diversi livelli di governo coinvolti nella programmazione ed attuazione delle politiche abitative in modo quanto più possibile concertato, anche alla luce delle ultime novità introdotte dalla decretazione d'urgenza per l'emergenza Covid-19 e della mole di risorse messe a disposizione del settore, da utilizzare con procedure accelerate, derogatorie delle modalità ordinarie.

Altre criticità sono state rilevate in relazione alla mancata osservanza delle tempistiche dettate dalla disciplina in vigore per lo svolgimento delle attività propedeutiche all'adozione dei decreti annuali di riparto alle regioni delle risorse stanziate con legge di bilancio ed alle difficoltà incontrate nell'utilizzo delle risorse di entrambi i Fondi, in particolare di quelle del Fondo inquilini morosi incolpevoli, che hanno indotto il legislatore ad intervenire nella sua regolamentazione per consentire il riutilizzo di quelle non spese.

Nell'indagine relativa a "Il fondo per gli interventi a favore del settore dell'autotrasporto" (delib. 18 giugno 2020, n. 6/2020/G) viene affrontato il tema della regolazione su strada di merci e persone. Si tratta di un ambito che tende ad un riequilibrio intermodale a favore del comparto su ferro ma, attualmente, il Sistema su strada è risultato quello più utilizzato.

Nella relazione, è stato osservato come i diversi benefici previsti dalla disciplina vigente vengano attribuiti a distanza di anni auspicando, per ridurre i tempi, una generale revisione e reingegnerizzazione degli attuali, numerosi, adempimenti, coordinati con modifiche normative ed organizzative orientate alla semplificazione.

Con particolare riguardo, poi, alla suddivisione delle risorse assegnate al Comitato centrale dell'albo degli autotrasportatori, e segnatamente con riferimento alle disponibilità da tempo assegnate per migliorare la sicurezza della circolazione - ad esempio attraverso l'adeguamento e l'ampliamento delle aree di sosta - la Sezione ha ritenuto che le relative progettazioni, ormai risalenti, vadano quanto prima rivitalizzate e mandate a compimento.

Quanto al trasporto ferroviario, uno specifico "quaderno" sui "Profili gestionali sulle infrastrutture e la sicurezza nei trasporti ferroviari", raccogliendo spunti di riflessione su taluni aspetti della *governance* del settore, unisce quattro prodotti accomunati dal ruolo di coordinamento e vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in tema di servizio di trasporto ed infrastrutture ferroviarie. I quattro rapporti riguardano: l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria, ora Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali (delib. 31 dicembre 2020, n. 20/2020/G), "Le ferrovie locali (il contributo pubblico agli investimenti e alla gestione)" (approvato nel 2020, depositato con delib. n. 1/2021/G), l'ammodernamento della Ferrovia Alifana (delib. 31 dicembre 2020, n. 21/2020/G) e i lavori per il quadruplicamento della linea Verona-Fortezza (delib. 31 dicembre 2020, n. 19/2020/G). Mentre l'analisi sull'Agenzia ha messo in evidenza gli aspetti, anche critici, concernenti l'attività e le

attribuzioni dell'organismo, l'analisi sui contributi alle ferrovie locali ha approfondito taluni fenomeni di sistema. In tale ambito specifica verifica ha riguardato l'ammodernamento della Ferrovia Alifana dove sono stati evidenziati ritardi (o errori) di progettazione e, di conseguenza, di realizzazione delle opere per i quali è emersa una necessità di velocizzazione dell'attività affinché possano essere raggiunti gli obiettivi (di realizzazione fisica e finanziaria) prefissati. Analoghe osservazioni hanno riguardato il rapporto sulla linea ferroviaria Verona-Fortezza, nel quale la Sezione ha raccomandato l'adozione di tutte le iniziative e le misure correttive necessarie in termini di maggiore attenzione agli studi e alle indagini preliminari, nonché in tema di programmazione, indirizzo, coordinamento e monitoraggio, al fine di garantire il puntuale rispetto dei tempi indicati nel cronoprogramma e la realizzazione degli obiettivi previsti, sollecitando l'adozione di iniziative "strutturate" sul piano organizzativo che favoriscano il regolare e costante raccordo fra i diversi soggetti che intervengono nei processi di programmazione, progettazione, finanziamento e realizzazione dell'opera nella sua interezza.

Altra indagine significativa ha trattato "I finanziamenti destinati alla bonifica ambientale e alla rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio (2015-2018)" (delib. 24 novembre 2020, n. 13/2020/G), concernente la bonifica del Sito d'interesse nazionale (di seguito Sin) di Bagnoli-Coroglio.

La bonifica del Sin, opera iniziata nel 1996, è risultata ancora lontana dalla sua conclusione, malgrado l'enorme onere finanziario sostenuto nei 25 anni di attività, a fronte di risultati talvolta anche peggiorativi dell'inquinamento dell'area, causati da interventi di bonifica non idonei.

Nel periodo in esame dell'indagine sono stati assegnati al soggetto attuatore 442,7 milioni di euro, di cui 87,5 effettivamente erogati. In termini realizzativi, le iniziative hanno riguardato essenzialmente la fase di studio e di "caratterizzazione" delle aree finalizzate alla progettazione degli interventi di bonifica e di risanamento, peraltro ancora in corso.

Nell'indagine sono state individuate non poche criticità che, ove non affrontate adeguatamente e risolte, potrebbero mettere in discussione la realizzazione di tale importante progetto; in proposito, il Commissario, organo a cui è attribuita la gestione degli interventi, ha dato assicurazioni circa l'avvio a risoluzione delle problematiche[16].

4. Le ulteriori attività svolte: rapporti, quaderni, monitoraggi e audizioni

La programmazione dell'attività della Sezione per il triennio 2020-2022 (delib. n. 4/2020) ha innovato in merito alle risultanze dell'attività di controllo della Sezione, introducendo la possibilità di elaborare "rapporti" che, in forma sintetica ed efficace, anche tramite un contraddittorio semplificato (con memorie scritte), rappresentano dei *focus* sull'andamento di pubbliche gestioni, favorendo

[16] Il commissario ha comunicato dell'avvenuta aggiudicazione (a maggio 2020) della gara per il completamento della bonifica dall'amianto, dopo l'interlocuzione con l'Anac prevista dal protocollo di vigilanza collaborativa, e garantendo che le relative operazioni saranno eseguite secondo modalità tecniche all'avanguardia che sono già state collaudate per altre bonifiche.

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 (su dati dell'esercizio 2018), anche nel 2020 (su dati dell'esercizio 2019) ha provveduto ad aggregare i monitoraggi (in numero di 31) per politiche pubbliche di settore in una raccolta, suddivisa per volumi e tomi, pubblicata e trasmessa alle Sezioni riunite in sede di controllo, ad aprile 2020, 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 (confluite nella delib. n. 1/2020). 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 criticità[17], 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.

Quanto alle "Politiche di riduzione della spesa e di razionalizzazione ed efficientamento degli apparati amministrativi", si è dato riscontro dell'attenzione del legislatore verso i meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica, aspetto che diverrà sempre più importante a seguito delle conseguenze economiche causate dall'emergenza Covid. 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 (d.lgs. n. 90 e 93 del 2016 e l. n. 163 del 2016 e nuovo art. 22-*bis*, c. 1, della l. n. 196/2009) che procedimentalizza 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 applicazione in relazione agli obiettivi di riduzione della spesa relativi al triennio 2018-2020. Altri monitoraggi del tomo 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 ed 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 2019, di due fondi strategici, intestati al Dipartimento della Protezione civile, finalizzati ad affrontare le emergenze nazionali: il Fondo per le emergenze nazionali e il Fondo per la prevenzione del rischio sismico. Il primo fronteggia le emergenze che insistono sul territorio italiano relative a calamità naturali, quali eventi sismici, vulcanici, alluvionali o relativi a incendi o frane, oppure calamità connesse con l'attività dell'uomo, come le emergenze di natura sanitaria, industriale, ambientale. Il secondo stanzia risorse sia per intervenire sulla sicurezza delle costruzioni contrastando, in funzione preventiva, le possibili conseguenze dannose di un evento sismico, sia per favorire la diffusione di una cultura della prevenzione sismica tra la popolazione e gli amministratori pubblici.

Con riguardo agli "Interventi nel settore della Difesa", è stato effettuato il controllo successivo sui contratti di compravendita immobiliare del Ministero della

[17] 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.

difesa, attribuito alla Corte dei conti da apposita norma[18]. Il monitoraggio su "i programmi di armamento terrestre" ha esaminato le modalità con cui sono state pianificate, distribuite e impiegate le risorse da parte del Ministero che ha avviato una profonda trasformazione ed un ammodernamento del settore per disporre di uno strumento militare evoluto, caratterizzato da una sempre più spiccata connotazione interforze, in grado di operare in maniera credibile e sinergica con gli alleati europei e della NATO, in tutti i contesti di crisi. Altri monitoraggi hanno riguardato lo sviluppo della componente aereo-navale e dei sistemi di comunicazione del Corpo della Capitanerie di porto-Guardia costiera e la gestione delle risorse destinate alla fornitura ed installazione di apparecchiature per l'assistenza al volo e per il controllo del traffico aereo civile e degli impianti per il servizio meteorologico, nonché al rinnovamento, ammodernamento e completamento delle installazioni ed impianti connessi con i servizi del traffico aereo civile, trattasi della gestione del capitolo 7120, piano gestionale 5, del Ministero della difesa.

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. Un primo monitoraggio riguarda i riflessi finanziari delle infrazioni al diritto europeo ed ha affrontato gli effetti economici dell'inadempimento da parte del nostro Paese degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE. Il monitoraggio sulle spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali, riguardante l'anno 2019, ha analizzato l'andamento del capitolo 1363 dello stato di previsione del Ministero della giustizia. Altro monitoraggio ha riguardato la spesa a carico del bilancio dello Stato per l'equa riparazione spettante, secondo la l. 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), a chi subisce la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, analizzando gli aspetti normativi, procedurali e finanziari. Ulteriore monitoraggio ha riguardato la gestione del contenzioso di due ministeri: il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Sul tema degli "Interventi in favore delle autonomie locali" è stato analizzato, in termini finanziari, l'andamento dei contributi spettanti ai comuni istituiti a seguito di fusione che rientrano in una generale politica di contenimento dei costi della macchina pubblica attuata, in tal caso, attraverso l'accorpamento e conseguente riduzione degli apparati comunali, anche al fine del raggiungimento di economie di scala nella gestione dei servizi.

Sulle "Politiche a sostegno della cultura e dell'informazione", è stata affrontata la tutela e la 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 2019 ne risultano 55, distribuiti su 17 regioni). Il monitoraggio analizza l'andamento dei diversi capitoli di bilancio che finanziano gli interventi in questione,

[18] L'art. 306, c. 4 *bis*, del Codice dell'ordinamento militare (COM), come inserito dall'art. 3, c. 11 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, ha previsto che i contratti di alienazione degli immobili non più utili alle esigenze della Difesa, in luogo del previgente controllo preventivo di legittimità, siano sottoposti al controllo successivo della Corte dei conti.

rilevandone l'intero utilizzo sia per interventi urgenti indifferibili che per spese a beneficio del personale impiegato.

Per quanto riguarda gli "Investimenti nei settori produttivi e nelle infrastrutture", il tema è trattato in ragione del ruolo fondamentale che rivestono gli investimenti in termini di crescita, innovazione, infrastrutturazione sociale e aumento di competitività del sistema produttivo, contenendo monitoraggi sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, gli Sportelli unici per l'impresa, i finanziamenti statali al settore della pesca e dell'acquacoltura, 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), lo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale di cui alla l. n. 443/2001 (c.d. Legge–obiettivo) e il Fondo ciclovie turistiche. In particolare, il Fondo per lo sviluppo e la coesione costituisce uno dei principali strumenti finanziari di intervento pubblico per la promozione dello sviluppo economico e sociale delle aree più deboli del Paese. Gli sportelli unici per le attività produttive (Suap) rappresentano il punto di contatto fondamentale fra imprese e istituzioni pubbliche per il disbrigo di tutte le pratiche relative all'apertura e alla gestione aziendale, consentendo alle imprese di avere un referente pubblico unico. Gli altri monitoraggi analizzano l'andamento di alcuni fondi, nonché delle opere infrastrutturali strategiche (della c.d. Legge-obiettivo) per le quali è già in corso un approfondimento.

Da ultimo, si segnala che è stato redatto il "Documento ricognitivo" in sintesi della delibera n. 18/2019/G, presentato nell'Audizione dinanzi all'8° Commissione lavori pubblici, comunicazioni del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali.

CAPITOLO X

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Contesto normativo

Le innovazioni normative degli ultimi anni hanno prodotto effetti di interesse anche per l'esercizio, nel corso del 2020, delle funzioni di controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, che la Corte dei conti svolge per il tramite della specifica Sezione per il controllo sugli enti.

Esse sono attinenti al contenimento della spesa pubblica, alla razionalizzazione degli assetti organizzativi, attraverso la riduzione o l'accorpamento delle strutture, alla ricollocazione delle funzioni, nell'ottica di un efficientamento della gestione.

Oltre alle disposizioni delle leggi di bilancio per il 2019 e per il 2020, nel corso dell'anno hanno assunto rilievo, per una serie di enti sottoposti a controllo, le disposizioni adottate nell'ambito della normativa conseguente all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Al riguardo, il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77 (cosiddetto "decreto rilancio"), come modificato dall'art. 27, c. 4-*bis*, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126 (cosiddetto "decreto agosto"), al fine di attuare 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" a cui sono apportati beni e rapporti giuridici dal Ministero dell'economia e delle finanze. Esso risponde esclusivamente delle obbligazioni assunte, nei limiti dei beni e rapporti giuridici apportati, ovvero generati o rivenienti dalla gestione. Le risorse sono impiegate secondo le priorità definite, in relazione ai settori e agli obiettivi di politica industriale, nel Piano nazionale di riforma di cui all'art. 10, c. 5, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, in apposito capitolo dedicato alla programmazione economica. Il patrimonio destinato 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. Gli interventi hanno ad oggetto società per azioni, anche con

azioni quotate in mercati regolamentati, comprese quelle costituite in forma cooperativa, che hanno sede legale in Italia, non operano nel settore bancario, finanziario o assicurativo e presentano un fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro. È autorizzata per l'anno 2020 l'assegnazione di titoli di Stato, nel limite massimo di 44 miliardi, appositamente emessi, ovvero, nell'ambito del predetto limite, l'apporto di liquidità.

Con l'art. 26 del predetto 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 ad iscrivere esclusivamente nelle proprie scritture contabili patrimoniali gli eventuali decrementi conseguenti alle operazioni immobiliari di razionalizzazione e dismissione poste in essere, anche attraverso società di nuova costituzione o a controllo pubblico anche indiretto.

In considerazione del calo dei traffici nei porti italiani derivanti dall'emergenza Covid-19, il predetto decreto 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, possono 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 ad 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, lettera c), del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla l. 5 giugno 2020, n. 40 (cosiddetto "decreto liquidità"), ha inserito nell'art. 6 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 novembre 2003, n. 326, il c. 14- *bis*, prevedendo che SACE S.p.A. è 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 predetto comma, la garanzia dello Stato a prima richiesta a favore di SACE S.p.A.

2. Profili funzionali

L'attività della Sezione del controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sotto il profilo oggettivo, consiste nell'esame della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti controllati, con esito di referto al Parlamento (art. 7), che investe i principali profili gestionali, tra i quali presentano rilievo quelli inerenti all'organizzazione strutturale, alla consistenza ed ai costi del personale, alla *governance*, alle partecipazioni societarie e all'attività negoziale.

Per quanto attiene all'ambito soggettivo delle attribuzioni, non costituisce un *discrimen* per l'assoggettamento al controllo la natura giuridica degli enti, secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 466 del 28 dicembre 1993, laddove è stato rilevato che la funzione del controllo previsto dall'art. 100, c. 2, della Costituzione è collegata all'interesse preminente dello Stato a che siano soggette a controllo le gestioni suscettibili, in quanto beneficiarie di finanziamenti pubblici, "di incidere, sia pure indirettamente, sul bilancio statale".

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 ed altri soggetti con personalità giuridica di diritto privato che, pur conducendo una gestione di carattere civilistico, beneficiano di una contribuzione finanziaria o di un apporto al patrimonio da parte dello Stato in capitale, servizi o beni, o mediante la concessione di garanzia finanziaria.

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.

Si evidenzia che, con determinazione n. 7 del 30 gennaio 2020, sono state modificate le norme di organizzazione della Sezione, introducendo misure di rafforzamento del contraddittorio, le cui modalità applicative sono state diffuse ai magistrati delegati al controllo *ex* artt. 2 e 12 della l. n. 259 del 1958 con lettera del Presidente della Sezione n. 3075 del 30 ottobre 2020.

Nel delineato profilo i relatori, ove riscontrino, all'esito dell'istruttoria, criticità gravi e non risolvibili, ne informeranno i vertici dell'amministrazione o i responsabili delle strutture competenti chiedendo, entro un termine, una risposta, che sarà oggetto di specifica valutazione di un gruppo di lavoro (art. 8 *bis* del Reg.to di organizzazione della Sezione).

Dopo la conseguente Adunanza, è previsto che il referto venga inviato (oltre che al Parlamento) ai vertici dell'ente, invitati a presentare eventuali proprie osservazioni (art. 5, c. 2 *bis* del Regolamento di organizzazione della Sezione), di cui si potrà dar conto nel successivo referto.

La Sezione, qualora non previsto da specifiche disposizioni normative, 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 di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dichiarativo della sottoposizione a controllo.

Nel corso del 2020 la Sezione ha adottato la delibera n. 113 del 12 novembre 2020, con la quale sono stati accertati i presupposti per la sottoposizione al controllo della società Italia trasporto aereo S.p.A.

È, inoltre, monitorato quanto disposto nell'art. 1, cc. 732, 733 e 734, della citata l. n. 145 del 2018, che ha istituito la fondazione "Istituto di ricerche Tecnopolo Mediterraneo per lo sviluppo sostenibile", con sede in Taranto. Il Consiglio dei ministri, in data 8 agosto 2020, ha approvato un regolamento, da adottarsi con decreto del Presidente della Repubblica, che introduce lo statuto della Fondazione. *L'iter* procedimentale per l'emanazione del decreto non risulta ancora concluso.

Vengono seguiti, altresì, gli sviluppi relativi all'istituzione del nuovo ente "Autorità per la laguna di Venezia", di cui all'art. 95 del citato d.l. n. 104 del 2020 ("decreto agosto"), il cui c. 9 prevede il controllo della Corte dei conti, con le modalità stabilite dalla l. 21 marzo 1958, n. 259.

La Sezione ha, altresì, definito gli adempimenti istruttori che gli enti devono porre in essere per l'esercizio del controllo nei riguardi delle cinque Autorità di bacino (determinazione del 18 febbraio 2020, n. 14), della società PagoPA S.p.A. (determinazione del 29 ottobre 2020 n. 108), e della società Equitalia Giustizia S.p.A. (determinazione del 22 dicembre 2020 n. 132).

Gli enti sottoposti al controllo della Corte, ai sensi della l. n. 259 del 1958, sono, al 31 dicembre 2020, complessivamente 314, compresi gli Automobile club provinciali e locali. Di essi, 222 sono enti pubblici, 37 sono società e 55 sono persone giuridiche private diverse dalle società.

Di tali enti e società pubbliche, 75 sono controllati con le modalità di cui all'art. 12 della predetta l. n. 259, 232 ai sensi dell'art. 2 della stessa e 7 in base alla l. 14 gennaio 1994, n. 20.

Anche nel corso del 2020 la Sezione ha riferito al Parlamento, con un'unica relazione, sulla gestione finanziaria delle quattordici fondazioni lirico-sinfoniche (det. n. 47 del 5 giugno 2020 riferita all'esercizio 2018).

Nel 2020 la Sezione ha riferito, altresì, sulla gestione dei tre consorzi fluviali (det. n. 1 del 16 gennaio 2020 riferita al 2018 e det. n.130 del 22 dicembre 2020 riferita al 2019) e sulla gestione dell'Automobile Club d'Italia, unitamente ai 104 Automobile club federati (det. n. 23 del 23 aprile 2020 riferita al 2017 e det. n 129 del 22 dicembre 2020 riferita al 2018).

Per la terza volta, con grande impegno profuso dalla Sezione, si è riferito al Parlamento in un unico referto sulla gestione finanziaria dei 23 parchi nazionali, per il 2018 (determinazione n. 75 del 9 luglio 2020).

Sotto l'aspetto organizzativo, è attivo il "Sistema informatico controllo enti" (Sice) - operativo dal 2016 - che consente la trasmissione in formato elettronico ed elaborabile dei dati del bilancio di esercizio e di altre informazioni extra-contabili. La sua funzione, inoltre, è quella di essere una banca dati dell'attività svolta dalla Sezione, raccogliendo: i dpcm di assoggettamento; le determinazioni della Sezione sui vari enti; la normativa relativa agli stessi; l'anagrafica dei magistrati istruttori che si sono susseguiti nell'attività del controllo e dei revisori.

In relazione al primo aspetto, la Sezione ha svolto, anche nel 2020, una costante attività di sollecito agli enti affinché aderissero all'utilizzo della banca dati e ha monitorato l'implementazione dei dati attraverso riunioni, finalizzate a superare

alcune criticità, soprattutto di sistema, tenute dai responsabili del settore, individuati nell'ambito del personale sia amministrativo che magistratuale e dai referenti della Dgsia (Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati).

Per quanto riguarda invece la funzione di "banca dati", il Sice continua ad essere aggiornato e utilizzato quale supporto informativo dai revisori, dai magistrati della Sezione e dagli utenti esterni.

Sotto il profilo organizzato, dopo i primi mesi del 2020, in cui l'attività della Sezione si è svolta secondo modalità consuete, a partire dal 16 aprile 2020, a causa dell'emergenza sanitaria, la stessa ha proseguito le proprie funzioni attraverso gruppi di lavoro e adunanze svolti prevalentemente in videoconferenza, ad un ritmo e con risultati del tutto soddisfacenti. Infatti, la Sezione nel 2020 ha tenuto circa 155 gruppi di lavoro, nonché 52 adunanze (n. 38 adunanze nel 2019), nelle quali sono state deliberate 130 determinazioni di referto, oltre 6 determinazioni relative ad altri argomenti (148 nel 2019).

3. Le principali determinazioni di controllo

In attuazione del programma di controllo varato con la determinazione n. 7 del 5 marzo 2020, la Sezione nel 2020 ha deliberato, come accennato, 130 determinazioni di referto riferite agli enti assoggettati al controllo.

Pur necessariamente relative ad 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, esse contengono dati e informazioni il più possibile aggiornati sino alla data del referto.

Di particolare rilievo sono stati, nel 2020, i referti sulla gestione finanziaria degli enti e società di cui si riassumono, di seguito, le risultanze.

Consip S.p.a (es. fin. 2018)

La Sezione ha esaminato la gestione della Consip S.p.A. in un quadro caratterizzato, anche nel 2018, dall'interno del Legislatore di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, semplificazione amministrativa e risparmio di spesa attraverso l'individuazione di misure dirette ad una progressiva riduzione dei costi connessi con l'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Nella relazione della Corte si mette in luce come occorra ripensare il fatto che la centralizzazione degli acquisti debba necessariamente essere realizzata attraverso la aggregazione delle gare in lotti di grandi dimensioni, essendo preferibile l'avvio di gare centralizzate suddivise in lotti di dimensioni quantitativamente più ridotte, al fine di fornire la possibilità di accesso alle stesse anche delle piccole e medie imprese, e per valorizzare adeguatamente gli elementi concorrenziali del mercato.

Nella stessa sede, la Corte ha anche fatto presente che, almeno per quanto riguarda le amministrazioni centrali, negli ultimi anni non ha rilevato a consuntivo, sui capitoli di bilancio destinati all'acquisto di beni e servizi, una riduzione di spesa pari a quella preventivata. Ha osservato, altresì, che, nonostante il costante rafforzamento e l'espansione degli obblighi, in capo alle pubbliche amministrazioni, di adesione alle convenzioni in parola, quasi il 70% della spesa per beni e servizi dei Ministeri continua ad essere effettuato, per varie cause, al di fuori degli strumenti Consip.

Con l'estensione del ruolo affidato a Consip, appare quindi opportuna una più attenta e oggettiva valutazione dei risparmi di spesa effettivamente conseguiti.

Dalla gestione economica, a fine 2018, emerge un risultato d'esercizio positivo di 5.799.757 euro con un incremento dell'11,43% rispetto al precedente esercizio in cui era stato di 5.205.000 euro. Tale risultato netto vede aumentare la sua incidenza sul valore della produzione (7,79% rispetto al 7,4 dell'esercizio precedente).

INPS (es. fin. 2018)

La relazione sottolinea come, nel 2018, il quadro normativo che fa da sfondo alla gestione dell'Inps abbia registrato una sostanziale stabilità; significativi elementi di novità hanno caratterizzato il 2019, a seguito delle disposizioni di cui al d.l. n. 4 del 2019 convertito con modificazioni nella l. n. 26 del 2019, sotto il profilo ordinamentale, attraverso una rivisitazione dell'assetto della *governance* e l'avvio di un percorso di riordino dei compiti e delle funzioni dell'Istituto.

I risultati finanziari ed economico-patrimoniali del 2018 registrano una chiusura del conto economico con un risultato di esercizio negativo. Il saldo è di - 7,839 md, dunque in peggioramento rispetto al 2017 (quando l'analogo saldo era pari a -6,98 md), per effetto soprattutto di un maggiore accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi.

Nonostante il peggioramento del saldo economico, l'eliminazione di 88,87 md di residui passivi, determina un miglioramento del patrimonio netto che si attesta a 47,042 md.

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gestione interventi assistenziali (Gias), pari nel 2017 a 110,115 md, si attestano nel 2018 a 105,67 md; importi, questi ultimi, destinati per 17,991 md (17,610 md nel 2017) a copertura degli oneri per prestazioni agli invalidi civili, per 54,75 md a copertura di altri oneri pensionistici (di cui 23,41 md, quale quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni pensionistiche private e pubbliche) e per 32,93 md ad altre prestazioni di sostegno al reddito e a sgravi fiscali.

Quanto al bilancio, in termini generali è avvertita l'esigenza di una maggiore attendibilità in particolare con riguardo alle singole gestioni in esso rappresentate.

Le pensioni erogate dall'Istituto (incluse le prestazioni assistenziali) al 31 dicembre 2018 assommano a 20.469.504, con una lievissima riduzione rispetto al 2017 (-0,3%). Di queste, quelle previdenziali sono pari a 16.667.721, con un leggero decremento rispetto all'anno precedente (-0,3%). Le prestazioni a carico della Gestione interventi dello Stato sono pari a 1.057.765 (-7,3% rispetto al 2017) mentre quelle a carico della Gestione invalidi civili sono 2.744.018 (+3% rispetto al 2017).

Nel corso del 2018 sono state liquidate 705.825 nuove prestazioni previdenziali (+2,2% rispetto al 2017) e 24.125 prestazioni assistenziali (-51,1% sul 2017). Le nuove prestazioni erogate agli invalidi civili sono 465.893, in aumento rispetto al precedente esercizio (+2,8%).

Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nell'anno in riferimento a 38,629 md, con un incremento di 909 ml rispetto al 2017 e un trend di crescita in rallentamento sugli anni ancora precedenti.

Enel S.p.A. (es. fin. 2019)

La Corte dei conti, nell'analisi condotta sulla gestione finanziaria per il 2019 di Enel S.p.A. e del suo Gruppo, ha evidenziato che il bilancio di esercizio si è chiuso con un risultato netto di 4,79 md, in aumento del 38,7% (+1,33 md) rispetto al risultato dell'esercizio precedente, per effetto, essenzialmente, della variazione positiva dei proventi da partecipazioni e dei ricavi delle vendite e dei servizi; il patrimonio netto si è attestato a 29,58 md, in aumento del 5,9% rispetto all'esercizio 2018.

Il bilancio consolidato si è chiuso con un risultato netto complessivo di 3,47 md (di cui 2,17 md di pertinenza del Gruppo e 1,30 md di pertinenza di terzi) a fronte dei 6,35 md (-45,3%) del 2018, in dipendenza soprattutto della diminuzione dell'utile di esercizio del Gruppo e per l'incremento, tra i costi, della voce ammortamenti e perdite di valore; il patrimonio netto del Gruppo si è attestato a 30,37 md, in flessione (-4,2%) rispetto al 2018, per effetto della variazione del perimetro di consolidamento.

L'indebitamento finanziario netto del Gruppo Enel si è attestato, alla fine dell'esercizio 2019, a 45,17 md, in aumento rispetto all'esercizio precedente (41,08 md), principalmente per l'aumento dei prestiti obbligazionari e dei debiti verso altri finanziatori, solo parzialmente compensato dalla variazione della cassa e dei crediti finanziari.

Il costo delle consulenze assegnate nel 2019 – con esclusione di quelle affidate dalle società del Gruppo al di fuori del perimetro Italia e delle consulenze infragruppo – ammonta a 17,69 ml, sostanzialmente dimezzato rispetto al precedente esercizio.

ISMEA (es. fin. 2019)

Anche nel 2019 ISMEA conferma i positivi risultati di una prudente gestione finanziaria a servizio del settore agroalimentare. Oltre a proseguire il percorso di sviluppo delle attività, ISMEA ha consolidato il posizionamento strategico voluto dal legislatore negli ultimi anni. L'Istituto chiude l'esercizio 2019 con un utile, dopo le imposte, pari a 19,5 ml, con un incremento, rispetto all'esercizio precedente, di 1,2 ml. Il patrimonio netto, pari a 1.727 ml nel 2018, cresce, per effetto dell'utile di esercizio, a 1.764,5 ml.

A completamento degli strumenti esistenti, nel 2019 ISMEA ha attivato, secondo i principi dell'innovazione, della semplificazione e della trasparenza, i bandi per favorire l'insediamento di giovani in agricoltura e la realizzazione di progetti di investimento nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Sono inoltre proseguite, con effetti positivi anche sui risultati della gestione, le attività relative alla Banca delle Terre Agricole, introdotta dalla l. n. 154 del 2016, sia come strumento di velocizzazione dello smaltimento del magazzino, sia come elemento incentivante per migliorare la qualità del credito di riordino fondiario.

La Corte dei conti ha raccomandato di proseguire con le procedure competitive di vendita dei terreni agricoli rientrati nella disponibilità dell'Istituto, attività finalizzata a promuovere lo sviluppo dell'imprenditoria in agricoltura, con particolare riferimento ai giovani.

Poste italiane S.p.A. (es. fin. 2019)

Il bilancio d'esercizio 2019 di Poste italiane S.p.A. ha riportato un utile netto di euro 661 ml, superiore di 77 ml rispetto al risultato del 2018, alla cui realizzazione ha contribuito l'utile realizzato dal Patrimonio separato BancoPosta.

I ricavi totali si sono attestati a 9.403 ml, in crescita rispetto al precedente esercizio (9.289 ml) anche per effetto del maggior apporto dei dividendi dalle società controllate (348 ml nel 2019 a fronte di 262 ml del 2018).

I costi si sono attestati a 8.547 ml, sostanzialmente in linea con le risultanze del precedente esercizio (8.511 ml).

Al 31 dicembre 2019 la struttura patrimoniale della Società è caratterizzata da un patrimonio netto di 6.328 ml, in crescita di 869 ml rispetto al 2018 (5.459 ml) e da un avanzo della posizione finanziaria netta di 2.608 ml, in flessione di 530 ml sui valori del 2018 (3.138 ml), principalmente per effetto della rilevazione, dal 1° gennaio 2019, delle passività finanziarie previste dall'applicazione dell'IFRS 16 relativo alla contabilizzazione dei contratti di locazione e *leasing* operativo (1.149 ml al 31 dicembre 2019).

Il volume degli investimenti industriali realizzati dalla Società è di 643 ml, in aumento del 40% rispetto al 2018. A questi si aggiungono gli investimenti finanziari relativi ai versamenti in favore di SDA per 25 ml e di FSIA Investimenti per 15 ml.

Il Gruppo Poste italiane ha riportato nell'esercizio 2019 un utile di 1.342 ml, in diminuzione del 4,1% rispetto al risultato del 2018 (1.399 ml), mentre il risultato operativo è in crescita del 18,3%. Rileva al riguardo la componente fiscale straordinaria di cui ha beneficiato la controllata Poste Vita S.p.A. nel 2018 (385 ml).

I ricavi del Gruppo ammontano a 11.038 ml, registrando una crescita dell'1,6% rispetto al 2018 grazie al buon andamento delle *Strategic Business Unit* Servizi Assicurativi (+13,5%), Servizi di Pagamenti, mobile e digitale (+5,7%) e Servizi Finanziari (+0,5%) i cui maggiori ricavi hanno compensato le perdite registrate dalla *Strategic Business Unit* Corrispondenza, pacchi e distribuzione (-2,4%).

I costi ammontano a 9.264 ml, inferiori di 101 ml rispetto al 2018 (-1,1%) per effetto della riduzione del costo del lavoro che si è attestato a 6.033 ml, in diminuzione del 3,9% rispetto all'esercizio passato.

Il Gruppo Poste continua a essere interessato da operazioni di rimodulazione dell'assetto organizzativo, realizzate sulla base di quanto previsto dalle linee strategiche indicate nel Piano industriale "*Deliver 2022*", che hanno coinvolto le quattro aree di *business*: Corrispondenza, pacchi e distribuzione; Servizi finanziari; Servizi assicurativi; Pagamento, mobile e digitale.

Nel settore postale e logistico SDA continua a riportare perdite che hanno reso necessario un apporto di 25 ml per la copertura di quelle rilevate a tutto il 30 settembre 2019 e la riduzione, con contemporanea ricostituzione, del capitale sociale per 5 ml.

Tra gli aspetti più rilevanti che hanno caratterizzato l'area finanziaria si annota l'esternalizzazione, a partire dal 1° gennaio 2019, della gestione relativa all'impiego della raccolta dei conti correnti postali a BancoPosta Fondi SGR, che ha assunto così il ruolo di centro di competenza del Gruppo.

Nel mese di aprile 2019 è stata costituita Poste Insurance Broker S.r.l. (controllata al 100% da Poste Assicura S.p.A.), società che esercita l'attività di intermediazione

assicurativa e che ha avviato la propria operatività a partire dalla seconda metà del mese di dicembre.

Enav S.p.A. (es. fin. 2019)

Enav, 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.

Sotto il profilo economico-finanziario si rileva che l'esercizio al 31 dicembre 2019 di Enav si chiude con un utile netto di 111,9 ml, in incremento rispetto all'esercizio precedente (102,9 ml) di 8,9 ml.

I ricavi da attività operativa si attestano a 937,9 ml, registrando un incremento rispetto all'esercizio precedente del 2% (917 ml nel 2018). Tale risultato è legato principalmente all'incremento dei ricavi di rotta per le maggiori unità di servizio sviluppate nell'esercizio di tutte e tre le tipologie di traffico aereo (nazionale, internazionale e sorvolo), pari a 689,4 ml (+6,6%) rispetto al 2018. In incremento anche i ricavi da terminale che ammontano a 231,1 ml (+3,8% rispetto al 2018).

Il bilancio d'esercizio di Gruppo, in linea con quello della Capogruppo, chiude con un utile netto di 118,4 ml in incremento del 3,5%, rispetto all'esercizio precedente, in cui si attestava a 114,4 ml.

A seguito, tuttavia, degli effetti correlati al contagio del Covid-19, e della conseguente istituzione del periodo di *lock-down* già dai primi mesi del 2020, si è assistito dai primi giorni di marzo 2020 ad un sostanziale e repentino calo del traffico aereo, con conseguente effetto sui ricavi da tariffa di Enav.

A seguito di tale situazione, è stato avviato un processo di aggiornamento del Piano industriale per il periodo 2021-2024, al fine di poter adeguare le linee guida e gli obiettivi del Gruppo e pervenire ad azioni specifiche indirizzate a mitigare gli effetti dell'attuale situazione di contrazione dei ricavi da core business.

Eni S.p.A. (es. fin. 2019)

Eni S.p.A. opera, quale impresa integrata, in tutta la filiera dell'energia, svolgendo attività di esplorazione, produzione e distribuzione di prodotti che spaziano tra energia elettrica, petrolio, gas naturale e metano.

Nel 2019, in una situazione di flessione dello scenario petrolifero e del più accentuato calo dei prezzi del gas a causa dell'eccesso di offerta globale e della contrazione della domanda asiatica, la società chiude l'esercizio 2019 con un utile netto di 2.978 ml in diminuzione di 195 ml rispetto al 2018, in cui era stato di 3.173 ml, per effetto, essenzialmente, della riduzione del risultato operativo (-1.844 ml) e dei maggiori oneri di imposta (387 ml) connessi con le maggiori svalutazioni delle imposte anticipate operate in relazione alla previsione della loro recuperabilità.

Il patrimonio netto di Eni si è attestato a 41.636 ml, in diminuzione del 2,3% rispetto al 2018 (esercizio in cui era pari a 42.615 ml).

Il Gruppo evidenzia nel 2019 un utile netto di 155 ml rispetto a quello di 4.137 ml del 2018. L'utile netto di competenza Eni di 148 ml è anch'esso in diminuzione di

3.978 ml rispetto al 2018. Tali risultati sono maturati in un contesto operativo e di mercato caratterizzato dal rallentamento del ciclo macroeconomico globale, nonché da sviluppi geopolitici avversi che hanno aumentato l'incertezza negli operatori, condizionando in alcune aree specifiche in modo diretto la *performance* dell'Eni**.**

Il patrimonio netto del Gruppo, comprese le interessenze di terzi, è diminuito di 3.177 ml, passando da 51.016 ml al 31 dicembre 2018 a 47.839 al 31 dicembre 2019 per effetto, principalmente, del decremento dell'utile dell'esercizio (-3.978 ml).

Nel corso del 2020, a seguito della crisi del mercato petrolifero caratterizzato da eccesso di offerta, scorte elevate e scarsa domanda, dovuta anche alle forti ripercussioni della pandemia Covid-19, Eni ha rivisto a più riprese i piani industriali e i programmi operativi mettendo in campo un insieme di azioni finalizzate a rafforzare la liquidità e la struttura patrimoniale, difendere la redditività e aumentare la resilienza allo scenario in attesa di tornare a crescere, accelerando nel contempo l'evoluzione del *business* in chiave *low carbon*. Nel primo semestre 2020, secondo i dati diffusi dalla società, il prezzo del petrolio di riferimento Brent si è ridotto in media del 40% rispetto al primo semestre 2019, mentre i prezzi del gas naturale hanno registrato una flessione media del 50%. Questi sviluppi negativi hanno inciso sui risultati operativi e il *cash flow* dell'Eni, il cui andamento dovrà essere attentamente monitorato.

Enti di ricerca e formazione

La Sezione del controllo sugli enti esercita il controllo, *in primis*, sulla gestione finanziaria dei venti enti pubblici di ricerca contemplati dall'art. 1 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, che ha introdotto l'ultima riforma generale del settore; tra essi sono stati inseriti (art. 1, c. 1, lett. o e p), per la prima volta, anche l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca (Indire) e l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (Invalsi).

Ad essi si aggiungono tre enti di diritto privato operanti nello stesso comparto della ricerca e precisamente l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez), la Fondazione Istituto italiano di tecnologia (IIT), la Fondazione Human Technopole (FHT), nonché, nel campo della ricerca clinica, un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (Istituti fisioterapici ospitalieri - Ifo).

Il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento della pubblica amministrazione (Formez PA), avente natura giuridica di associazione di diritto privato, opera nel settore della formazione, quale "*organismo in house della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle amministrazioni dello Stato e degli enti associati*", come lo definisce espressamente lo statuto.

Il settore degli enti pubblici di ricerca, pur rientrante in un contesto normativo di cornice unitario, è estremamente eterogeneo sia sotto il profilo organizzativo e gestionale che dell'incidenza dei risultati contabili delle gestioni sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Dalle analisi condotte nel 2019 è risultato che quasi tutti gli enti hanno adeguato gli statuti ed i regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità, del personale e di organizzazione alle modifiche ordinamentali introdotte dalla riforma del 2016; in taluni casi, le innovate disposizioni statutarie sono state oggetto di contenziosi amministrativi instaurati per censurarne il contrasto con le disposizioni contenute nell'art. 2, c. 1, del cit. d.lgs. n. 218 del 2016 nella parte in cui prevede la

"*rappresentanza elettiva di ricercatori e tecnologi negli organi scientifici e di governo degli enti*"; i giudici amministrativi hanno accolto i gravami e gli enti hanno dato esecuzione ai giudicati.

Altro aspetto gestionale rilevante della riforma è stato quello relativo al personale, tenuto conto che le relative spese incidono in misura notevole sui bilanci, costituendo un elemento di notevole rigidità nell'impiego delle risorse finanziarie. Esso è oggetto di programmazione autonoma da parte degli enti, tramite l'elaborazione dei piani del fabbisogno del personale, a condizione di assicurare la sostenibilità della spesa e gli equilibri di bilancio, secondo l'indicatore del limite massimo dei relativi oneri fissato dal legislatore del 2016 (art. 9).

In tale ambito, particolare attenzione è stata data alle procedure di stabilizzazione del personale a tempo determinato, effettuate in applicazione della normativa primaria che ne ha, anzitutto, disciplinato i profili amministrativo-procedurali, riconducibili a quello generale previsto dall'art. 20 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, poi ampliati dall'art. 6 del d.l. 29 ottobre 2019, n. 126, convertito dalla l. 20 dicembre 2019, n. 159, anche alle collaborazioni coordinate e continuative ed agli assegni di ricerca.

Il legislatore ha anche destinato a tale scopo elevate risorse finanziarie straordinarie a carico del bilancio dello Stato (*ex plurimis*, art. 1, cc. 668-671, 673, della l. 27 dicembre 2017, n. 205) al fine di evitare ripercussioni negative sull'equilibrio finanziario delle gestioni, nel contempo, comunque, prevedendo che parte della spesa in questione vada coperta con risorse proprie, aventi carattere di certezza e stabilità.

La Sezione continua a prestare particolare attenzione all'osservanza delle prescrizioni di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, *in primis* a quelle relative all'obbligo di adozione dei provvedimenti razionalizzazione periodica (art. 20) delle partecipazioni societarie.

Per quanto concerne l'ordinamento contabile, l'art. 10, c. 1, del medesimo d.lgs. n. 218 del 2016 ha previsto che gli enti pubblici di ricerca adottano con proprio regolamento, anche ai sensi della normativa generale vigente in materia di armonizzazione dei conti di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, sistemi di contabilità economico-patrimoniale, anche per il controllo analitico della spesa per centri di costo.

L'applicazione di tale nuovo regime contabilità è, tuttavia, resa difficile dalla perdurante mancanza della definizione, da parte delle amministrazioni vigilanti, delle relative modalità tecnico-operative.

Un tratto comune riscontrato nelle analisi condotte sui risultati finanziari delle gestioni è quello dell'elevata incidenza, tra le fonti di entrata, dei trasferimenti pubblici, in particolare dello Stato, costituiti in larga misura da quelli a valere sul fondo ordinario per la ricerca, e della UE, anche in ragione della rilevanza strategica per l'interesse nazionale delle loro *mission* istituzionali; solo pochi enti, infatti, riescono a raggiungere un grado significativo di autonomia finanziaria, principalmente attraverso contratti e convenzioni per l'attività di ricerca, di base ed applicata, con soggetti pubblici e privati.

Profili normativi di novità, relativi ai singoli enti, comportanti significativi riflessi sulle gestioni, sono evidenziati nei relativi referti.

Infine, va segnalato che con d.p.c.m. 7 agosto 2019 è stato disposto l'assoggettamento al controllo della Sezione di un ente pubblico, avente natura giuridica di consorzio, per la gestione del Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna che presenta una connotazione giuridica peculiare in quanto, ai sensi dell'art. 4, c. 2, del relativo decreto istitutivo del 16 ottobre 2001, *"assimilato agli enti di cui alla l. 9 maggio 1989, n. 168"*.

Parchi nazionali

Attualmente gli enti parco nazionali, istituiti in attuazione della legge-quadro 6 dicembre 1991, n. 394 ("legge-quadro sulle aree protette") ed assoggettati al controllo della Sezione sono ventitré.

L'Ente parco nazionale dell'Isola di Pantelleria, istituito con il d.p.r. 28 luglio 2016, è stato assoggettato al controllo con d.p.c.m. in data 12 aprile 2019 e quindi il primo referto sarà quello relativo all'esercizio finanziario 2019.

Nell'anno 2020 è stato approvato il terzo referto unitario al Parlamento, relativo alla gestione finanziaria 2018 (determinazione n. 75 del 9 luglio 2020) che ha consentito 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.

L'esame dell'intero settore ha evidenziato, oltre a specifiche criticità gestionali, sotto il profilo amministrativo e finanziario, aspetti problematici generali.

A distanza di quasi trent'anni dall'entrata in vigore della predetta legge-quadro n. 394 del 1991, la generalità degli enti parco resta ancora carente degli strumenti di programmazione (Piano del parco, Regolamento e Piano pluriennale economico e sociale-PPES), atti fondamentali per la gestione e la disciplina delle aree protette. Per alcuni enti, l'*iter* procedurale degli strumenti di programmazione si è ulteriormente allungato per dare applicazione alla normativa in materia di adozione delle "Misure di conservazione"; si tratta di quelli che ricomprendono Siti di importanza comunitaria (Sic), e Zone di protezione speciale (Zps).

Per quanto riguarda la *governance*, sono stati colmati i ritardi in ordine alle procedure di nomina dei Presidenti, ad eccezione di due enti commissariati (Appennino Lucano da dicembre 2018 e Asinara da febbraio 2020), mentre, in taluni casi, tali ritardi permangono nella ricostituzione dei Consigli direttivi e dei Collegi dei revisori.

Anche in ordine al profilo dei compensi degli organi, nell'attività di referto sono state riscontrate criticità per taluni enti che li hanno rideterminati in aumento rispetto a quelli fissati originariamente per tutti (con decreti ministeriali del 9 dicembre 1998), senza conformarsi alle disposizioni fissate dalla direttiva P.C.M. del 9 gennaio 2001, vigenti prima della riforma introdotta, per tutte le amministrazioni pubbliche, dall'art.1, c. 596, della legge di bilancio 2020 (l. n.160 del 2019).

L'analisi dei dati contabili effettuata nel referto 2018 ha evidenziato, in particolare: l'assoluta prevalenza dei trasferimenti statali; la carenza di contributi finanziari degli enti territoriali, che pure hanno un ruolo di rilievo nella regolazione e nella gestione degli enti che insistono sul loro territorio; la generale irrilevanza delle entrate proprie, ad eccezione degli Enti parco nazionali delle Cinque Terre e del Vesuvio per i quali le entrate proprie rappresentano invece la principale fonte di

finanziamento; profili problematici connessi all'esposizione debitoria (in particolare Ente parco d'Abruzzo, Lazio e Molise) e alla situazione di deficit economico strutturale di alcuni.

Autorità di sistema portuale

Il settore delle gestioni portuali è stato di recente interessato da una riforma strutturale ed organizzativa di rilievo, nella direzione di una riaggregazione territoriale delle medesime in ragione della loro collocazione nodale e delle possibilità di ottimizzazione delle rispettive vocazioni economico-produttive. La riforma introdotta dal d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 ha, quindi, modificato gli assetti organizzativi delle gestioni portuali, sostituendo alle Autorità portuali, già istituite ed operanti ai sensi della l. n. 84/1994, le nuove Autorità di sistema portuale con circoscrizioni di competenza più ampie e perciò di numero inferiore, dando luogo ad un processo di subentro non omogeneo e non simultaneo, tra l'altro fatto oggetto di modifiche successive e solo recentemente venuto a piena definizione.

Si rammenta, infatti, che sull'impianto originario, che ripartiva i porti italiani fra n. 15 nuovi Enti gestori, è intervenuto l'art. 22-*bis* del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136, con la creazione di una sedicesima Autorità di sistema portuale dello Stretto, comprensiva di alcuni porti già fatti confluire nella competenza di altra Autorità di sistema. Tale innovazione ha dato luogo ad un giudizio di costituzionalità da parte di una Regione interessata che lamentava un *vulnus* alla propria sfera di competenza legislativa concorrente, conclusosi con la sentenza n. 208 dell'8 settembre 2020, di rigetto del ricorso.

Il processo di riforma e la sua attuazione, nella loro complessità, hanno imposto alla Sezione di orientare la propria attività alla massima flessibilità, non solo assicurando le verifiche dei bilanci anche delle vecchie Autorità, ma anche soffermando l'attenzione sull'aggiornamento dei loro aspetti ordinamentali e strutturali.

In particolare, nel corso del 2020, l'intervento della Sezione, fisiologicamente caratterizzato da tempistica e ciclicità tarate su quelle proprie delle contabilità da esaminare, ha riguardato complessivamente n. 14 bilanci, di cui n. 4 relativi all'annualità 2019 e n. 10 concernenti quelle 2018 e le chiusure contabili antecedenti, ed ancora da definire, relative alle cessate Autorità preesistenti.

Nei 13 referti emessi nell'anno, a fronte di risultati contabili in sé positivi, sia pure con andamenti assai differenziati negli accertamenti delle entrate correnti e non privi di criticità quanto alla riscossione di talune di esse (canoni demaniali), numerose e delicate sono state le tematiche oggetto di trattazione e di approfondimento.

In tali relazioni, infatti, la Sezione ha riferito sulla istituzione delle Zone economiche speciali (ZES), previste dal d. l. 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2017, n.123, con l'intento di favorire lo sviluppo economico, la produzione, gli investimenti, l'importazione e l'esportazione delle regioni meno sviluppate e di contrastare i periodi di recessione economica.

Ha, inoltre, scandagliato gli aspetti delle gestioni rilevanti a fini di accertamento della loro legittimità e regolarità non solo sul piano statico, ma anche e soprattutto su quello della sostenibilità dei bilanci nel tempo a garanzia del soddisfacimento delle finalità istituzionali assegnate, nella specie riferiti:

- alla materia degli organi e del personale, per il rispetto del limite retributivo di cui all'art. 13 del d.l. n. 66 del 2014 convertito dalla l. n. 89 del 2014 e per l'applicabilità alle AdSP dei tagli alle spese degli organi;
- al costo del personale e al necessario collegamento tra la premialità ed il ciclo della *performance*;
- all'attività negoziale, quanto a modalità di affidamento dei contratti e ricorso al sistema centralizzato degli acquisti di beni e servizi;
- all'attività di gestione del demanio marittimo, in ordine al rispetto del regime concorsuale nell'individuazione dei concessionari ed alla regolare riscossione dei canoni demaniali, senza incorrere in rischi di prescrizione;
- alla natura ed entità del contenzioso, in relazione alla verifica della corretta quantificazione di appositi accantonamenti a fondo rischi;
- all'erogazione dei servizi di interesse generale, sotto il profilo della legittimità degli affidamenti, della corretta gestione e dell'interesse pubblico e della convenienza economico-finanziaria dell'affidamento a società in *house*.

È stato, inoltre, verificato il rispetto degli adempimenti in tema di società partecipate, attraverso l'esame dei Piani di revisione periodica e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, di cui all'art. 20 del d.lgs. n.175 del 2016.

Infine, si è dato conto delle principali misure di sostegno agli operatori e alle imprese portuali previste nel 2020 dalla normativa emergenziale emanata a seguito della pandemia da Covid-19.

Enti assistenziali, culturali e ricreativi.

Gli enti assistenziali, culturali e ricreativi, controllati dalla Corte dei conti, 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. 47 del 5 giugno 2020 è stato approvato il referto unitario al Parlamento sulla gestione finanziaria nell'esercizio 2018 delle 14 fondazioni lirico-sinfoniche. Esse presentano caratteri comuni che consentono riflessioni generali:

1. hanno in generale una situazione patrimoniale ancora insufficiente, in particolare le nove Fondazioni soggette a Piano di risanamento, alla quale i soggetti fondatori, in particolare gli enti territoriali, dovrebbero assolutamente porre rimedio;
2. evidenziano ancora una notevole esposizione debitoria, ormai soprattutto verso lo Stato, che appare, peraltro, in via di miglioramento;
3. dipendono, con qualche importante eccezione, quasi totalmente dai contributi dello Stato, mentre gli apporti di Regioni ed enti locali sono spesso modesti ed erogati con ritardo, circostanza questa che è una delle cause principali della loro consistente esposizione debitoria. Si tratta di una situazione di contrasto stridente con il peso "politico", sia pure attenuato dalla riforma, di cui soprattutto il Comune dispone nelle Fondazioni;
4. dimostrano (con alcune importanti eccezioni) una insufficiente attenzione all'attività di *fund raising* e una partecipazione dei privati e degli *sponsor* troppo limitata, anche a causa della mancanza di una efficiente politica pubblica di incentivazione dei finanziamenti privati. L'introduzione dell'*Art bonus* -

previsto dal d.l. n. 83 del 2014 – non sembra aver ancora prodotto, anche in ragione di una certa sua macchinosità, gli effetti auspicati;

5. conseguono ricavi da biglietteria e abbonamenti che, sia pure in fase di miglioramento, continuano spesso a non essere rapportabili all'importanza della tradizione musicale italiana e anche dei singoli territori;
6. hanno oneri strutturali eccessivi, soprattutto quelli per il personale. I costi delle nuove produzioni sono quasi sempre elevati ed appare necessaria una più attenta politica gestionale che non comprometta la qualità dell'offerta, in genere molto alta.

La lunga e complessa procedura di risanamento, introdotta dal d.l. n. 91 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n.112 del 2013 (c.d. "decreto Valore cultura") e ss.mm.ii., riguardante le Fondazioni assoggettate ai Piani di rientro, sta producendo un miglioramento del loro quadro complessivo.

Gli apporti statali hanno consentito la riconversione dell'esposizione debitoria, adesso generalmente a lungo termine e verso lo Stato, la contrazione dei debiti tributari e quasi l'azzeramento di quelli verso gli istituti bancari. A questi esiti ha certamente contribuito la semplificazione della *governance* degli enti, con l'aumento dei poteri dei sovrintendenti e l'accentuazione del loro profilo manageriale.

Allo stato, occorre tenere presente che il settore della lirica risulta tra quelli maggiormente colpiti dagli effetti della pandemia Covid-19 e dalle misure di contenimento del contagio adottate.

Gli effetti economico-finanziari prodotti dal lungo periodo di sospensione dell'attività e, successivamente, dai tempi e dalle modalità della ripresa relative problematiche saranno oggetto di valutazione nei prossimi referti.

Enti previdenziali privati

A detta categoria appartengono gli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie (cosiddette casse professionali) trasformati, a decorrere dal 1° gennaio 1995, in associazioni o in fondazioni con personalità giuridica di diritto privato, ai sensi del d.lgs. n. 509 del 30 giugno 1994 e quelli, aventi la medesima configurazione di diritto privato, costituiti per effetto del d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103.

La Corte esercita il controllo su detti enti in ragione delle finalità di pubblico interesse perseguite e dell'obbligatorietà della contribuzione (nella misura stabilita dalle fonti regolamentari interne) a carico degli iscritti, elementi che danno fondamento alla funzione di vigilanza che lo Stato continua ad esercitare sui medesimi.

L'attenzione della Corte su detti enti, componenti essenziali del complessivo sistema di previdenza e di *welfare* dei lavoratori professionali, è stata posta nella sostenibilità della spesa nell'arco temporale dell'esercizio di riferimento e nella prospettiva di medio e lungo periodo.

Come è stato riferito in occasione dell'ultima audizione resa al Parlamento, l'esame del rapporto tra le contribuzioni degli iscritti e le prestazioni erogate ha confermato, per la maggior parte delle casse, proiezioni attuariali (art. 24, c. 24, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 101, convertito 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.

Le analisi svolte relativamente ai singoli enti hanno restituito un quadro variegato di posizioni, con riguardo, soprattutto, al livello di copertura delle prestazioni previdenziali mediante entrate contributive ed alla correlata gestione del patrimonio e degli investimenti delle risorse finanziarie, con particolare riguardo alla presenza di strumenti e procedure di controllo e valutazione interni all'ente, idonei a prevenire eventuali conseguenze negative degli andamenti dei mercati finanziari.

Quanto al profilo della gestione del patrimonio e degli investimenti, si è rilevato che alcune di esse hanno emesso specifiche regolamentazioni, in risposta all'esigenza, prospettata nell'art. 3, c. 3, del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, che siano predeterminati dagli enti previdenziali "i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti", anche con riferimento alla definizione dei processi decisionali e di controllo degli stessi.

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, convertito, con modificazioni, in l. 15 luglio 2011, n 111, la Sezione ha rinnovato l'invito alla prudenza nella scelta degli strumenti di investimento e al loro necessario collegamento ai fini istituzionali, di natura pubblicistica, che caratterizzano le casse professionali.

Norme volte alla tutela delle somme di denaro e degli strumenti finanziari di pertinenza delle casse professionali sono state introdotte anche dall'art. 1, c. 182, l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), e sanciscono, tra l'altro, che i valori e le disponibilità affidati ai gestori costituiscano in ogni caso patrimonio separato e autonomo e non possano essere distratti dal fine al quale sono stati destinati, né formare oggetto di esecuzione od essere coinvolti nelle procedure concorsuali che riguardano il gestore.

Va fatto anche un cenno al quadro delle disposizioni legislative volte a prevedere agevolazioni fiscali per gli enti privati di previdenza obbligatoria che effettuino, fino a determinate percentuali dell'attivo, investimenti qualificati in economia reale [art. 1, cc. 88, 89, 90 e 91 della l. 11 dicembre 2016, n. 232, come modificati e integrati dall'art. 57, c. 2, lettere 0a) e a), del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017, n. 96; dall'art. 1, c. 73, della l. n. 27 dicembre 2017, n. 205; dall'art. 1, c. 210, lettere a) e b), della l. 30 dicembre 2018, n. 145]. I reiterati interventi normativi evidenziano la problematicità del contemperamento tra le finalità di attrazione degli investimenti verso settori in crescita e l'obiettivo primario dei gestori del risparmio previdenziale di garantire la sostenibilità del sistema pensionistico.

L'Agenzia delle entrate (risposta ad interpello n. 395 del 23 settembre 2020) ha ritenuto che l'indennità assistenziale straordinaria, erogata da un ente di previdenza e assistenza ai propri iscritti in relazione all'emergenza epidemiologica da Covid-19, non sia soggetta ad imposizione, in quanto non riconducibile ad alcuna categoria di reddito, purché non abbia la funzione di sostituire o compensare un reddito perduto.

Al cospetto della situazione emergenziale da Covid-19, gli enti ne stanno valutando gli importanti riflessi sulla gestione, avviando analisi in merito ai rischi

legati: all'andamento dei mercati finanziari, con riferimento soprattutto al patrimonio immobilizzato; alla riduzione della liquidità, che si riflette sulla capacità di sostenere gli oneri previdenziali ed assistenziali, stante la sospensione degli adempimenti contributivi quale misura urgente a sostegno delle imprese; alla riduzione del volume di affari degli iscritti, con gli inevitabili riflessi sui ricavi, avuto riguardo principalmente al consequenziale decremento del contributivo integrativo, a carico dei committenti.

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha dato luogo a provvedimenti a tutela delle posizioni previdenziali degli iscritti.

In primo luogo, già con il 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, oltre al potenziamento degli ammortizzatori sociali ed 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, c.d. "Cura Italia" (convertito, con modificazioni, nella l. 24 aprile 2020 n. 27) sono stati previsti nuovi interventi a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese ed è stata confermata la sospensione dei termini di versamento dei contributi, con scadenza legale di adempimento e di versamento nell'arco temporale dal 23 febbraio al 30 aprile 2020. La sospensione presuppone la non applicazione di sanzioni e interessi. Tutte le indicazioni sono state riprese anche dall'Inps con la Circolare 12 marzo 2020, n. 37.

Ai sensi dell'art. 126, c. 1, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, i versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali, sospesi ai sensi dell'art. 18, c. 2, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla l. 5 giugno 2020, n. 40, sono effettuati in un'unica soluzione entro il 16 settembre 2020 o mediante rateizzazione, fino ad un massimo di quattro rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 settembre 2020. Il predetto termine è rimasto fermo per il 50% delle somme, per effetto dell'art. 97, c. 1, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, che ha, inoltre, previsto che il versamento del restante 50% delle somme dovute possa essere effettuato mediante non più di ventiquattro rate mensili, delle quali la prima entro il 16 gennaio 2021.

Ulteriori provvedimenti si sono susseguiti con il d.l. 28 ottobre 2020 n. 137 (c.d. d.l. Ristori, art. 13), 9 novembre 2020 n. 149 (d.l. Ristori *bis*, art. 11) ed il d.l. 30 novembre 2020 n. 157 (d.l. Ristori *quater*, art. 2) che hanno adottato ulteriori misure di sospensione dei termini di versamento dei contributi previdenziali, e previsto indennità.

Un cenno va effettuato ai provvedimenti consequenziali adottati dagli enti previdenziali privati. Tutti hanno disposto la sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali, prevedendosi termini finali diversi.

Da ultimo, l'art. 1, c. 20, 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 1.000 milioni di euro per l'anno 2021, che costituisce il relativo limite di 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. Con uno o più decreti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, saranno definiti i criteri e le modalità per la concessione dell'esonero.

CAPITOLO XI

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali

Nell'ambito del complesso quadro normativo della finanza territoriale, la Corte dei conti, per il tramite della Sezione delle autonomie, costituisce un elemento di riferimento per le decisioni di politica economica e un ausilio ai diversi livelli territoriali di governo per favorire una più efficace gestione del bilancio. In tale contesto, offre supporto informativo agli Organi parlamentari e agli altri Organi istituzionali, promuove adeguate sinergie ai diversi livelli del controllo, attraverso l'interlocuzione con le Sezioni riunite e il coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, con cui, inoltre, si raccorda al fine di portare gli esiti della loro attività al Parlamento nazionale.

Tale funzione è realizzata attraverso due fondamentali linee di azione: quella del "Referto al Parlamento" e quella del "Coordinamento". Le due articolazioni della Sezione si avvalgono di molteplici canali informativi e di banche dati e, in relazione dinamica, condividono vicendevolmente esperienze e competenze diverse che alimentano nuove prospettive d'indagine, strumentali al ruolo istituzionale della Sezione stessa.

L'attività di referto 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 delle criticità emerse nella osservazione di alcuni aspetti di rilievo, quali, ad esempio, la dinamica della spesa per investimenti, il volume dei residui di nuova formazione, la composizione dei risultati di amministrazione, la dotazione del fondo crediti di dubbia esigibilità e la riscossione dei crediti tributari.

Talvolta, le relazioni riguardano ambiti specifici e tematiche d'interesse emergente. In tal senso, si ricordano: il tema degli organismi partecipati dagli enti territoriali e lo stato della digitalizzazione degli enti locali.

La redazione dei referti di finanza territoriale presuppone la disponibilità e l'elaborazione di dati acquisiti attraverso i sistemi gestionali realizzati in collaborazione con il MEF (Banca dati delle amministrazioni pubbliche-BDAP, Banca dati delle partecipazioni/Dipartimento Tesoro), nonché il controllo del

relativo flusso, nell'ottica di un progressivo miglioramento della qualità degli stessi e di una maggior disponibilità delle informazioni.

In tale ambito è centrale la gestione dei sistemi conoscitivi utilizzati per il monitoraggio degli enti locali - "MONET" e per le partecipazioni pubbliche - "MOPADT".

Al riguardo, la Corte dei conti, attraverso un costante confronto della Sezione delle autonomie con il Mef (in sede Arconet) e il Dipartimento del Tesoro (condivisione della Banca dati delle partecipazioni pubbliche e revisione degli OOPP ai sensi del d.lgs. n. 175/2016), ha potuto giovarsi di un patrimonio informativo di particolare rilevanza e ha collaborato all'aggiornamento dei sistemi informatici in uso. Ha, altresì, contribuito alla evoluzione dei principi di contabilità armonizzata, allo sviluppo di indicatori finanziari ed economici (in collaborazione con il Comitato di governo BDAP), all'aggiornamento delle "modalità semplificate di redazione della situazione patrimoniale" al 31 dicembre 2019 per gli enti che rinviano la contabilità economico-patrimoniale, nonché all'approfondimento di temi relativi alla razionalizzazione delle partecipate, all'attuazione del bilancio consolidato e alla "valutazione dei rischi" nell'ambito della "Relazione sul governo societario" (art. 6, c. 2 del TUSP), tema, quest'ultimo, che ha assunto particolare rilievo nel contesto della crisi economica in atto per effetto della pandemia da Covid-19.

Analogo impegno è stato profuso nell'ambito delle intese con Banca d'Italia, per lo sviluppo delle rilevazioni Siope - Siope Plus e con l'Istat, attraverso la partecipazione, insieme alle Sezioni riunite, al "Comitato d'indirizzo e coordinamento per la collaborazione e l'interscambio di informazioni finalizzate all'attività statistica e di ricerca scientifica", che monitora il processo di acquisizione dei dati di bilancio in BDAP e verifica la corretta applicazione della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, anche allo scopo di fornire adeguate risposte alle richieste di Eurostat.

Ulteriore fronte di collaborazione è quello relativo al protocollo d'intesa in essere tra la Corte e il Commissario per l'Agenda digitale. In tale contesto è stata conclusa, nel 2020, un'indagine conoscitiva ai fini del "Referto al Parlamento per la valutazione sullo stato di attuazione del Piano Triennale per l'Informatica 2017-2019 negli enti territoriali". L'esito del monitoraggio sullo stato di digitalizzazione degli enti locali, avviato, nel 2019, attraverso la somministrazione agli enti di uno specifico questionario, è stato rappresentato nella relazione approvata con deliberazione n. 15/2020/VSGO.

Nell'esercizio dell'attività di referto al Parlamento, la Sezione ha, altresì, approvato due referti volti a fornire un quadro d'insieme degli andamenti della finanza territoriale: deliberazione n. 7/2020/FRG, "Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali - Comuni, Province e Città metropolitane - esercizi 2018-2019", e deliberazione n. 14/2020/FRG, "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province Autonome-esercizi 2018-2019".

La situazione epidemiologica in atto, la normativa in continua evoluzione e le conseguenti proroghe degli adempimenti a carico degli enti territoriali, hanno posticipato le fasi di aggiornamento delle banche dati disponibili e la relativa acquisizione del patrimonio informativo utile all'analisi dei diversi ambiti

d'indagine. Ciò ha determinato il rinvio di alcune istruttorie, il rallentamento di altre, che produrranno esito solo nel 2021.

Sotto il profilo del "Coordinamento", l'interpretazione coerente ed uniforme delle norme di finanza territoriale permette la diffusione di elementi informativi e valutativi in ordine alle problematiche connesse al processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio. L'interpretazione dei principi contabili fornisce un contributo sulla corretta attuazione delle misure da adottare e sui rischi collegati agli equilibri economici e finanziari.

L'adozione di linee guida e metodologie di valutazione, in coerenza con le disposizioni della l. n. 266/2005 e del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, consente di fornire indirizzi ai revisori e ai responsabili dei servizi finanziari degli enti territoriali, nonché di raccogliere, attraverso gli annessi questionari, dati di rendiconto utili in sede di referto e/o di audizione al Parlamento, oltre a costituire il presupposto delle istruttorie regionali per la verifica della sana gestione finanziaria.

In questo specifico settore è in atto un rapporto di collaborazione con il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili per una condivisione proficua delle diverse esperienze, ciò allo scopo di concorrere al miglioramento delle metodologie di controllo, in termini di qualità ed efficacia, con relativa semplificazione degli adempimenti. L'esperienza è stata mutuata quest'anno anche nell'ambito delle linee di indirizzo emanate, nella adunanza del 7 ottobre 2020, per orientare i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19 (deliberazione n. 18/2020/INPR).

Si tratta di una novità introdotta al fine di accompagnare gli enti nella gestione dei controlli interni durante la fase emergenziale in corso.

In tal modo si è definito il complesso delle linee guida adottate dalla Sezione nel 2020, che annovera, in totale, nove delibere tese a fornire indirizzi agli enti territoriali su diversi aspetti della gestione al fine di favorirne la sana amministrazione e di consentire alla Corte, soprattutto attraverso le proprie Sezioni regionali, di esercitare compiutamente la funzione di controllo.

Nell'ambito della funzione di coordinamento, è contenuta anche l'attività nomofilattica, che è confluita in nove pronunce di orientamento interpretativo.

I temi di maggior interesse hanno riguardato diversi profili, tra cui quelli afferenti al personale e alla gestione del bilancio, con particolare riferimento ai diversi aspetti finanziari e contabili e a quello dell'indebitamento, toccando quest'anno anche questioni riguardanti l'ammissibilità soggettiva delle richieste di parere e la corretta perimetrazione delle competenze e dei poteri dell'organo straordinario di liquidazione in caso di dissesto ed il riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Le delibere di orientamento approvate nel 2020, hanno riguardato: la possibilità di estensione ai crediti di natura extra tributaria dell'istituto del "baratto amministrativo" ex art. 190 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (deliberazione n. 2/2020/QMIG); l'applicabilità del divieto temporaneo di assunzioni, ex art. 9, c. 1-*quinquies*, d.l. 24 giugno 2016, n. 113, all'istituto dello "scavalco condiviso" (deliberazione n. 10/2020/QMIG); l'ammissibilità soggettiva, della richiesta di

parere firmata dal vice sindaco, nel caso di assenza o impedimento temporaneo del sindaco, ai sensi del c. 2 dell'art. 53 del d.lgs. n. 267/2000 (deliberazione n. 11/2020/QMIG); la possibilità di comprendere nella massa passiva di un Comune in stato di dissesto poste debitorie non ritualmente riconosciute (deliberazione n. 12/2020/QMIG); l'applicazione dell'avanzo al bilancio di previsione, con regole e facoltà eccezionali di cui agli artt. 1-*ter*, d.l. n. 78/2015, 1, c. 756, l. n. 208/2015 e 18 d.l. n. 50/2017 (deliberazione n. 13/2020/QMIG); l'ammissibilità, sotto il profilo oggettivo, di quesiti relativi allo scorrimento e all'utilizzazione di graduatorie relative a procedure concorsuali per l'accesso al lavoro pubblico (deliberazione n. 17/2020/QMIG); la corretta perimetrazione, nel caso di dissesto degli enti locali, delle competenze intestate all'organo straordinario di liquidazione ai fini della determinazione della massa passiva (deliberazione n. 21/2020/QMIG); la possibilità che l'attivazione del fondo rotativo presso la Cassa Depositi e Prestiti, a copertura della spesa per demolizioni giudiziali e amministrative, possa costituire un'anticipazione o una forma di indebitamento (deliberazione n. 22/2020/QMIG).

La Sezione ha collaborato con le Sezioni riunite in sede di controllo per le audizioni in Parlamento, esprimendo valutazioni relative alla finanza territoriale con riferimento ai provvedimenti legislativi che hanno disciplinato misure urgenti per la tutela della salute e il sostegno e rilancio della economia, a fronte della situazione emergenziale in atto.

È stata altresì assicurata la partecipazione all'audizione informale della Corte dei conti dinanzi agli Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni 1 e 8 del Senato della Repubblica in relazione all'esame del disegno di legge n. 1883 (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*" - c.d. "decreto Semplificazioni").

Sotto il profilo operativo, l'evento epidemico (Covid-19) ha reso necessaria una repentina riorganizzazione delle attività per consentire l'accesso generalizzato da remoto agli atti d'ufficio e lo svolgimento di riunioni e di adunanze attraverso le piattaforme in uso.

Si sono svolte in presenza l'adunanza del 20 gennaio - nella quale è stato approvato il programma della Sezione (deliberazione n. 1/2020/INPR) – e quella del 7 ottobre. Nel periodo di *lockdown* e, comunque, di recrudescenza della pandemia, si è fatto ricorso alla modalità in videoconferenza secondo le regole tecniche ed operative indicate dal Presidente della Corte e dal Segretario Generale con propri decreti. Le altre adunanze, pertanto, si sono svolte su piattaforma informatica, nell'ambito di Gruppi precostituiti con condivisione dei documenti relativi alle tematiche oggetto di discussione.

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 l. 26 febbraio 1982, n. 51), nonché dell'art. 7, c. 7, l. n. 131/2003 - offre agli organi legislativi e di governo un supporto di analisi per le valutazioni di competenza, sulla base del patrimonio conoscitivo acquisito dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni regionali di controllo anche con l'ausilio delle banche dati in uso (BDAP, SIOPE, SICO, "Partecipazioni PA", IGEPA, ecc.).

Nel corso del 2020 l'attività della Sezione è stata rivolta, soprattutto, alle analisi d'insieme. L'indagine della finanza regionale e locale si è accompagnata a quella sullo stato di attuazione della trasformazione digitale della Pubblica amministrazione a livello territoriale.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

Con la relazione approvata con deliberazione n. 7/2020/FRG è stata fornita una rappresentazione d'insieme della finanza locale, di circa 5.500 Amministrazioni, sulla base dei dati di bilancio 2018-2019. I risultati complessivi, provenienti dall'esame dei rendiconti finanziari, riversati nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche della Ragioneria generale dello Stato, confermano le attese e mostrano un positivo allineamento tra l'obiettivo di finanza pubblica e il saldo finanziario complessivo 2018, anche in ragione dell'inserimento fra le entrate finali dell'avanzo di amministrazione per investimenti. L'effetto espansivo della misura ha rilanciato, soprattutto nei Comuni, la spesa in conto capitale, tendenza questa confermata anche dai dati di cassa 2019.

Dall'analisi dei rendiconti, il risultato di amministrazione dei Comuni, al lordo degli accantonamenti, è risultato complessivamente positivo (31 miliardi), ma registra un disavanzo di 2,1 miliardi al netto degli stessi. I Comuni in disavanzo diminuiscono del 10% rispetto all'esercizio precedente e gli andamenti risultano non omogenei nel territorio.

Le Province e le Città metropolitane hanno registrato, invece, un avanzo finale rispettivamente di 175,6 milioni e di 574 milioni.

Sul fronte dei residui, si registra una riduzione del totale di quelli passivi, in linea con l'applicazione delle nuove regole della contabilità armonizzata, mentre crescono, sia pur di poco, quelli attivi dalla competenza, in controtendenza rispetto a quanto esplicitato nel principio contabile concernente la contabilità finanziaria (all. A/2) e all'esigenza di perseguire una "naturale" stabilizzazione dello stock.

La gestione finanziaria mostra sintomi di criticità, quali l'incremento dei debiti scaduti di parte corrente, che esprime la difficoltà degli enti nel far fronte agli impegni assunti per la gestione ordinaria (crisi di liquidità), e il fenomeno dei debiti fuori bilancio che, sia pure in diminuzione (-14% circa), persiste e si concentra in alcune aree in cui potrebbero generare effetti pregiudizievoli per la gestione. Al riguardo si è evidenziato come la quota più rilevante di debiti riconosciuti riguardi la soccombenza in giudizio, eventualità che è possibile stimare e per il cui finanziamento devono essere disposti accantonamenti prudenziali.

La dinamica di questi fenomeni mostra andamenti crescenti e il permanere di fattori congiunturali (bassa crescita) che si sovrappongono (e accentuano) a quelli strutturali del comparto: concentrazione territoriale della criticità finanziaria, eccessiva polverizzazione, difficoltà rilevanti nella gestione amministrativa (deficit formativo e impatto della riforma del sistema contabile).

Il perdurare e l'aggravarsi delle criticità finanziarie, sempre più spesso, determina situazioni di squilibrio, che inducono all'accesso alla procedura di riequilibrio pluriennale o al dissesto, concentrate negli enti del Centro-Sud.

Dall'analisi condotta sul conto del patrimonio è confermata, sul fronte dell'attivo, la tendenza degli enti a mantenere la patrimonializzazione sugli *asset* immobilizzati e la prevalenza delle immobilizzazioni materiali tra le componenti

patrimoniali. Al riguardo è stato evidenziato che, sotto il profilo delle dismissioni, si è assistito, sia a livello centrale sia locale, ad un tendenziale rallentamento rispetto al *trend* storico (antecedente il 2015), verosimilmente da imputarsi al trasferimento agli enti territoriali degli immobili richiesti ai sensi del federalismo demaniale e culturale.

Per il "passivo" emerge una tendenziale diminuzione del debito finanziario complessivo degli enti, che ammonterebbe a circa l'1,8% del debito nazionale a fine 2018 e in ulteriore calo anche nel 2019.

Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome

Gli esiti dell'indagine - riferita al triennio 2016-2018, con analisi estese al 2019 - sulla gestione finanziaria delle Regioni e delle Province autonome sono stati approvati con delibera n. 14/2020. La relazione mette in luce lo stato della finanza regionale e i risultati complessivi, provenienti dall'esame dei rendiconti finanziari riversati nella banca dati delle amministrazioni pubbliche della Ragioneria generale dello Stato.

È emerso un miglioramento dei saldi di competenza delle Regioni che, nel triennio 2016-2018, hanno rispettato gli obiettivi di finanza pubblica, anche per effetto della semplificazione del regime dei relativi saldi e del passaggio ai nuovi obiettivi del pareggio di bilancio. Tuttavia, il risultato di amministrazione chiude nel complesso in "disavanzo".

L'equilibrio di bilancio finale (somma algebrica degli equilibri correnti e di conto capitale) mostra un andamento altalenante e, nel 2018, si attesta su un valore positivo inferiore a quello iniziale del triennio. Considerando le quote vincolate, destinate e accantonate del risultato di amministrazione (di cui la parte preminente è costituita dal fondo anticipazioni di liquidità), si perviene ad un disavanzo sostanziale di rilevante entità.

Nel complesso la spesa delle Regioni, al netto della componente sanitaria, dimostra un andamento in calo e si distribuisce, in ordine di grandezza, tra contabilità speciali, servizi istituzionali, trasporti, relazioni con le autonomie locali e tutela ambientale.

A livello generale la capacità di programmazione per la parte in conto capitale ha registrato uno scostamento prossimo al 50% tra programmato e realizzato. Dai movimenti del fondo pluriennale vincolato si rileva che non poche Regioni, pur impegnando quote rilevanti delle risorse stanziate, non riescono a concludere le procedure di spesa; da ciò deriva una mole rilevante di residui di competenza. Non emergono, quindi, segnali di ripresa nella dinamica della spesa per gli investimenti.

La gestione di parte corrente, invece, evidenzia una minore formazione di residui dalla competenza.

Analogo andamento si rileva con riferimento alla componente sanitaria, per la quale è confermato un diffuso e generalizzato andamento decrescente della spesa in conto capitale, a fronte di una crescente spesa corrente. La spesa sanitaria, infatti, che rappresenta il 75% della spesa corrente complessiva e viene erogata prevalentemente per mezzo di trasferimenti alle aziende, raggiunge, nel 2018, il valore di 119,7 miliardi, di poco superiore a quello del 2017, con un incremento del 2,48% rispetto al 2016.

Il nuovo debito delle Regioni segna il passo (-1,4%, con differenze sul territorio) e ciò può essere messo in relazione con la staticità della spesa in conto capitale. La

Corte ha osservato alcune discordanze nella imputazione dei debiti di finanziamento nello stato patrimoniale e suggerisce l'aggiornamento del principio contabile concernente la contabilità economico-patrimoniale.

Referto sullo stato di attuazione del piano triennale per l'informatica 2017-2019 negli enti territoriali

La delibera n. 15/SEZAUT/2020/VSGO ha approvato la relazione sullo stato di attuazione del piano triennale per l'informatica 2017-2019 negli enti territoriali, che rappresenta gli esiti di un monitoraggio avviato, nel 2019, nel quadro dei protocolli stipulati dalla Corte dei conti prima con il Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale e poi con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione.

Lo *screening* delle informazioni raccolte attraverso specifico questionario, compilato dal 90,51% degli enti coinvolti, rivela l'esistenza di un netto divario digitale tra gli enti territoriali, che si distribuisce secondo fattori sia geografici che "dimensionali".

Le Regioni, le Province autonome e le 12 Città con popolazione superiore a 250.000 abitanti, conseguono, nella maggioranza dei casi, gli obiettivi del Piano triennale 2017-2019 e registrano i risultati migliori, prevalentemente, nei distretti economicamente più sviluppati del paese, nel Centro-nord, e in particolare nell'area del Nord-est. Per esse risulta buono il grado di diffusione delle piattaforme abilitanti Spid e PagoPA, infrastrutture immateriali essenziali al processo di digitalizzazione dei servizi pubblici. Meno incoraggiante il livello complessivo di digitalizzazione negli enti locali, soprattutto a causa della diffusa frammentazione in comunità di piccole dimensioni, che per il 93% sono costituite da collettività con popolazione inferiore a 20.000 abitanti. Non sono rare, tuttavia, le eccezioni, visto che diversi Comuni di piccole dimensioni, o collocati nel Sud o nelle Isole, su singoli obiettivi del Piano Triennale per l'Informatica, hanno conseguito risultati migliori di altri enti di maggiori dimensioni o collocati nelle aree economicamente più sviluppate del Paese.

Uno dei punti qualificanti del Piano triennale prevede la progressiva dismissione dei *data center* obsoleti e inefficienti e la migrazione dei servizi pubblici verso il Modello "*Cloud*" della PA, con l'obiettivo di ridurre i costi di gestione delle infrastrutture IT in favore di maggiori investimenti in nuovi servizi digitali: anche in questo caso, come per la diffusione delle principali piattaforme abilitanti, si evidenziano livelli di adesione superiori alla media nei 12 Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti (fascia 7) e, a seguire, nelle Regioni e Province autonome. La media del livello di adesione risulta invece pari a zero nelle prime due fasce di Comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e nelle Province e Città metropolitane appartenenti al contesto geografico delle Isole.

Tra le criticità emerse sono state individuate, anche, carenze e inadeguatezze relativamente ai criteri di selezione della figura del Responsabile per la Transizione Digitale, nominato solo dal 36,7% delle amministrazioni territoriali e, spesso (nel 67,9% dei casi), fra soggetti privi di specifiche competenze nel campo, nonché nel campo della formazione delle risorse umane nelle tecnologie dell'informazione (IT), elemento che rappresenta un fattore di debolezza strutturale del Paese, secondo il "*Digital Economy and Society Index*" della Commissione europea.

Nel complesso si può affermare che si è ancora lontani dal raggiungere la soglia d'implementazione delle infrastrutture digitali necessaria a consentire lo *switch off* dei servizi pubblici non digitali, programmato dall'Agenda digitale europea e italiana.

3. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali

Nell'ambito del ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico riconosciuto alla Corte dei conti, la Sezione delle autonomie, espressione delle Sezioni regionali di controllo, è chiamata a svolgere una peculiare azione di coordinamento. 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 l. n. 131/2003, c. 7, art. 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 e, successivamente, del Servizio sanitario nazionale. Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, ne ha ampliato l'ambito di applicazione, estendendo il perimetro soggettivo alle Regioni ed introducendo una nuova tipologia di controllo sulle relazioni riguardanti il funzionamento dei controlli interni di Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, Città metropolitane, Province e Regioni (art. 1, c. 6, d.l. n. 174/2012 e art. 148, d.lgs. n. 267/2000).

In tale ambito, la Sezione ha approvato le consuete linee di indirizzo rivolte ai revisori dei conti degli enti territoriali sul rendiconto 2019 e sul bilancio di previsione 2020-2022. Con la deliberazione n. 3/SEZAUT/2020/INPR sono state adottate le Linee guida sui rendiconti regionali , che rappresentano un momento di rilievo, tanto per i Collegi dei revisori dei conti quanto per le Sezioni regionali di controllo, ai fini degli accertamenti connessi al giudizio di parificazione di cui all'art. 1, c. 5, del d.l. n. 174/2012, poiché offre uno strumento attraverso il cui utilizzo è possibile anticipare un approfondito scrutinio sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica e della sostenibilità dell'indebitamento nella fase in cui la proposta di rendiconto della Giunta regionale si approssima ad essere approvata con legge regionale.

Con l'aggiornamento delle "Linee guida per la predisposizione delle relazioni dei Collegi dei revisori dei conti sui bilanci di previsione per gli esercizi 2020-2022 delle Regioni e Province autonome" (deliberazione n. 4/SEZAUT/2020/INPR), la Sezione ha inteso offrire agli Organi di revisione economico-finanziaria uno strumento operativo utile alla verifica dell'osservanza del principio dell'equilibrio di bilancio, di cui all'art. 81 Cost., in sede di programmazione economico-finanziaria e di previsioni di bilancio, pur nella consapevolezza che l'evolversi della situazione epidemiologica da Covid-19 produrrà il sostanziale stravolgimento delle originarie previsioni di entrata e di spesa.

Nel segno della continuità con le indicazioni già fornite negli anni precedenti, anche le linee guida approvate con deliberazione n. 6/SEZAUT/2020/INPR, che attraverso l'annessa relazione-questionario consente alle Sezioni regionali della Corte dei conti e agli organi di revisione degli enti sanitari di disporre di uno strumento che permette di monitorare a livello nazionale, in modo uniforme, aspetti particolarmente significativi della gestione degli enti sanitari, in considerazione dell'elevata complessità e grande incidenza sulla finanza pubblica del "sistema salute".

Le linee guida che accompagnano il questionario per la redazione della relazione al bilancio di previsione per il triennio 2020 – 2022, approvate con deliberazione n. 8/SEZAUT/2020/INPR, costituiscono un supporto per lo svolgimento dei controlli sugli enti locali previsti dall'art. 1, cc. 166 e seguenti, della legge finanziaria per il 2006, consentendo una diffusione generalizzata delle verifiche sul ciclo di bilancio, senza discostarsi da un modello di controllo compatibile con l'autonomia degli enti, costituzionalmente tutelata. Esse sono intervenute nel pieno dell'emergenza epidemiologica che ha determinato l'assunzione, da parte del Governo, di numerosi provvedimenti volti ad alleggerire, mediante rinvii e sospensioni, gli adempimenti a carico dei cittadini e degli enti, tra cui il differimento del termine per la deliberazione del bilancio di previsione di cui all'art. 151, c. 1, del Tuel. In considerazione della complessità del composito quadro normativo, si è ritenuto utile redigere, in via del tutto eccezionale, una "Appendice tecnica" contenente una sintetica, ma puntuale, illustrazione dei contenuti delle innumerevoli novelle legislative che interessano il panorama gestionale e contabile degli enti locali.

Costituiscono strumento essenziale di supporto, alle verifiche sul rispetto dell'equilibrio di bilancio, dei vincoli di finanza pubblica e della sostenibilità dell'indebitamento da parte di Comuni, Province e Città metropolitane, le linee guida e l'annesso questionario sul rendiconto 2019 degli enti locali. Approvate con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR, forniscono, tra l'altro, raccomandazioni sulla necessità del rispetto di tutti i termini di legge per l'intero procedimento del ciclo di bilancio e sulla corretta attuazione del processo di armonizzazione contabile, al fine di garantire la leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici, nonché l'attendibilità dei sottostanti conti finanziari, economici e patrimoniali.

In considerazione della particolare rilevanza del bilancio consolidato del "gruppo amministrazione pubblica" la Sezione, con la deliberazione n. 16/SEZAUT/INPR, ha aggiornato le specifiche linee guida tese a fornire agli enti interessati uno strumento di ausilio nella gestione delle operazioni propedeutiche per un corretto consolidamento delle risultanze contabili dei diversi soggetti ascrivibili al gruppo amministrazione pubblica.

Per il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni, quale presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali, sono state approvate le relative linee guida destinate ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019 (deliberazione n.

5/2020/INPR e ai Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, delle Città metropolitane e dei Presidenti delle province (deliberazione n. 19/2020/INPR).

In questo particolare anno, la Sezione oltre alle linee guida tradizionali, ha ritenuto necessario provvedere all'elaborazione degli indirizzi forniti con la deliberazione n. 18/2020/INPR, volti a suggerire - agli Amministratori pubblici, a tutti gli organi di controllo interno e, in particolare, a quelli di revisione economico-finanziario degli Enti territoriali (Regioni ed Enti locali), nonché ai collegi sindacali degli Enti del SSN - l'opportunità di approntare adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) per fornire idonee risposte alle sfide dell'emergenza, modificando sostanzialmente, se del caso, l'approccio ai controlli sotto svariati profili. Le varie componenti del sistema integrato di controllo interno, a giudizio della Corte, sono chiamate a non affidarsi esclusivamente ai principi e alle prassi anteriormente vigenti e seguite, in quanto ciò potrebbe comportare un indebolimento dei controlli in alcune aree, aumentando la probabilità che si verifichino nuovi rischi in altre. Solamente così le Amministrazioni potranno operare efficacemente e rispondere in modo tempestivo alle emergenze attuali e future.

Pronunce di indirizzo e di orientamento

La c.d. "nomofilachia del controllo" è assegnata alla Sezione (art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012), sia nella fase di prevenzione sia in quella di risoluzione dei contrasti interpretativi tra le Sezioni regionali di controllo, ferma restando la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nei casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo (art. 17, c. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla 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, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, alle componenti rappresentative degli enti territoriali.

Sulla scorta della richiamata disposizione, l'Unione Province Italiane (UPI) ha rivolto, al Presidente della Corte dei conti, una richiesta di parere con riferimento alle deroghe introdotte, per gli esercizi 2015 e 2016, dal d.l. 78/2015 (art. 1-*ter*) e dalla l. 208/2015 (art. 1, c. 756), che consentono l'impiego dell'avanzo destinato per il riequilibrio della parte corrente negli anni 2015 e 2016. Il quesito in ordine alla destinazione dell'avanzo libero riscontrato a rendiconto è stato formulato nei seguenti termini: «*se tali risorse libere accertate nel risultato di amministrazione debbano essere contabilizzate come avanzo destinato andando a ricostituire la parte, considerata come non utilizzata, di tale avanzo destinato impiegato per il riequilibrio della parte corrente del bilancio di previsione*» La Sezione, con deliberazione n. 13/2020/QMIG, si è espressa affermando che le disposizioni in esame «*consentono alle Province e Città metropolitane di utilizzare l'avanzo destinato nel bilancio di previsione anche prima della formale approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente per gli esercizi 2015, 2016 e 2017; per gli esercizi 2016 e 2017 è consentito anche l'utilizzo dell'avanzo libero. L'applicazione di tali norme a carattere eccezionale non fa venire meno la cogenza dei principi in tema di entrate in conto capitale e sulla loro destinazione, restando immanente l'esigenza di ricostituire i vincoli di destinazione*».

Le problematiche connesse ai limiti alla spesa di personale sono state affrontate con la deliberazione n. 10/2020/QMIG, in merito all'applicabilità del divieto temporaneo di assunzioni, ex art. 9, c. 1-*quinquies*, d.l. 24 giugno 2016, n. 113, all'istituto dello "scavalco condiviso" e con la deliberazione n. 17/2020/QMIG, a proposito dello scorrimento e dell'utilizzazione di graduatorie relative a procedure concorsuali per l'accesso al lavoro pubblico. Sul primo punto la Sezione si è espressa nel senso della non applicabilità del divieto, mentre per il secondo ha dichiarato l'inammissibilità oggettiva della richiesta, giacché le procedure concorsuali per l'accesso al lavoro pubblico, non attengono alla materia della contabilità pubblica ai sensi dell'art. 7, c. 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131.

Suscitano sempre un grande interesse i temi connessi agli aspetti finanziari della gestione, alla destinazione degli avanzi d'amministrazione e alla copertura dei disavanzi e delle problematiche dell'indebitamento. Le questioni afferenti all'applicazione dell'avanzo al bilancio sono state affrontate, oltreché nella sopra citata deliberazione n. 13/2020, anche nella deliberazione n. 22/2020, circa l'attivazione del fondo rotativo presso la Cassa Depositi e Prestiti al fine di garantire copertura di spesa alle demolizioni giudiziali e amministrative, per stabilire se tale operazione costituisca o meno una forma di indebitamento. In proposito, la Sezione ha escluso tale ipotesi, in quanto le spese per le opere di demolizione, realizzate dal Comune, in ottemperanza a un precetto normativo, dovrebbero essere finanziate dall'autore dell'abuso edilizio, generando un credito. Il rischio connesso alla mancata riscossione di tale entrata deve essere coperto mediante congruo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, secondo le regole stabilite dai principi contabili.

Sulla possibilità di comprendere nella massa passiva di un Comune in stato di dissesto poste debitorie non ritualmente riconosciute (deliberazione n. 12/2020/QMIG) la Sezione ha affermato che per «*i debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, non assume carattere indefettibile la previa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento, spettando all'organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull'ammissibilità del debito alla massa passiva*». Nell'ultima adunanza del 18 dicembre, sempre in relazione alla gestione del dissesto, la Sezione ha affrontato il tema della corretta perimetrazione delle competenze intestate all'organo straordinario di liquidazione ai fini della determinazione della massa passiva (deliberazione n. 21/2020/QMIG). In particolare, a fronte di una richiesta legata all'imputazione di un'obbligazione di pagamento per prestazione professionale sorta nell'esercizio antecedente l'ipotesi di bilancio riequilibrato, ma non ancora resa, la Sezione ha fornito un'indicazione di indirizzo che riconduce «*nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione i debiti correlati a prestazioni di servizio professionali contrattualizzate entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, salvi i casi in cui, per la particolare struttura del contratto o per il carattere continuativo o periodico delle prestazioni, la manifestazione degli effetti economici connessi all'esecuzione si realizzi successivamente*».

La Sezione è poi ritornata sul tema della legittimazione a ricorrere all'attività consultiva della Corte nelle adunanze del 19 maggio e del 18 dicembre 2020. Nella prima ha deliberato in merito alla ammissibilità soggettiva della richiesta di parere presentata dal vicesindaco, nel caso di assenza o impedimento temporaneo del

Sindaco, ai sensi del c. 2 dell'art. 53 del d.lgs. n. 267/2000 (deliberazione n. 11/2020/QMIG). Nella seconda si è espressa in merito alle Unioni dei Comuni, che risultano legittimate, ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, limitatamente alle funzioni proprie dell'Unione (deliberazione n. 1/2021/QMIG).

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 riepilogate le principali pronunce adottate dalle Sezioni regionali di controllo per ambito di attività.

2. Controlli sulle Regioni

Giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni/Province autonome

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. 1214/1934 – e in generale dall'archetipo del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato – per divenire un controllo sulla tenuta complessiva del rendiconto, in termini di veridicità ed attendibilità dei saldi, e di sostenibilità, in concreto e in via prospettica, degli equilibri rappresentati con riferimento ai principi di cui agli artt. 81, 97 e 119 Cost.

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 ed al progressivo ampliamento dei parametri costituzionali (non più circoscritti ai tradizionali artt. 81 e 119 Cost.), si vada caratterizzando come presidio degli interessi adespoti, di quegli interessi cioè incisi da normative che, siccome prive di una immediata riferibilità soggettiva o, comunque, non afferenti a conflitti intersoggettivi, rimarrebbero immuni da vaglio di costituzionalità.

Come previsto dall'art. 41, r.d. n. 1214/1934, alla decisione di parificazione è unita la relazione, nella quale la Corte esprime le proprie valutazioni sulle dinamiche della finanza regionale, ponendo sotto osservazione fenomeni gestori che presentano maggiore rilevanza. Tale relazione, anche se contestuale alla decisione, non forma oggetto del giudizio in senso proprio. Infatti, sebbene teleologicamente collegate, la pronuncia di parificazione e la relazione, entrambe promananti dalla Sezione regionale di controllo, sono documenti dotati di autonomia sotto il profilo della ritualità, dell'oggetto e delle finalità: più in particolare, «*esse si diversificano per natura giuridica, (la prima è un atto di controllo, anche se assunto dalla Corte con le formalità della giurisdizione contenziosa; l'altra è un atto di giudizio finalizzato all'informativa) e per funzione (la parifica acclara la veridicità e la regolarità della gestione; la relazione deve fornire all'organo legislativo i risultati del controllo eseguito sull'attività amministrativa e 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. 38/2014).

Il quadro degli esiti dei giudizi di parificazione a livello regionale, anche nel 2020, si conferma particolarmente articolato, anche sotto il profilo delle procedure seguite. Alcune Sezioni, sia pur con osservazioni, hanno pronunciato declaratoria di parificazione integrale (Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria e Veneto), mentre altre hanno adottato decisioni di parifica parziale, con esclusione di alcune poste contabili per le quali sono state rilevate criticità (Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Toscana, Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano).

Si segnalano, di seguito, le pronunce e le fattispecie di particolare interesse:

- in primo luogo, appare opportuno dar conto dell'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, la quale, in linea con quanto avvenuto nel 2019, ha dovuto far fronte ai ritardi accumulati nella rendicontazione da parte della Regione. Con forte impegno, infatti, la Sezione abruzzese ha sottoposto alle attività di parificazione, nel corso del 2020, i rendiconti regionali relativi agli esercizi 2016 e 2017 (cfr. deliberazione n. 141/2020), nonché quello relativo al 2018 (cfr. deliberazione n. 202/2020). Con riferimento ai primi due esercizi la Sezione ha adottato una decisione di parifica dei consuntivi (per il 2017 con esclusione del capitolo relativo alla "Spesa per la manutenzione degli immobili e per servizi tecnici connessi", in relazione al quale è stato accertato il mancato rispetto degli adempimenti procedurali tipici del procedimento di spesa e degli interessi sostanziali che esso mira a garantire). Inoltre, per entrambi gli anni la Sezione ha sospeso il giudizio in merito al capitolo riguardante il "Funzionamento del Consiglio regionale, per la parte in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari, in quanto incisi dall'art. 40 della l. reg. Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall'art. 32 della l.reg. 20 novembre 2013, n. 42, in relazione al quale è stata proposta, con separata ordinanza (n. 41/2020/PARI), questione di legittimità costituzionale in riferimento al combinato disposto degli artt. 81, 97 e 117, c. 3, della Costituzione. I profili di incompatibilità con il quadro costituzionale si connettono alla riproduzione di una deroga già prevista dall'art. 3, c. 2, della l. reg. 28 settembre 2012, n. 48, impugnato dal Consiglio dei ministri con delibera del 30 novembre 2012, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, per violazione degli artt. 97 e 117, c. 3, della Costituzione e dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 289 del 2013.

  Con riferimento all'esercizio 2018 (cfr. deliberazione n. 202/2020), la Sezione abruzzese ha sospeso il giudizio di parificazione sul Rendiconto generale della Regione in quanto inciso, nella complessità della sua rappresentazione, dai cc. 779, 780 e 782 dell'art. 1 della l. 27 dicembre 2017, n. 205, e dall'art. 8 c. 1, lettera a) della l. reg. 5 febbraio 2018, n. 7, recante "Bilancio di previsione finanziario 2018/2020", in relazione ai quali è stata sollevata, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale in riferimento: al combinato disposto degli artt. 97, 81, 2, 3, 1 della Costituzione, al combinato disposto degli artt. 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli artt. 3 e 117, c. 1, della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, Protocollo 1, CEDU, nonché al combinato disposto degli artt. 81 e 117, c. 2, lettera e), e c. 3 della Costituzione per violazione dei parametri interposti degli artt. 50 e 42, c. 12, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118. Come indicato nell'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale n. 42/2020/PARI, le norme statali contestate, prevedendo che il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014 (disciplinato dall'art. 9, c. 5, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125), possa essere rideterminato in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per

le regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti, ad avviso della Sezione, si porrebbero in contrasto con le richiamate norme e i principi costituzionali sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con i collegati principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo. Le norme contestate, inoltre, violerebbero il combinato disposto degli artt. 97, 81 e 41 Cost., e degli artt. 3 e 117, c. 1, Cost., in relazione al parametro interposto dell'art. 1, Protocollo 1 CEDU. Ulteriori motivazioni alla base della rimessione attengono alla violazione del più volte richiamato principio della necessaria eccezionalità e definitività degli interventi normativi derogatori rispetto agli ordinari tempi di riassorbimento dei deficit previsti dall'ordinamento finanziario e contabile degli enti territoriali. Con la medesima ordinanza è stata investita la Corte costituzionale anche in ordine all'art. 8, c. 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, quale norma ritenuta di dubbia compatibilità con l'attuale assetto costituzionale, oltre che per gli stessi motivi già esposti in relazione alla sopra richiamata normativa statale di cui rappresenta l'attuazione, anche per violazione degli artt. 81, 97 e 117, c. 2, lettera e), e c. 3 della Costituzione, in relazione ai parametri interposti degli artt. 42, cc. 12 e 50, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118. Sono stati, infine, confermati i dubbi di costituzionalità già rilevati nel 2016 e 2017 con riferimento alle disposizioni incidenti sul capitolo relativo, intitolato "Funzionamento del Consiglio regionale". Nel corso dell'anno 2020, inoltre, la Sezione abruzzese ha condotto l'istruttoria sul rendiconto 2019 e ha chiuso il giudizio di parificazione sui rendiconti 2014 e 2015, precedentemente sospeso con riferimento ad un capitolo, inciso da disposizioni per le quali era stata sollevata questione di legittimità costituzionale. A tale riguardo, a seguito dell'ordinanza di inammissibilità n. 181/2020 della Corte costituzionale, la Sezione (cfr. deliberazione n. 294/2020) ha dichiarato estinto il giudizio per carenza di interesse, avendo la Regione *medio tempore* approvato con legge i rendiconti oggetto del giudizio sospeso;

- la Sezione di controllo per la Campania, dopo avere dichiarato "estinto" il procedimento di parificazione del progetto di rendiconto 2019 trasmesso nella legislatura regionale precedente le elezioni del 20-21 settembre 2020, ha proceduto a parificare il consuntivo regionale per il 2019, ad eccezione: a) del prospetto del risultato di amministrazione, nella parte in cui non contabilizzava correttamente nel Fondo crediti di dubbia e difficile esazione la svalutazione di alcune poste di entrata; b) delle poste necessarie ad eseguire correttamente il giudicato di cui alla decisione Corte costituzionale n. 146/2019, così come chiarito nella deliberazione n. 172/2019/PARI della Sezione stessa. Ha inoltre parificato con riserva: a) le poste di spesa del conto del bilancio relative all'ammortamento dei debiti contratti per il ripiano del disavanzo sanitario, in relazione alla necessità di ulteriori approfondimenti per possibili questioni di costituzionalità; b) il Fondo crediti di dubbia e

difficile esigibilità, con riguardo alla mancata svalutazione delle entrate libere e del settore sanitario, ai sensi dell'art. 20 d.lgs. n. 118/2011; c) il Fondo rischi, in relazione ai rapporti di debito credito, connessi alla spesa di trasferimento con gli enti locali, per le ragioni ed in continuità con quanto affermato l'anno precedente; le poste relative alla contabilizzazione di fondi e spese connesse ai fondi FESR 2014-2020, per difetto di trasparenza della contabilizzazione dei fenomeni di *overbooking* e dei c.d. "progetti retrospettivi"; la cassa, con riguardo alla capacità della contabilità analitica di rilevare le entrate vincolate e le ragioni dei ritardi nei pagamenti delle aziende sanitarie; la nota integrativa, con riguardo ad una serie di informazioni mancanti e correlate allo stato patrimoniale;

- la Sezione di controllo per la Basilicata (cfr. decisione n. 42/2020) ha parificato il rendiconto regionale per l'esercizio 2018, con alcune eccezioni di capitoli e poste, nella misura in cui sono stati riscontrati come difformi rispetto alle prescrizioni ed ai principi dell'ordinamento giuscontabile, con effetti riflessi sul risultato di amministrazione e sui correlati saldi. Egualmente, non è stata parificata la parte accantonata e vincolata del risultato di amministrazione, nella misura in cui è stata riscontrata come non conforme ai suddetti principi giuscontabili. Infine, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, c. 2, della l. reg. n. 39/2017, per violazione dell'art. 117, c. 3, della Costituzione, nonché, per ridondanza del vizio, degli artt. 81 e 97, c. 1, nella misura in cui il risultato di amministrazione e i correlati saldi contabilizzano – per effetto di tale disposizione - spese di personale effettuate in violazione dei vincoli finanziari di cui ai cc. 557 e seguenti dell'art. 1 della l. 296/2006;
- la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha parificato, con esclusione di alcune poste, il rendiconto regionale relativo al 2019 (cfr. deliberazione n. 64/2020). Al riguardo, merita di essere sottolineata la circostanza che la Sezione, nella richiamata decisione di parificazione, in relazione ad un'articolata operazione di aggregazione e ricapitalizzazione di una società indirettamente partecipata, ritenuta strumentale ad un'operazione di copertura di perdite di esercizio, ha disposto di chiedere il parere della Commissione dell'Unione europea (cfr. deliberazione n. 100/2020), onde accertare, con riguardo al finanziamento dell'operazione di aggregazione tra IRE S.p.A. e IPS S.c.p.A., la eventuale sussistenza di fattispecie suscettibile di integrare un "aiuto di Stato" con coeva violazione degli artt. 107 e 108 del TFUE. La relazione allegata alla suddetta decisione di parificazione ha esaminato le varie fasi in cui l'operazione di aggregazione in questione è stata articolata: aumento di capitale di IRE, finanziato, tramite FILSE, da mutuo regionale; cessione di ramo di azienda di IPS in IRE; nuovo aumento di capitale di IRE, liberato mediante il conferimento in natura di azioni da parte dei soci di IPS. L'operazione ha consentito, quale effetto finale, la sopravvivenza di un operatore economico (IPS in costante perdita di esercizio) attraverso il ricorso a risorse pubbliche finanziate da debito e, per tale ragione, ha posto in evidenza profili di criticità alla luce dell'art. 119 della Costituzione, che consente di ricorrere all'indebitamento solo per

finanziare spesa di investimento, oltre che dei sopracitati artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.

Per la Valle d'Aosta, in mancanza di una specifica norma di attuazione dello statuto regionale, la Sezione non procede al giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali

Nell'ambito del rafforzato quadro di controlli sulla finanza regionale e locale posto dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, un ruolo di particolare rilievo assume l'analisi delle leggi emanate nell'anno: tale analisi ha ad 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 regionale della Corte dei conti "*risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [..] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012)*".

Non appare, peraltro, superfluo sottolineare come detta forma di controllo replichi, di fatto, una omologa funzione già intestata alla Corte dei conti, sia pur con diverso ambito applicativo (legislazione di spesa dello Stato) e con diversa cadenza temporale (relazione quadrimestrale), dall'art. 7, 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 ed amministrative evocati dalla Consulta nella citata sentenza n. 39/2014.

Nel corso del 2020 tutte le Sezioni regionali di controllo hanno completato l'esame della copertura delle leggi regionali di spesa. Le verifiche condotte 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

accompagnamento[19]; in taluni casi, tali relazioni hanno mostrato contenuti non conformi ai modelli predisposti dalla normativa regionale di riferimento (circostanza rilevata, ad esempio, dalla Sezione di controllo per il Molise con deliberazione n. 59/2020/RQ e dalla Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta, con deliberazione n. 15/2020).

Una prassi più volte riscontrata e stigmatizzata dalle Sezioni regionali di controllo ha ad 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., sul punto, le riflessioni della Sezione di controllo per la Regione Calabria, n. 201/2020/RQ, della Sezione regionale per il controllo della Campania, deliberazione n. 58/2020 e della Sezione di controllo per la Regione Piemonte, deliberazione n. 95/2020/RQ); questo *modus operandi* si è accompagnato, di frequente, alla mancata verifica della sussistenza di margini disponibili, con la conseguenza che ciò potrebbe comportare il rischio della necessità di futuri stanziamenti in bilancio (così, Sezione di controllo per la Regione Lombardia, n. 73/2020/RQ; in termini anche Sezione di controllo per la Regione Lazio, n. 51/2020/RQ; Sezione di controllo per la Regione Molise, n. 59/2020/RQ; Sezione di controllo per la Regione Piemonte, n. 95/2020/RQ; Sezione di controllo per la Regione Sardegna, n. 71/2020/RQ). In altri casi, le leggi regionali sono state coperte tramite variazioni in diminuzione da precedenti autorizzazioni di spesa, fenomeno che può anche non celare difetti di copertura ma che, sicuramente, denota carenze nel processo di pianificazione del bilancio (Sezione di controllo per la Regione Liguria, n. 62/2020/RQ), talvolta a livelli significativi (ad esempio nella Regione Friuli Venezia Giulia circa l'85% delle coperture di spesa avviene con questa tecnica: cfr. deliberazione Sezione di controllo per la Regione Friuli – Venezia Giulia, n. 25/2020/RQ).

Altra irregolarità emersa (cfr., ad esempio, Sezione regionale di controllo per la Liguria, n. 62/2020/RQ) riguarda la copertura in senso generico e su bilanci a venire di spese a carattere continuativo vincolate che, ai sensi dell'art. 38 d.lgs. n. 118/2011, dovrebbero essere coperte in modo specifico e fin da subito, quantificando le correlate spese anche per gli esercizi futuri (cfr. Corte dei conti, Sez. delle Autonomie con deliberazione n. 10/2013). Sul punto, di particolare pregio risultano le riflessioni della Sezione di controllo per la Regione Emilia-Romagna, la quale ha rilevato che non è la modalità di copertura che qualifica l'onere, ma sono la morfologia giuridica (prestazione rigida o flessibile) dell'onere e la sua quantificazione che connotano l'appropriatezza della copertura. In presenza di un onere inderogabile, e cioè di una spesa vincolata a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinata da legge o da altro atto normativo (es. pagamento di stipendi), non sarà la previsione di una copertura affidata ad un limite di spesa o ad una generica dotazione di bilancio a mutare la natura dell'onere; quest'ultimo, tenuto conto della

[19] Sul punto si vedano, *amplius*, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 273/2020 RQ; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 53/2020/RQ; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 58/2020/RQ; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 51/2020/RQ; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 62/2020/RQ; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 73/2020/RQ; Sezione regionale di controllo per il Trentino Alto Adige, deliberazione n. 2/PARI/2020.

previsione *ex lege* dell'onere stesso, manterrà le caratteristiche tipiche dell'incomprimibilità, con proiezione ultrannuale, di talché la copertura annuale (ad esempio, con dotazione di bilancio, di per sé non regolare) non potrà che essere inidonea in relazione al rispetto del parametro costituzionale di cui all'art. 81, c. 3, Cost. (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 49/2020/RQ).

Altra anomalia riscontrata di frequente riguarda l'assenza di compiute ricostruzioni dell'*iter* seguito per la quantificazione dell'onere (Sezione regionale di controllo per il Lazio, n. 51/2020/RQ), ovvero di effettive e comprovate motivazioni a sostegno dell'asserita mancanza di oneri (Sezione regionale di controllo per la Basilicata, n. 53/2020/RQ; Sezione regionale di controllo per la Liguria, n. 62/2020); è emersa, talora, anche la prassi di rinviare la quantificazione degli oneri medesimi a fonti di rango sub-primario (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, n. 273/2020/RQ) ovvero alla discrezionalità di organi politici, come la Giunta regionale (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 62/2020/RQ).

Infine, si segnala che nel 2020, in alcune Regioni, è emerso il fenomeno patologico per cui molte leggi regionali (in Molise, ad esempio, n. 7 leggi su un totale complessivo di n. 22; in Calabria n. 12 leggi su un complesso di n. 62) sono state impugnate innanzi alla Corte costituzionale per presunta illegittimità, anche per profili inerenti alla copertura finanziaria (con conseguente possibile violazione dell'art. 81 Cost.).

Così descritto il quadro di anomalie individuate dalle Sezioni territoriali, va anche dato atto che, nel corso del 2020, alcune Regioni hanno recepito pregresse indicazioni della magistratura contabile ed 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 svolte dalla Sezione di controllo per la Regione Basilicata che, nella deliberazione n. 53/2020/RQ, ha messo in luce come gli organi regionali si siano adeguati alle indicazioni evidenziate in precedenti referti e abbiano altresì istituito una struttura di missione deputata a ridurre ulteriormente possibili criticità sulla copertura delle leggi di spesa.

Parimenti, la Sezione di controllo per la Regione Piemonte ha valutato positivamente (cfr. deliberazione n. 95/2020/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).

Si tratta, quindi, di iniziali percorsi di cambiamento che necessitano di implementazione e che non mutano il giudizio - complessivamente non

soddisfacente - che può trarsi dalle pronunce rese dalle Sezioni regionali di controllo nel corso del 2020 in considerazione dei profili critici rilevati e in precedenza sinteticamente elencati.

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 nuovi controlli intestati alla Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, il controllo delle sezioni regionali territorialmente competenti 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. 174/2012, ha avuto modo di precisare che il controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari "*se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge*" (così in sentenze 18 aprile 2016, n. 104 e 4 novembre 2014, n. 263).

Ne consegue, dunque, un controllo di regolarità – esterno e documentale – incentrato sullo scrutinio degli atti allegati a corredo del documento contabile, svolto alla stregua del citato d.l. n. 174/2012 nonché delle Linee guida elaborate dalla Conferenza Stato-Regioni ed ispirato a criteri di effettività e tracciabilità sostanziale delle spese oggetto di rendicontazione, in funzione del riscontro di inerenza delle medesime alle finalità istituzionali dei gruppi consiliari, da cui può discendere, come effetto, l'ordine di restituzione delle somme rendicontate dichiarate non regolari dalla Sezione, laddove il gruppo consiliare non abbia provveduto a regolarizzarle entro il termine impartito dalla medesima Sezione.

Su tale controllo può innestarsi una eventuale fase contenziosa di competenza delle Sezioni riunite 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. 174/2012 come novellata dall'art. 33 del d.l. n. 91/2014 – assegnano la decisione sui ricorsi in materia di rendiconti dei gruppi consiliari.

Così ricostruiti la natura del controllo ed il quadro normativo di riferimento, preme evidenziare come le verifiche svolte dalle Sezioni regionali di controllo abbiano fatto registrare un *trend* positivo per ciò che attiene al recepimento dei rilievi formulati e al superamento delle criticità, procedurali e di merito. Questo fenomeno – che ricorre anche nel 2020 - si è tradotto nel fatto che i controlli effettuati dalle Sezioni territoriali della Corte dei conti, solo in casi molto circoscritti, hanno definitivamente accertato spese non regolari.

La maggior parte delle Sezioni territoriali (Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte[20], Puglia, Sardegna, Toscana, Prov. Autonoma di Bolzano, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto) ha accertato la regolarità di tutti i rendiconti consiliari presentati, sebbene in alcuni casi siano state riscontrate anomalie - come ad esempio il ricorso a consulenze non puntualmente regolamentate, con conseguente difficile verifica dei criteri di erogazione del compenso spettante al consulente (Sezione di controllo per la Regione Calabria) ovvero sussistenza di errori di calcolo o di classificazione della documentazione (Sezione di controllo per la Valle d'Aosta) – non tali, tuttavia, da pregiudicare i positivi esiti del controllo.

I casi di irregolarità accertati riguardano, di norma, la illegittimità di singole poste di spesa.

In particolare, la Sezione di controllo per la Basilicata, su un esame complessivo di n. 9 rendiconti, ha accertato la parziale non regolarità di n. 3 atti, ordinando la restituzione di alcune somme contabilizzate illegittimamente (cfr. Sezione di controllo per la Basilicata, deliberazioni nn. 19/2020/FRG, 26/2020/FRG e 27/2020/FRG). Le pronunce della Sezione territoriale sono state confermate, nei loro esiti, dalle Sezioni Riunite in speciale composizione (cfr. sentenze nn. 28/2020/RGC, 29/2020/RGC e 30/2020/RGC).

Parimenti, la Sezione regionale per il Trentino – Alto Adige (tenuta, in virtù delle peculiarità autonomistiche, ad effettuare i propri controlli sui gruppi consiliari della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e della Provincia autonoma di Trento) ha dichiarato irregolare *pro quota parte* la spesa sostenuta da n. 2 Gruppi regionali. Per quanto attiene al primo Gruppo, la pronuncia della Sezione (deliberazione n. 88/2020/FRG) è stata oggetto di impugnativa presso le Sezioni riunite in speciale composizione le quali, sulla base dell'assunzione di documentazione ulteriore – possibile in virtù della non applicazione, al giudizio presso le Sezioni riunite, del divieto di *nova* in appello ai sensi dell'art. 345 c.p.c. - hanno accolto il ricorso dichiarando comprovata la veridicità e correttezza della spesa (cfr. sentenza n. 31/2020/RGC); per quanto attiene al secondo caso, ove era stato contestato l'inquadramento di un dipendente quale "quadro" e le relative spese corrisposte al lavoratore (cfr. deliberazione Sezione di controllo per il Trentino – Alto Adige n. 104/2020/FRG), il gruppo consiliare si è adeguato tempestivamente al deliberato della Sezione, disponendo la restituzione delle somme al bilancio regionale.

Infine, la Sezione di controllo per la Regione siciliana, nell'anno 2020, ha esaminato i rendiconti dei dieci Gruppi parlamentari dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS) concludendo, in alcuni casi, per la illegittimità di piccoli importi, tutti relativi al pagamento di sanzioni per il ritardo nei versamenti fiscali. Per tali importi,

[20] 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 dell'esercizio 2018, il contributo medesimo è stato reintrodotto con facoltà per i Gruppi consiliari di rinunciarvi. Nell'esercizio 2020 la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha rilevato la rinuncia al contributo da parte di alcuni Gruppi (cfr. deliberazioni n. 48/2020/FRG e n. 49/2020/FRG); i Gruppi che hanno percepito il contributo ne hanno fatto regolare rendicontazione (cfr. deliberazione n. 51/2020/FRG).

salvo in un unico caso, è stato dichiarato il non luogo a recupero, in quanto le somme sono state reintegrate nel 2020, prima della pronuncia della Sezione del controllo.

La circostanza patologica della totale irregolarità del rendiconto è stata riscontrata in un solo caso, da parte della Sezione di controllo Lazio (deliberazione n. 36/2020/FRG); il Collegio ha effettuato le conseguenti segnalazioni alla Procura della Repubblica e alla Procura contabile competenti.

Infine, si rammenta che la l. reg. n. 1/2015 e la l. reg. n. 9/2016 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.

Esame dei bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni

Il giudizio di parificazione (art. 1, c. 5, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012) riveste una indubbia centralità nell'ambito dei controlli regionali, mirando *in primis* a verificare la corrispondenza delle risultanze di bilancio con i fenomeni amministrativi sottostanti, valutati secondo legalità finanziaria.

Accanto a tale giudizio, l'art. 1, c. 3, d.l. n. 174/2012 prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi delle Regioni - con le modalità e secondo le procedure di cui all'art. 1, cc. 166 e ss., della l. 23 dicembre 2005, n. 266 - per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, c. 6, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Come chiarito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 39/2014, tale controllo assume carattere successivo ed è effettuato su documenti di bilancio già approvati.

Ciò posto, le Sezioni territoriali hanno adottato prassi differenti per dare attuazione al citato art. 1, c. 3, d.l. n. 174/2012: in alcuni casi, la valutazione del bilancio preventivo e consuntivo regionale è effettuata con apposita deliberazione, mentre nella maggior parte dei casi avviene in seno al giudizio di parificazione e a completamento dello stesso.

Per quanto attiene al bilancio previsionale, le Sezioni territoriali hanno valorizzato l'analisi di tale documento non solo con riguardo ai profili programmatori che ne connotano l'essenza, ma anche alla luce del fatto che solo attraverso la corretta calibrazione delle spese in fase previsionale è possibile effettuare un effettivo recupero di eventuali disavanzi formatisi negli esercizi precedenti, in esito alla approvazione dei dati da rendiconto.

Nell'ambito dell'esame dei prospetti previsionali, le irregolarità più frequentemente accertate nel corso del 2020 hanno riguardato: il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione, con conseguente ricorso all'esercizio provvisorio, e la mancata adozione del bilancio consolidato del Servizio Sanitario Regionale, in violazione dell'art. 32 del d.lgs. n. 118 del 2011 (cfr. Sezione di controllo per la Regione Calabria n. 199/2020/FRG); il non trascurabile scostamento, rispetto alle previsioni, di alcuni aggregati (tra cui il fondo pluriennale vincolato, sia in parte entrata sia in parte spesa), con compromissione dell'attendibilità dei dati di bilancio; la sottostima degli impegni di spesa, fenomeno di per sé non negativo ma che può ingenerare l'effetto distorsivo del c.d. *overshooting* finanziario (cfr. Sezione regionale

di controllo per la Puglia, deliberazione n. 117/2020/FRG); la non puntuale rappresentazione in bilancio delle spese di investimento (cfr. Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta, deliberazione n. 14/2020/FRG); le evidenti carenze informative sui debiti fuori bilancio (cfr. Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 101/2020/FRG); la non corretta quantificazione del risultato presunto di amministrazione e la irregolare copertura del disavanzo presunto (cfr. deliberazione Sezione di controllo per la Regione Siciliana n. 125/2020/PRSP).

Per quanto attiene all'esame del bilancio consuntivo delle Regioni, oggetto di segnalazione e di specifiche pronunce sono state le criticità relative ai seguenti aspetti: gli equilibri di bilancio e i piani di investimento; la spesa per il personale; l'entità del fondo delle risorse decentrate; il disavanzo risultante dal rendiconto; il fondo crediti di dubbia esigibilità; l'indebitamento; gli organismi partecipati; i vincoli di finanza pubblica; il servizio sanitario regionale (preventivo economico annuale consolidato; disavanzo sanitario; debiti degli enti del SSR; piano di rientro del SSR).

Come accade già da alcuni anni, anche nell'esercizio 2020 la Sezione regionale per il Friuli Venezia-Giulia ha riproposto un'analisi esitata nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, che è concepito come *trait d'union* tra il giudizio di parificazione e i controlli sul bilancio delineati dall'art. 1 del d.l. n. 174/2012. Oggetti di specifico esame sono stati: le unioni territoriali intercomunali e gli enti del sistema sub-regionale (deliberazione n. 12/2020/FRG); gli aspetti finanziari e correlati aspetti contrattuali della gestione unitaria regionale dei servizi di trasporto pubblico locale, i profili della gestione contabile regionale che presentano elementi di distinzione dall'ordinaria disciplina contabile armonizzata introdotta dal d.lgs. n. 118/2011, i controlli interni della Regione (deliberazione n. 67/2020/FRG); il costo del lavoro del comparto unico regionale (deliberazione n. 85/2020/FRG).

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, della l. n. 266/2005, come integrato e rafforzato dall'art. 1, c. 3, del d.l. n. 174/2012.

Tali controlli assumono come paradigma sostanziale e procedurale quello già previsto per gli enti locali dall'art. 1, c. 166 e ss, l. 266/2005. 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, della Costituzione, 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. 174/2012). 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, d.l. n. 174/2012). 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., sentenza n. 39/2014).

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 2020 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; il superamento, per l'assistenza farmaceutica, del tetto di spesa; il ritardo nel pagamento dei fornitori con conseguente aggravio degli oneri finanziari corrispondenti ad 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; l'emersione di *extra budget* non autorizzati per acquisti da operatori privati accreditati; 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 tesorieri 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 (cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazioni nn. 75/2020/PRSS e 76/2020/PRSS); il mancato adeguamento ai mutati fattori di contesto, da parte di aziende in *deficit*, del proprio piano di efficientamento (cfr., in particolare, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 124/2020/PRSS); ritardi nella gestione delle liste di attesa (cfr. Sezione di controllo per la Regione Veneto, deliberazione n. 98/2020/PRSS; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 79/2020/PRSS nonché deliberazione n. 90/2020/PARI).

L'oggetto dei controlli condotti è stato, nel 2020, ancora scarsamente interessato dagli effetti dell'emergenza pandemica, stante la tempistica di approvazione dei bilanci degli enti sanitari (spesso tra l'altro connotata, nei fatti, da notevoli ritardi e

sforamenti dei termini di legge). La Sezione di controllo per la Regione Abruzzo ha comunque appuntato la propria attenzione sul trasferimento, collegato all'emergenza COVID, di alcuni fondi regionali in capo all'Agenzia sanitaria regionale; fra le funzioni di tale ente sono comprese anche l'osservazione epidemiologica, il monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza e la ricerca e lo sviluppo di metodologie e strumenti per il governo clinico, per il miglioramento continuo della qualità e per lo sviluppo dell'integrazione socio-sanitaria.

Fra le peculiarità dei controlli intervenuti nel 2020 va segnalato che la Sezione regionale di controllo per la Sardegna ha avviato una specifica verifica sulla "Gestione delle liste d'attesa nel SSR della Regione Sardegna": sono state condotte istruttorie presso la Regione e presso ciascuna Azienda sanitaria, tenendo in particolare evidenza il conseguimento degli obiettivi stabiliti in ambito di intesa Stato/Regioni per l'attuazione del PNGLA adottato nel 2019 (Piano nazionale di governo delle liste d'attesa, adottato il 21 febbraio 2019).

Infine, è importante evidenziare che la Corte costituzionale, con sentenza n. 157/2020, ha per la prima volta ritenuto ammissibile una questione di legittimità sollevata da una Sezione territoriale della Corte dei conti nell'ambito di controlli condotti ai sensi dell'art. 1, c. 3, del d.l. n. 174/2012.

Nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 si era già dato conto di come la Sezione regionale di controllo per la Campania, con ordinanza n. 148/2019, avesse sollevato questione di legittimità costituzionale in merito all'art. 29, c. 1, lettera c) del d.lgs. n. 118/2011, censurando la tecnica di rilevazione contabile dei contributi in conto capitale e la successiva modalità di ammortamento dei cespiti acquistati con le medesime risorse. La citata sentenza Corte cost. n. 157/2020 ha ritenuto ammissibile la questione, pur reputandola non fondata. A seguito di tale pronuncia la Sezione di controllo ha "riassunto" il proprio giudizio andando comunque ad accertare uno squilibrio patrimoniale di notevole ammontare in relazione all'Azienda Sanitaria Locale (ASL) destinataria del controllo (cfr. deliberazione n. 113/2020).

Per quanto attiene all'analisi della spesa sanitaria regionale, le Sezioni territoriali hanno evidenziato la presenza di criticità di varia natura, come la inesatta perimetrazione dei capitoli di bilancio dedicati alla spesa sanitaria (Abruzzo, Veneto) o una loro scarsa trasparenza con conseguente difficoltà di esame e riconciliazione dei dati estrapolati dai sistemi contabili regionali con quelli risultanti dai documenti ufficiali approvati dalla Regione (Lombardia, Veneto); il mancato recepimento delle disposizioni del titolo II del d.lgs. n. 118/2011 e la omessa costituzione dell'organo di revisione contabile presso la Regione (Friuli – Venezia Giulia); l'eccessivo aumento, su base annuale, dei costi della gestione caratteristica della GSA e delle apparecchiature sanitarie (Lazio); la pesante incidenza negativa del saldo della mobilità, a riprova di una scarsa attrattività della Regione e del frequente spostamento dei suoi residenti verso altri territori per fruire di cure mediche reputate di miglior livello (Liguria, Calabria, Campania); la mancata approvazione del bilancio della GSA e del bilancio consolidato regionale (Lombardia, Calabria); l'immobilizzazione delle risorse transitate in GSA, conseguenza di un ciclo di spesa particolarmente lento (Lombardia); l'aumento degli impegni in conto capitale senza che ciò abbia prodotto l'avanzamento dei lavori programmati in materia di edilizia

sanitaria (Piemonte); lo sforamento dei "tetti" di spesa farmaceutica (fenomeno di particolare rilevanza patologica in Sardegna e Puglia); il superamento del limite di spesa per il costo del lavoro a tempo determinato (Umbria, Valle d'Aosta); l' inadeguatezza del sistema di valutazione dei dirigenti e, in generale, del sistema dei controlli sulla gestione sanitaria (Umbria)

Le peculiarità autonomistiche che connotano la Regione Siciliana si sono tradotte nella adozione di scelte sulla spesa sanitaria che sono state oggetto di specifico rilievo da parte della compente Sezione di controllo (cfr. deliberazione n. 137/2020/PRSS). In primo luogo, la Sezione ha ribadito la necessità - già più volte manifestata, anche in occasione del giudizio di parificazione per l'esercizio 2018 - dell'abrogazione dell'art. 6, c. 1, della l. reg. n. 3 del 17 marzo 2016, con il quale la Regione ha posto a carico del Fondo sanitario la quota di rimborso di un finanziamento (finalizzato al risanamento strutturale dei servizi sanitari) contratto nel 2007 con il MEF: secondo il Collegio, i capitoli di spesa relativi al rimborso della quota di ammortamento del prestito pluriennale devono essere esclusi dal perimetro sanitario poiché non strettamente correlati al finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza. Altra criticità evidenziata dalla Sezione territoriale Siciliana attiene alla gestione dell'A.R.P.A. (Agenzia regionale prevenzione ambientale), la cui attività è finanziata per la quasi totalità con risorse finanziarie della GSA, pur trattandosi di un'agenzia che solo in minima parte svolge servizi di prevenzione strettamente sanitari. È stata segnalata la necessità che il contributo annuo erogato alla suddetta agenzia venga limitato alle sole attività che possano definirsi strettamente "sanitarie" o di prevenzione della salute.

Infine, di particolare interesse appaiono le considerazioni delle Sezioni regionali di controllo per la Campania e la Calabria, impegnate, in sede di giudizio di parificazione, nell'esame della spesa di Regioni con un piano di rientro sanitario connotato da evidenti ritardi e criticità.

La Sezione di controllo per la Campania, in particolare, ha parificato con riserva alcune poste di spesa del conto del bilancio regionale relative all'ammortamento dei debiti contratti per il ripiano del disavanzo sanitario, riservandosi ulteriori approfondimenti per possibili questioni di costituzionalità; ha inoltre parificato con riserva il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) limitatamente, tra l'altro, alla mancata svalutazione di entrate del settore sanitario. Infine, anche la cassa regionale è stata parificata con riserva, con riguardo, tra l'altro, all'incapacità della contabilità analitica di rilevare le ragioni dei ritardi nei pagamenti delle aziende sanitarie.

Nella relazione allegata al giudizio di parificazione la Sezione di controllo per la Regione Calabria ha ribadito la persistenza di gravi criticità - già evidenziate in passato – nella gestione del comparto sanitario. In particolare, è stata rimarcata la totale assenza di bilanci (della GSA fin dal 2014, nonché di alcune aziende sanitarie), la persistenza di ingenti perdite di esercizio, di elevati debiti verso fornitori, di tempi di pagamento abbondantemente al di sopra dei limiti legali. È stato inoltre evidenziato come il *deficit* sanitario accumulato dalla Regione, nonostante il piano di rientro sanitario sia stato adottato ormai da oltre dieci anni, si sia ridotto in misura irrisoria (circa 6 mln di euro nel periodo 2009-2019).

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. Il controllo in esame, dapprima disegnato dall'art. 7, c. 7. della l. n. 131/2033 e dall'art. 1, c. 166 e ss. della l. n. 266/2005, ha ricevuto una svolta significativa con il d.l. n. 174 del 2012. In particolare, la novella del 2012 mantiene intatti i contenuti dei controlli svolti ai sensi dell'art. 1, cc. 166 e 167 della l. n. 266 del 2005, ma abroga formalmente il c. 168. In luogo di tale norma, viene introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 (c.d. Testo Unico Enti Locali, d'ora innanzi Tuel) l'art. 148 *bis*, il quale 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).

Inoltre, l'ultimo comma del predetto art. 148 *bis* Tuel dispone che l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni regionali di controllo 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 suddetti 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 spesa.

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.

Con la sentenza n. 18/2019, i giudici del Palazzo della Consulta non solo hanno ribadito la piena compatibilità del novellato controllo di legalità finanziaria sui bilanci con la sfera di autonomia riservata agli enti territoriali, ma hanno anche esplicitato – in un tendenziale superamento delle logiche del controllo collaborativo – la riconducibilità del controllo *ex* art. 148 *bis* Tuel allo svolgimento di una funzione giurisdizionale, riconoscendo alle Sezioni territoriali di controllo il potere-dovere di sollevare questioni di legittimità costituzionale al di fuori dei circoscritti casi (es. giudizio di parificazione) in cui ciò era pacificamente riconosciuto.

L'intestazione alla Corte dei conti dei pregnanti poteri di cui all'art. 148 *bis* Tuel ha implicato anche l'introduzione – discendente dalla necessità di assicurare pienamente il diritto alla difesa di cui all'art. 24 Cost. – della facoltà di impugnare le delibere di controllo foriere di effetti inibitori o comunque lesivi; il d.lgs. n. 174 del 2016 (c.d. codice della giustizia contabile), all'art. 11, c. 2, lett. e), prevede l'impugnabilità di tali deliberazioni presso le Sezioni Riunite in speciale composizione, dotate del pieno potere di *revisio prioris instantiae* sulla vicenda impugnata.

Non può, in ultimo, non evidenziarsi che il controllo sui bilanci preventivi e consuntivi costituisce una quota assai significativa dell'attività svolta dalle Sezioni territoriali. Nelle realtà regionali in cui è presente un minor numero di Comuni i controlli di specie sono spesso effettuati nei confronti di tutti gli enti locali; laddove sia presente un maggior numero di enti, è frequente che le Sezioni territoriali procedano ad un esame di campioni significativi (tracciando una "scala di priorità" a seconda delle criticità rilevate ad 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, secondo un *modus operandi* suggerito dalla stessa Sezione delle Autonomie della Corte dei conti onde "ridurre quanto più possibile il disallineamento temporale tra l'esercizio in corso di gestione e le verifiche operate dalle Sezioni regionali di controllo" (cfr. deliberazione n. 3/SEZAUT/2019/INPR).

L'analisi di più annualità di bilancio, oltre ad essere uno strumento che permette di rimarcare la presenza di criticità ricorrenti, ha anche consentito alle Sezioni territoriali di condurre un'azione efficace nel pieno dell'emergenza pandemica: il confronto fra più annualità di bilancio ha, in particolare, permesso di distinguere gli aspetti patologici ricorrenti da quelli causati prettamente dall'impatto finanziario della pandemia. La possibilità di fruire di ricche basi-dati di finanza locale, di completi archivi informatizzati contenenti i documenti di bilancio e gli atti amministrativi a corredo e, non ultimo, la facoltà di utilizzare piattaforme informatiche per lo svolgimento di adunanze e camere di consiglio "da remoto" ha inoltre contribuito in modo dirimente al non rallentamento dell'azione delle Sezioni territoriali, le cui attività sono, anzi, in alcuni casi, aumentate rispetto al 2019.

Tutto ciò posto, l'analisi dei bilanci degli enti locali condotta nel 2020 ha messo in luce criticità ricorrenti in tutto il territorio nazionale, fra cui si segnalano in particolare: tensioni di liquidità e difficoltà nella corretta ricostruzione dei fondi vincolati di cassa; non corretta imputazione delle anticipazioni di liquidità percepite ai sensi del d.l. n. 35/2013 e s.m.i.; mancata restituzione, a fine esercizio, delle anticipazioni di tesoreria; presenza in bilancio di residui vetusti e poco movimentanti, di dubbia sussistenza; difficoltà nelle riscossioni e nel recupero di voci quali l'evasione tributaria; presenza di squilibri di parte corrente; alterazione dei risultati di amministrazione a causa della non corretta quantificazione delle parti vincolate e accantonate e, fra queste ultime, in particolare del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE) e del fondo rischi; non corretta quantificazione e utilizzo del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV); difficoltà nella conciliazione dei rapporti di credito/debito con gli organismi partecipati; presenza di ingenti debiti fuori bilancio; disallineamenti delle voci relative alle partite di giro; mancato rispetto del saldo di finanza pubblica (anomalia rilevata in casi eccezionali e, in particolare, dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria, con deliberazione n. 50/2020/PRSP).

La presenza di gravi criticità ha comportato, in limitate ipotesi, l'applicazione del c.d. blocco dei programmi di spesa, imposto a n. 2 Comuni della Regione Calabria, n. 2 della Regione Campania, n. 1 della Regione Emilia-Romagna.

Nel 2020 sono state anche proseguite analisi da tempo avviate su Comuni di rilevante importanza, come Roma Capitale e Torino.

In particolare, con le deliberazioni n. 15/2020/PRSP e n. 91/2020/PRSP la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha valutato le misure correttive adottate da Roma Capitale, in adempimento alle prescrizioni impartite con la deliberazione n. 44/2019/PRSP. Il Collegio ha accertato che l'Amministrazione ha dato dimostrazione della riconciliazione fra le passività annotate nelle scritture interne come di pertinenza della Gestione commissariale e quelle in concreto assunte in carico dalla medesima; è stato, invece, solo parzialmente dato seguito alla misura finalizzata a quantificare e ripartire definitivamente fra Gestione commissariale e Gestione ordinaria gli ingenti oneri e passività latenti derivanti da procedure espropriative e/o da occupazione *sine titulo*.

Per quanto attiene al Comune di Torino, con deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE la Sezione regionale per il Piemonte ha effettuato il monitoraggio sullo stato di attuazione, nel 2019, di un piano di interventi volti al risanamento economico-finanziario del bilancio dell'Ente, caratterizzato, in sintesi, da un serio squilibrio strutturale della parte corrente, da una persistente carenza di liquidità e da un consistente indebitamento. È stato rilevato che, nel corso dell'esercizio 2018, l'ente ha raggiunto l'equilibrio economico-finanziario di competenza con un risultato in progressivo miglioramento rispetto al triennio 2016-2018; per l'anno 2019 si sono rilevate criticità prospettiche in ordine agli obiettivi di riduzione della spesa corrente e di ripristino di una sana e regolare gestione della cassa.

Nel corso delle verifiche condotte sui bilanci degli enti locali sono emerse, inoltre, questioni di portata particolarmente innovativa: si ricordano, di seguito, alcune fra quelle di maggiore rilevanza e complessità.

La Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige, Provincia di Trento ha riservato particolare attenzione all'esame dell'utilizzo, da parte di diversi Comuni, dell'assunzione fiduciaria di dipendenti per la direzione di uffici di *staff* in enti di ridottissime dimensioni. La Sezione ha ravvisato che il ricorso a tale tipologia di istituto appare, in realtà, funzionale a fronteggiare adempimenti ordinari dell'ente piuttosto che a corrispondere a compiti di supporto agli organi di indirizzo politico, in contrasto con la lettera e lo spirito della norma di cui all'art. 41 del D.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 2/L. Tale disposizione, per il carattere derogatorio al principio concorsualistico di matrice costituzionale, deve essere applicata con il massimo rigore interpretativo e quindi ammessa per incarichi che richiedono lo svolgimento di compiti direttamente collegati alle funzioni di indirizzo e controllo di competenza degli organi politici.

Tra le maggiori questioni affrontate dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto si evidenzia, in particolare, quella relativa alla determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), nel caso di enti appartenenti ad un'Unione di Comuni, la quale gestisca le sanzioni per violazione del codice della strada: in tale ipotesi, è stato ritenuto non corretto l'accantonamento dell'importo delle sanzioni di pertinenza del singolo comune nel FCDE dell'Unione, raccomandando al Comune una verifica congiunta dell'adeguatezza del fondo stesso (tra le altre, SRCVEN/122/2020/PRSE e SRCVEN/123/2020/PRSE).

La Sezione di controllo per la Regione Lazio, con deliberazioni nn. 98 e 125/2020/PRSP ha affrontato la problematica, di carattere inedito, concernente la corretta applicazione dell'art. 39 *quater* del d.l. n. 162/2019 (convertito dalla l. n. 8/2020), disposizione che consente, in determinate condizioni, il ripiano fino a quindici annualità del maggior disavanzo emergente in sede di rendiconto 2019. La Sezione ha evidenziato il carattere restrittivo della norma, espressamente indirizzata agli enti che hanno fatto ricorso al metodo di calcolo c.d. semplificato del Fondo crediti dubbia esigibilità in sede di rendiconto 2018: di qui la necessità di provvedere secondo le modalità previste dall'art. 188 del d.lgs. n. 267/2000 in caso di disavanzo scaturente da un maggiore accantonamento nel rendiconto 2019 a titolo di FCDE, calcolato nei precedenti esercizi con metodo ordinario.

La Sezione di controllo per la Regione Calabria ha affrontato il problema della corretta contabilizzazione del fondo di rotazione *ex* art. 243-*ter*, d.lgs. n. 267/2000. Con deliberazione n. 3/2020/PRSP il Collegio ha ritenuto che la vigente normativa sul punto (art. 243-*ter* Tuel; art. 43 d.l. n. 133/2014; principio contabile 3.20 *bis* di cui all'all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) vada interpretata in senso costituzionalmente orientato, imponendo la contabilizzazione del fondo in modo da garantirne un effetto neutrale in bilancio: va infatti evitato che la liquidità immessa, agendo positivamente sulla sola parte in entrata, possa comportare un'espansione della spesa incompatibile con art. 119, c. 6, Cost. La Sezione ha concluso nel senso che tale "neutralizzazione" si può ottenere inserendo nella parte accantonata del risultato di amministrazione un apposito fondo, come già a suo tempo indicato dalla Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 14/SEZAUT/2013/QMIG).

La Sezione di controllo per la Regione Campania, con la deliberazione n. 11/2020/PRSP, ha invece affrontato le modalità di contabilizzazione in bilancio del fondo di rotazione *ex* art. 243-*quinquies*, d.lgs. n. 267/2000, effettuando la

disapplicazione – per la quale è stato invocato l'art. 5 della l. 2248/1865, all. E – del principio contabile 3.20 *bis*, introdotto nell'all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 con d.m. 1° agosto 2019. La Sezione ha infatti reputato che la norma introdotta con il citato decreto ministeriale risulti, per più aspetti, irrazionale e ha proceduto ad individuare nei principi generali – che consentirebbero un'assimilazione del fondo in parola alle anticipazioni di cassa – il corretto metro di contabilizzazione. Prima ancora che per il principio di diritto dettato per la contabilizzazione del fondo, la peculiarità della decisione risiede nel fatto che i poteri delineati dalla cosiddetta legge di abolizione del contenzioso amministrativo sono stati per la prima volta applicati in un giudizio sulla legalità finanziaria dei bilanci.

Infine, occorre rammentare che nel corso del 2020 è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020 che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, c. 6, del d.l. n. 78/2015 (convertito, con modificazioni, nella l. 6 agosto 2015, n. 125) e dell'art. 1, c. 814, della l. n. 205/2017; in virtù di tale pronuncia, è venuta meno la facoltà per gli enti locali di utilizzare, ai fini dell'accantonamento al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) nel risultato di amministrazione, il fondo deputato a "neutralizzare" in bilancio le anticipazioni di liquidità percepite ai sensi del d.l. n. 35/2013 e s.m.i. (c.d. Fondo Anticipazioni Liquidità – FAL).

Una prima applicazione della decisione del Giudice delle Leggi – il quale ha avuto cura di sottolineare la necessità che le conseguenze patologiche prodotte dall'art. 2, c. 6, d.l. n. 78/2015 vadano sanate, seppur senza che occorra riapprovare i bilanci adottati durante la vigenza delle disposizioni medesime – si è avuta con la deliberazione della Sezione di controllo Calabria n. 17/2020/PRSP. Con tale decisione, un Comune che aveva dato applicazione alla normativa dichiarata costituzionalmente illegittima, fin dall'atto del "riaccertamento straordinario" dei residui all'1.1.2015, è stato invitato a ricalcolare il disavanzo formatosi a tale data, tenendo conto della necessità di computare separatamente FAL e FCDE. La deliberazione è stata impugnata dall'ente locale; il ricorso è stato respinto dalle Sezioni riunite in speciale composizione (cfr. sentenza n. 37/2020/EL).

Nel corso del 2020, il legislatore è comunque intervenuto onde regolamentare gli effetti della sentenza Corte cost. n. 4/2020, attraverso l'introduzione di nuove disposizioni che disciplinano la rappresentazione in bilancio del FAL e del FCDE: si tratta dell'art. 39-ter, cc. 2 e 3, del d.l. n. 162/2019 (convertito, con modificazioni, dalla l. 8/2020).

In relazione a tali disposizioni la Sezione di controllo per la Regione Puglia, con deliberazione n. 39/2020/PRSP, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 81, 97, c. 1, 119, c. 6 e 136 Cost.. A giudizio del remittente, le norme in esame consentirebbero illegittimamente agli enti locali di utilizzare la liquidità *ex* d.l. n. 35/2013 e s.m.i. senza imporre che vengano acquisite nuove risorse per la restituzione della liquidità ricevuta, in violazione dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria (artt. 81 e 97 Cost.). Oltre a ciò, si profilerebbe una rilevante deroga al normale regime di rientro del disavanzo senza che ricorrano circostanze eccezionali; la dilatazione dei tempi introdotta per il ripiano del citato disavanzo sarebbe inoltre incompatibile con il principio della responsabilità di mandato. La questione di legittimità così descritta è attualmente pendente presso la Corte costituzionale.

Controllo sul sistema dei controlli interni degli enti locali

La riforma della pubblica amministrazione perseguita dal legislatore nell'ultimo decennio del secolo scorso, connotata dal principio di separazione tra politica e amministrazione e dall'introduzione dell'analisi economica dei costi e dei rendimenti nella gestione dell'attività amministrativa, ha assegnato un ruolo centrale alla tematica dei controlli interni, in particolare con il d.lgs. n. 286/1999. Di qui il delinearsi di un concetto di controllo quale strumento di valutazione non solo della legittimità, ma anche dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità dell'attività amministrativa, tale da porsi come ausilio agli organi di indirizzo politico nella scelta delle decisioni da assumere. In coerenza con tali principi, e con l'affermarsi di 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 e introdotte quattro diverse tipologie di controlli interni alle amministrazioni pubbliche: il controllo di regolarità amministrativa e contabile; il controllo di gestione; il controllo strategico; la valutazione della dirigenza.

Nella realtà degli enti locali, questo assetto è stato oggetto di riforma ad opera del d.l. n. 174/2012, che ha operato un deciso rafforzamento del sistema dei controlli, attraverso una maggiore estensione di quelli previsti dal d.lgs. n. 286/1999 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 del d.lgs. n. 267/2000 Tuel sono destinatarie di una relazione del Sindaco – per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti – ovvero del Presidente della Provincia, sul funzionamento dei controlli interni, contribuendo al rafforzamento del sistema dei controlli sulle autonomie locali, al fine di garantire effettiva funzionalità al sistema di programmazione, gestione e controllo.

La funzione di controllo da parte della Corte dei conti, rientrante nelle verifiche di legittimità e regolarità delle gestioni locali, è ulteriormente corroborata dalla previsione di una specifica ipotesi di responsabilità sanzionatoria per i casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno. In queste ipotesi, in base al c. 4 del medesimo art. 148 del Tuel, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Nel corso del 2020, sulla base delle relazioni presentate dagli enti locali, le Sezioni regionali hanno verificato il livello di implementazione delle differenziate e peculiari tipologie di controlli interni previste dalla vigente normativa oltre che il recepimento a livello regolamentare delle più recenti innovazioni legislative (armonizzazione contabile, normativa anticorruzione).

In tema di controllo di regolarità amministrativa e contabile, è stato rilevato il permanere di profili critici circa l'utilizzo di tecniche di campionamento improprie (ricorrente è il ricorso a forme di campionamento casuale assolutamente non in linea

con gli *standard* internazionali in materia) e la mancata effettuazione di ispezioni o indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere. Analogamente, con riferimento alla tempestività dei pagamenti sono stati registrati, in continuità con gli esiti di precedenti verifiche, indicatori annuali superiori al limite previsto dalla norma (art. 33 del d.lgs. n. 33/2013) mentre non risultano adottate misure correttive (art. 41 del d.l. n. 66/2014).

Nell'ambito dei controlli sugli equilibri finanziari, continua ad essere scarsamente valorizzata un'analisi integrata che tenga in doverosa considerazione gli esiti dei controlli sugli organismi partecipati e sulle gestioni esternalizzate.

Inadeguatezze permangono, inoltre, con riguardo al controllo di gestione, attesa la mancata o tardiva adozione dell'indispensabile sistema di contabilità economico-patrimoniale e di contabilità analitica oltre che del piano esecutivo di gestione: in questa prospettiva i *report*, peraltro numericamente limitati, non forniscono elementi oggettivi per l'individuazione di tutti gli indicatori e mostrano un grado di incertezza tale da non 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.

Medesime conclusioni possono trarsi relativamente al controllo sulla qualità dei servizi che, laddove istituto, si risolve in un mero ossequio formale alla prescrizione normativa, non risultando elementi informativi e valutativi circa le modalità di misurazione della soddisfazione degli utenti (interni ed esterni), le strutture coinvolte ed i soggetti interpellati, onde apprezzare l'effettivo innalzamento degli *standard* economici o di qualità pur prospettati dagli enti.

Alla stregua di tali risultanze, nelle ipotesi più gravi di inadeguatezza complessiva del funzionamento dei controlli interni, le Sezioni regionali di controllo hanno proceduto a segnalare alla locale Procura regionale della Corte dei conti le carenze rilevate, per le valutazioni circa l'avvio della procedura sanzionatoria prevista dal c. 4 del citato art. 148 Tuel; specifici monitoraggi sono stati, inoltre, svolti con riguardo agli enti, già destinatari di pronunce specifiche, ed oggetto di segnalazione.

Ciò nondimeno, dalla disamina delle pronunce rese dalle Sezioni regionali emerge un progressivo, sia pur limitato, miglioramento che può considerarsi frutto anche dell'immanente funzione di presidio e di controllo svolta, a livello territoriale, dalla magistratura contabile.

Procedure di dissesto guidato e di riequilibrio pluriennale

Negli ultimi anni, il legislatore ha introdotto due nuovi istituti, fra loro alternativi, che impattano sulla situazione di crisi degli enti locali.

L'art. 3, c. 1, del d.l. n. 174/2012 ha previsto il ricorso ad uno strumento eccezionale per fronteggiare stati di grave crisi finanziaria senza dover ricorrere necessariamente al dissesto: si tratta del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, finalizzato a garantire il riequilibrio 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 certamente non tali da pregiudicare strutturalmente il funzionamento e/o la capacità finanziaria dell'ente.

Allo scopo di far emergere anche le situazioni di sostanziale dissesto non dichiarato dall'ente e di rafforzare gli strumenti a disposizione dell'azione di controllo svolta della Corte dei conti, l'art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 149/2011 ha inoltre previsto nell'ordinamento il c.d. dissesto guidato.

Entrambe le procedure vedono un coinvolgimento significativo delle Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti.

In particolare, l'adozione del percorso di riequilibrio finanziario pluriennale comporta un ruolo attivo della competente Sezione di controllo sia ai fini dell'approvazione del piano (art. 243-*quater*, c. 3, Tuel) sia ai fini del "monitoraggio" del procedimento di risanamento, del quale deve essere via via controllato l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di risanamento (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 ad ipotesi di dissesto tipico (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. Le deliberazioni che rigettano i contenuti del piano ovvero accertano il predetto "grave e reiterato inadempimento", avendo portata evidentemente lesiva, sono oggetto di impugnativa presso le Sezioni riunite in speciale composizione (art. 243-*quater*, c. 5, Tuel; art. 11, c. 6, lett. a), c.g.c.).

Per quanto attiene alla procedura di dissesto guidato, l'art. 6, c. 2, d.lgs. n. 149/2011 prevede che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario, e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive, la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del citato testo unico di cui al d.lgs. n. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del citato testo unico di cui al d.lgs. n. 267/2000. Le delibere adottate dalla competente Sezione territoriale nel corso del procedimento plurifasico appena descritto sono anch'esse, stante la loro portata chiaramente lesiva, suscettibili di impugnativa presso le Sezioni riunite in speciale composizione (art. 11, c. 6, lett. e) c.g.c.).

Così tracciato il quadro delle competenze delle Sezioni territoriali di controllo sugli enti locali in situazioni di crisi, va evidenziato che la magistratura contabile è

stata, negli ultimi anni, fortemente coinvolta nella valutazione di procedure di riequilibrio finanziario.

Infatti, a partire dalla sua introduzione, ad opera del d.l. n. 174/2012, e fino alla fine del 2020, la Corte dei conti ha censito circa 419 procedure di riequilibrio, che hanno interessato circa 390 comuni, a causa della riproposizione, in alcuni casi, delle procedure presso lo stesso ente. Nel corso del solo 2020, circa 27 comuni hanno avviato il ricorso al riequilibrio pluriennale.

Nel 2020 l'attività di controllo sui piani di riequilibrio ha subito intralci e rallentamenti, peraltro non collegati a problemi organizzativi o inefficienze della Corte dei conti.

Il Tuel prevede che le Sezioni territoriali completino la fase approvativa del piano di riequilibrio entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della documentazione da parte della Commissione istituita *ex* art. 155 Tuel presso il Ministero dell'interno, potendo peraltro effettuare ulteriori approfondimenti istruttori. I tempi di questa fase istruttoria eventuale – che molto spesso è giudicata necessaria dalle Sezioni territoriali, anche a motivo dell'esigenza di attualizzare i dati contenuti nel piano alla realtà contabile del momento in cui viene assunta la decisione – possono dilatare (sempre all'interno di margini contenuti) i tempi del giudizio innanzi la Corte dei conti.

Va, peraltro, segnalato che un evidente ostacolo all'efficace definizione delle procedure di riequilibrio pluriennale è ravvisabile nell'assenza di un *corpus* di regole organico e stabile nel tempo, volto ad evitare che il ricorso a tale procedura si trasformi in un "artificioso *escamotage*" con il quale gli enti tentano di eludere la dichiarazione di dissesto, determinando il portarsi di situazioni nelle quali già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore per procedere alla dichiarazione di dissesto *ex* art. 244 Tuel (cfr., in termini, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR).

È noto che, nel tempo, plurime facoltà di rimodulazione e di riformulazione dei piani di riequilibrio sono state accordate dal legislatore agli enti interessati da procedure di risanamento, al fine di facilitare il cammino di un riequilibrio che evidentemente, rispetto alle prospettazioni iniziali, non stava dando i frutti attesi. Questo *modus operandi*, spesso, non favorisce l'effettivo risanamento, ma, al contrario, determina l'accumulo di ulteriore *deficit*, rendendo di fatto prive di significatività le decisioni assunte dalla Corte dei conti. Infatti, le deliberazioni della magistratura contabile – che contengono sia valutazioni sia misure correttive in grado di indirizzare l'ente locale verso una china virtuosa – vengono spesso superate dal cambiamento dei parametri normativi di contesto, secondo logiche che frequentemente finiscono per applicarsi solo ad un numero limitato di enti in piano di riequilibrio e risultano, quindi, anche produttive di disparità di trattamento.

Come ricordato recentemente dalla Corte costituzionale (cfr., da ultimo, sentenza n. 115/2020), spetta allo Stato intervenire sulle difficoltà finanziarie derivanti da caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio; spetta invece alla Corte dei conti evidenziare le patologie organizzative che portano all'acuirsi di situazione di crisi finanziaria. Affinché ciò possa avvenire, è necessario che la magistratura contabile possa esplicare il *plenum* dei propri poteri in modo

tempestivo ed efficace, alla luce di un *corpus* di regole in sé completo, stabile ed equo nel garantire a tutti gli enti in piano di riequilibrio le stesse possibilità di risanamento.

A questo proposito, non può non evidenziarsi che nel 2020 sono state adottate varie disposizioni, per lo più di portata circoscritta ed estemporanea, che hanno limitato l'attività di controllo delle Sezioni territoriali. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 114 *bis* del d.l. n. 34 del 2020 (c.d. "decreto rilancio", convertito con l. n. 77 del 2020), all'art. 17 del d.l. n. 76 del 2020 (c.d. "decreto semplificazioni", convertito, con modificazioni, con l. n. 120 del 2020) e all'art. 53 del d.l. n. 104 del 2020 (c.d. "decreto agosto", convertito con l. n. 126 del 2020).

L'art. 114 *bis* del d.l. n. 34/2020 ha stabilito che la verifica sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale relativa al primo semestre dell'anno 2020 debba essere effettuata, così come quella concernente il secondo semestre del medesimo anno, tenendo conto degli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il c. 2 dell'art. 17 del "decreto semplificazioni" prevede la sospensione fino al 30 giugno 2021 dell'avvio della procedura di "dissesto guidato" nei casi tipici previsti dall'art. 243-*quater*, c. 7, Tuel (mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-*bis*, c. 5; diniego, da parte della Corte dei conti, dell'approvazione del piano; accertamento, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano; mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso). Tale sospensione è limitata agli enti che abbiano presentato, in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020, un piano di riequilibrio riformulato o rimodulato, ancorché in corso di approvazione a norma delle leggi vigenti in materia. Sempre limitatamente a tali enti, il c. 3 dell'art. 17 del d.l. cit. stabilisce che la valutazione del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano di riequilibrio da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti vada fatta con riferimento al piano riformulato o rimodulato, a decorrere dal 2019 o dal 2020. Gli eventuali procedimenti in corso, unitamente all'efficacia degli eventuali provvedimenti già adottati, sono sospesi fino all'approvazione o al diniego della rimodulazione o riformulazione deliberata dall'ente locale.

L'art. 53 del "decreto agosto" individua forme di sostegno ad alcuni enti in piano di riequilibrio imponendo, al contempo, limitazioni ai poteri di indagine della Corte dei conti. In particolare, il c. 8 di tale disposizione prevede che "*per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243 - bis del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, i termini disposti ed 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*".

Le disposizioni citate hanno, quindi, sottoposto a specifici limiti l'attività di controllo delle Sezioni territoriali della Corte dei conti, imponendone la ricalibrazione (e in taluni casi il ridimensionamento) a seconda degli enti locali rientranti o meno nel perimetro delle previsioni citate. Di seguito, si dà conto delle prime concrete applicazioni delle richiamate norme derogatorie, come emerse dalle pronunce delle Sezioni di controllo.

In particolare, con deliberazione n. 113/2020/PRSE la Sezione di controllo per il Lazio ha dato applicazione all'art. 114 *bis* del d.l. n. 34/2020 sospendendo l'esame dell'andamento del piano di riequilibrio nell'esercizio 2020 relativamente ad un Comune; la Sezione ha invece ritenuto non applicabile al caso di specie l'art. 53, c. 8. del d.l. n. 104/2020 (relativo alla sospensione dei termini istruttori del procedimento), stante il fatto che il quadro istruttorio a disposizione della Corte dei conti, per l'esame degli esercizi anteriori al 2020, risultava già completo.

Relativamente alle norme introdotte dal c.d. "decreto semplificazioni", con deliberazione n. 171/2020 la Sezione di controllo per la Regione Calabria ha rigettato il piano di riequilibrio di un Comune, evidenziando che l'art. 17, c. 2 del d.l. n. 76/2020, non poteva trovare applicazione nella vicenda in esame. Infatti, detta norma deve ritenersi di portata eccezionale e, come tale, di essa va data un'interpretazione non suscettibile di estensioni analogiche; la disposizione, in quanto riferita ai soli Comuni che abbiano modificato il proprio piano fra il 31 dicembre 2017 e il 31 gennaio 2020, non può quindi essere applicata ad un ente – come quello oggetto di specifico esame – che non aveva mai revisionato il proprio documento di risanamento.

Analogamente, con deliberazione n. 157/2020/PRSP la Sezione regionale per la Calabria ha escluso l'applicazione dell'art. 17 del d.l. n. 76/2020 al caso di un Comune per il quale occorreva valutare l'approvazione di una riproposizione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 38, cc. 2 *bis* e 2 *quater* d.l. n. 34/2019. La Sezione ha evidenziato che il predetto art. 17 del d.l. n. 76/2020 preclude le conseguenze di cui all'art. 243-*quater*, c. 7, Tuel nei soli casi di mancata approvazione del piano (art. 17, c. 2, cit.) ovvero di accertamento del "grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi" (art. 17, c. 3, cit.), situazione che non ricorreva nella fattispecie oggetto di concreto esame ove, in caso di pronunciamento in senso negativo della Corte dei conti, la pianificazione di risanamento sarebbe comunque proseguita, sebbene secondo i canoni dettati da un precedente piano di riequilibrio.

La deliberazione n. 157/2020 si connota anche per essere la decisione con cui la Sezione ha riassunto il giudizio dopo la pronuncia con cui la Corte costituzionale ha parzialmente accolto la questione, sollevata sempre dalla Sezione regionale per la Calabria con ordinanza n. 108/2019, relativa alla compatibilità, con il quadro delineato dagli artt. 81, 97, 119 e 3 Cost., della disposizione di cui all'art. 38 c. 2 *bis*, anche in combinato disposto con i cc. 2 *ter* e 1 *terdecies* del d.l. n. 34/2019; tali norme avevano consentito la riformulazione di alcuni piani di riequilibrio di durata decennale, onde allungarne la durata fino ad un termine ventennale.

Con sentenza n. 115 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del solo art. 38, c. 2 *ter* del d.l. n. 34/2019, giudicando incompatibile con i principi costituzionali un meccanismo volto a rendere ammissibili la tenuta di più disavanzi, ciascuno con diverso ritmo di rientro, nell'ambito della pianificazione di riequilibrio. La Corte costituzionale ha quindi affermato il principio della necessaria riconduzione *ad unum* di tutti i "disavanzi" maturati nell'ambito del piano di riequilibrio finanziario pluriennale nonché la necessità che l'esame della congruità e sostenibilità del documento di risanamento, da parte della magistratura contabile, avvenga alla luce del *deficit* complessivo maturato dall'ente. La già citata deliberazione della Sezione di controllo per la Calabria n. 157/2020, quindi, nel

riassumere il giudizio dopo l'incidente di costituzionalità, ha rivolto al Comune una serie di contestazioni e di quesiti istruttori volti a far emergere la presenza di disavanzi rimasti esclusi dal documento di pianificazione. Essendo l'art. 53, c. 8, del d.l. n. 104/2020 intervenuto durante l'arco temporale concesso all'ente per fornire gli opportuni riscontri, il Comune ha dichiarato di volersi servire della facoltà di inviare la propria risposta dopo il 30 giugno del 2021.

Nel 2020, proprio in occasione dell'analisi di piani di riequilibrio finanziario, sono stati pronunciati importanti principi di diritto da parte di varie Sezioni regionali di controllo.

Si ricordano, in primo luogo, le deliberazioni nn. 79 e 131/2020/PRSP, con cui la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha monitorato la grave situazione finanziaria di un Comune, la cui deliberazione di dissesto (seguita all'infruttuoso tentativo di approvazione di un piano di riequilibrio pluriennale) era stata annullata in primo grado dal Giudice amministrativo. La Sezione, monitorando anche l'andamento del contenzioso amministrativo, ha ritenuto necessario con la seconda deliberazione richiamata - considerata assolutamente prevalente l'esigenza di garantire stabilità alla gestione finanziaria dell'ente, al fine di consentire la riattivazione di un ordinario ciclo di bilancio, in grado di assicurare il livello essenziale delle prestazioni alla comunità amministrata – addivenire all'avvio della procedura di "dissesto guidato" del Comune, stante l'incertezza determinatasi dalla non definitività della precedente dichiarazione autonomamente posta in essere dall'ente. La correttezza dell'accertamento svolto sulla situazione di grave criticità finanziaria e delle misure correttive imposte dalla Sezione ha trovato, da ultimo, conferma nella pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 32/2020/EL.

Con le deliberazioni nn. 201 e 277/PRSP/2020 la Sezione per l'Abruzzo ha invece affrontato il caso di un Comune, che, dopo aver approvato il piano di riequilibrio e nelle more dello svolgimento dell'istruttoria ministeriale, ha ritenuto di poter autonomamente revocare il ricorso alla predetta procedura. La Sezione ha, al riguardo, evidenziato come, a seguito della regolare e tempestiva approvazione da parte dell'organo consiliare di un piano di riequilibrio finanziario, nelle more del completamento dell'*iter* di approvazione ex art. 243-*quater* Tuel, ove non ricorrano i presupposti, normativamente previsti per una rimodulazione o riformulazione dello stesso (cfr. art. 243-*bis*, c. 5, Tuel), sia precluso all'ente interessato ogni ulteriore autonomo intervento incidente sul piano deliberato, anche a seguito di fattori sopravvenuti, astrattamente in grado di incidere positivamente sul raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio, la cui valutazione compete esclusivamente alla magistratura contabile, sulla base degli esiti dell'istruttoria ministeriale.

Di particolare interesse risulta anche la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 23/2020/PRSP, che, occupandosi del tema dei termini di esecutività delle deliberazioni degli enti locali al fine di valutare la tempestività dell'adozione di un piano di riequilibrio, ha adottato – mutando i propri pregressi orientamenti sul punto, secondo una sorta di *overruling* - l'interpretazione più favorevole al Comune nel computo di detti termini. Sempre in sede di esame di un piano di riequilibrio, la Sezione regionale per la Campania (cfr. deliberazione n. 11/2020/PRSP) ha fatto ricorso, per la prima volta in sede di controllo finanziario,

all'istituto della disapplicazione dell'atto amministrativo *sub specie* di un regolamento ministeriale integrativo dei principi contabili applicati: sul punto si rinvia, *amplius*, alle riflessioni contenute nel paragrafo della presente relazione relativo al controllo sui bilanci degli enti locali.

Rilevanti anche le riflessioni di cui alla deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Calabria n. 111/2020/PRSP, ove è stato analizzato un piano di riequilibrio privo, nei suoi contenuti, di tutti gli elementi richiesti dall'art. 243-*bis*, cc. 6 e ss., Tuel nonché dalle linee guida della Sezione delle Autonomie. La Sezione ha ritenuto di procedere comunque all'esame della programmazione di risanamento, reputando che in assenza di espressa previsione normativa in tale senso, la mancanza dei citati requisiti non determina l'invalidità dell'atto, giacché il medesimo non difetta degli elementi essenziali né è affetto dagli altri vizi indicati dall'art. 21 *septies* della l. 241/1990. La deliberazione citata ha pure rimarcato che, nel corso dell'attività svolta ai fini dell'emissione del giudizio di cui all'art. 243-*quater*, c. 3, Tuel, un Comune non può chiedere di modificare il proprio piano di riequilibrio né essere "autorizzato" dalla magistratura contabile ad effettuare tale modifica. Infatti, l'ordinamento concepisce le revisioni dei piani di riequilibrio come ipotesi tipiche e tassative, nelle quali l'intervento della Corte dei conti ha luogo entro i confini delineati dalla legge.

Infine, l'esercizio 2020 si segnala anche per aver visto la positiva conclusione di alcune procedure di riequilibrio avviate in passato, come accertato dalle Sezioni di controllo per l'Emilia-Romagna (deliberazione n. 10/2020/PRSP) e per la Lombardia (deliberazioni nn. 47, 70, 106/2020/PRSP).

Controllo sulle relazioni di fine mandato

Le Sezioni regionali esercitano altresì un controllo sulle relazioni di fine mandato che, ai sensi dell'art. 4, c. 6, del d.lgs. n. 149/2011, come modificato dall'art. 1-bis, c. 2, lett. c), del d. l. n. 174/2012, i Sindaci dei comuni e i Presidenti delle Province sono tenuti a sottoscrivere, pubblicare sul sito istituzionale e trasmettere alla competente Sezione della Corte dei conti, secondo una scadenza temporale legislativamente prevista; trattasi di un documento finalizzato a garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa.

Il d.lgs. n. 149/2011 ha previsto (art. 4, c. 6) che il mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato comporta l'applicazione al Sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, al Responsabile del servizio finanziario del Comune o al Segretario generale, di una sanzione pecuniaria (riduzione dell'indennità di mandato e degli emolumenti). Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG) "*in assenza di un'espressa attribuzione normativa, la disposizione prevista dal c. 6 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 si colloca tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all'Ente locale portare in attuazione: in questa prospettiva l'applicazione della sanzione pecuniaria è di esclusiva spettanza dell'Ente locale e, segnatamente, degli uffici preposti alla liquidazione delle competenze*", essendo di contro di esclusiva spettanza della Corte dei conti l'accertamento del fatto consistente nella mancata redazione e pubblicazione nei termini della relazione di fine mandato. Detto accertamento assume carattere di

definitività e non può essere riconsiderato dall'Amministrazione in sede di applicazione della sanzione: di qui la specifica rilevanza della funzione in esame.

Le Sezioni riunite in speciale composizione, con sentenza n. 28/2019/DELC, hanno ulteriormente precisato che dal tenore letterale della normativa testé citata emerge con chiarezza la volontà del legislatore di equiparare, anche ai fini sanzionatori, la mancata predisposizione della relazione con la sua mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente; difatti, è solo la pubblicazione che dà effettiva attuazione al principio di trasparenza, consentendo forme di "controllo diffuso" da parte dei consociati che abbiano interesse a valutare il corretto esercizio dei poteri pubblici. Pertanto, l'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale descritta dal citato art. 4 costituisce il presupposto di applicabilità della sanzione, facendo così ritenere che la redazione-certificazione-controllo-pubblicazione siano tappe insopprimibili, predisposte al fine di coniugare i principi di "buon andamento" e "trasparenza" dell'azione amministrativa.

Ciò premesso, nel corso del 2020 diverse Sezioni territoriali (Basilicata, Calabria) hanno accertato la violazione dell'art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011 per via della mancata redazione o pubblicazione, da parte di alcuni Comuni, delle relazioni di fine mandato.

Alcune Sezioni (Emilia-Romagna, Liguria, Umbria) hanno anche evidenziato ulteriori vizi di carattere procedimentale (come la mancata o tardiva trasmissione della relazione, la sottoscrizione e certificazione della stessa oltre i termini di legge, la non conformità delle relazioni allo schema tipo recepito dal Ministero dell'Interno con decreto del 26 aprile 2013) che appaiono indicativi di una certa difficoltà degli enti a superare un approccio meramente adempimentale e ad assicurare, in termini di effettività, le importanti finalità sottese alle previsioni di cui al d.lgs. 149/2011.

4. Controllo sugli organismi partecipati

Anche nel 2020, le Sezioni regionali hanno svolto la propria attività di controllo sugli organismi partecipati, secondo distinti percorsi di analisi.

L'attività di verifica dei piani di ricognizione e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie adottati ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP) è proseguita per la parte inerente alle autonomie territoriali. Inoltre, le Sezioni regionali, nell'ambito dei controlli sulle regioni e sugli enti locali, hanno verificato la congruità del fondo perdite partecipate (in sede di bilancio di previsione e di rendiconto), nonché esaminato le società partecipate in relazione ai controlli interni, e, infine, analizzato singole realtà societarie. Particolare importanza è stata riservata alle società partecipate anche nell'ambito dell'attività consultiva.

Con riferimento ai piani di razionalizzazione, il controllo si inserisce in un quadro ordinamentale particolarmente complesso e in continua evoluzione che prevedeva una prima fase di censimento e avvio dei programmi operativi, seguita da una fase di concreta realizzazione degli obiettivi previsti dal piano.

Nell'attività di controllo delle Sezioni, da un lato è stata posta l'attenzione sul rispetto degli obblighi comunicativi imposti dalla legge, dall'altro sono stati esaminati i contenuti degli atti di ricognizione delle partecipazioni e la realizzazione degli obiettivi previsti negli stessi atti di razionalizzazione.

In un primo momento, le Sezioni regionali hanno dunque svolto un monitoraggio volto a verificare il grado di assolvimento, da parte degli enti territoriali di rispettiva competenza, dell'obbligo di tempestiva effettuazione della ricognizione 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 regionali hanno successivamente sottoposto a specifica analisi gli atti di ricognizione delle partecipazioni societarie optando, peraltro, per diverse modalità (specifico *focus* nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali/referti *ad hoc* ovvero nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale).

Nell'ambito specifico dell'esame dei piani di razionalizzazione, la Sezione regionale di controllo per le Marche, nelle more di più approfonditi controlli in ordine agli esiti dell'operazione di razionalizzazione ordinaria, ha ritenuto di svolgere un primo monitoraggio volto a verificare il grado di assolvimento degli obblighi previsti dall'art. 20, c. 3, del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in particolare, circa l'avvenuta trasmissione del piano di razionalizzazione periodica delle proprie partecipazioni societarie da parte degli enti a ciò tenuti. All'esito di tali verifiche è emerso che diversi Comuni, a fronte del piano di revisione straordinaria adottato con deliberazione di consiglio comunale, non hanno provveduto a trasmettere il successivo e correlato piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie, dirette ed indirette, detenute alla data del 31 dicembre 2017 e che non hanno curato l'invio dell'ulteriore piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni al 31 dicembre 2018, né, tantomeno, risultavano pervenute comunicazioni circa l'insussistenza dei presupposti per l'adempimento di cui trattasi.

Altre Sezioni hanno proseguito l'esame dei provvedimenti trasmessi. Tra queste, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha proseguito l'attività riguardante i provvedimenti di razionalizzazione periodica, anni 2017 e 2018 (deliberazioni n. 17, n. 28, n. 58, n. 84 e n. 106/2020/VSGO). Tra i vari rilievi formulati, in particolare, quello circa la sussistenza di società a totale partecipazione pubblica per le quali non era stato ritenuto sussistente e formalizzato il controllo pubblico.

La Sezione di controllo per la regione Valle d'Aosta, invece, ha adottato la deliberazione n. 12/2020, 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). Detti enti hanno tutti approvato, con deliberazione dell'organo competente, la revisione ordinaria di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, per gli anni 2018 e 2019 entro il termine previsto. Le partecipazioni dirette detenute dagli enti locali alla data del 31 dicembre 2018 sono complessivamente 240, con una riduzione di 17 partecipazioni e nella generalità delle revisioni esaminate, le amministrazioni degli enti locali hanno esposto in termini adeguati le motivazioni del mantenimento di molte delle partecipazioni societarie. Con riferimento agli altri enti, con la deliberazione n. 13/2020 ha rilevato, in generale, che molti di essi hanno motivato in termini sufficientemente adeguati le scelte operate. La Sezione ha sottolineato, ai sensi dell'art. 20, c. 3, del TUSP, l'obbligo

per tutti gli enti di far pervenire tempestivamente alla stessa i provvedimenti di revisione ordinaria annualmente adottati, richiamando l'obbligo di pubblicazione dei suddetti provvedimenti sui rispettivi siti web istituzionali, in esecuzione dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33.

Con delibera n. 52/2020/VSGO, la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha verificato, con apposito referto, l'operazione di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie degli enti locali. Le partecipazioni censite sono state n. 2.426 (di cui 2.115 dirette e 311 indirette), pari a quasi il decuplo degli enti di riferimento che hanno trasmesso il piano di revisione straordinaria alla Sezione (270). 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 amministrate - non sono stati raggiunti: soltanto un quarto circa del totale delle partecipazioni dirette è stato ritenuto meritevole di dismissione; le razionalizzazioni operate sulle partecipazioni dirette che gli enti hanno deciso di mantenere sono pari soltanto all'8% del totale; poco più di una decina (a fronte delle 468 prese in considerazione) le società destinate ad esser liquidate, in conseguenza di decisioni degli enti che detengono la totalità o la maggioranza delle quote (al netto di quelle già in liquidazione all'entrata in vigore del T.U.S.P.).

La Sezione regionale di controllo per la Liguria (deliberazioni n. 112/2020/VSG e n. 113/2020/VSG) ha accertato la necessità di esplicitare in maniera maggiormente puntuale la decisione di mantenimento della partecipazione in due società, in particolare sotto il profilo della stretta inerenza alla missione istituzionale di Comune e Provincia.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, sempre nell'ambito dell'esame dei piani di razionalizzazione delle Società, ha rilevato criticità di vario tipo, tra cui il fatturato al di sotto del limite minimo previsto, i compensi agli amministratori non conformi alla legge, il mancato rispetto delle regole sulla trasparenza (deliberazioni nn. 6 e 138/2020/VSG). In particolare, con la deliberazione 163/2020/VSG, in relazione ai piani di razionalizzazione ordinaria, la Sezione, nel prendere atto di alcuni elementi di difformità rispetto a quanto statuito dall'art 20, c. 2, lett. b), d.lgs. n. 175/2016, si è espressa nel senso che dalla lettura sistematica e coordinata di detta norma con le altre disposizioni contenute nel medesimo testo legislativo, scaturisce che la finalità delle disposizioni *de quibus* è quella di evitare che vengano mantenuti in vita enti non economicamente produttivi, tendenzialmente in perdita, forieri di generare sprechi finanziari e di intaccare gli equilibri di bilancio degli enti pubblici soci. La Sezione ha ritenuto, quindi, che non si possa dare una lettura formale e un'interpretazione rigida della suddetta norma, perché finirebbe per penalizzare, paradossalmente, società, partecipate da enti locali, che hanno ottenuto un soddisfacente fatturato, anche grazie al fatto che hanno adottato un diverso ed efficiente modello organizzativo. La stessa Sezione, nella deliberazione 174/2020/VSG, in sede di esame del piano di revisione ordinaria adottato da un Comune, ha avuto modo di soffermarsi su una società cooperativa, approfondendo la materia delle imprese comunitarie (di cui le cooperative di comunità rappresentano una *species*), nell'ottica del principio costituzionale di sussidiarietà. Il Collegio, quindi, attraverso l'analisi della sinergia

tra l'Ente e la società cooperativa e in riscontro degli altri elementi connaturati all'impresa di comunità, ha ritenuto che l'avvenuta ridefinizione da parte del Comune della *mission* della cooperativa sia risultata in linea e funzionale alle statuizioni del TUSP e al principio di sussidiarietà.

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.

In particolare, la Sezione regionale di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, con la deliberazione n. 16/2020, ha esaminato i piani di revisione periodica delle partecipazioni della Regione, anni 2018 e 2019, riferiti rispettivamente alla situazione esistente al 31.12.2017 e al 31.12.2018, osservando che nella realtà dei fatti le partecipazioni più rilevanti sono quelle che, sulla base di qualche disposizione normativa, sfuggono alle misure della razionalizzazione periodica. Inoltre, la Regione è stata richiamata alle forme organizzative suggerite dal TUSP in materia di *governance* delle società, in particolare, con riferimento all'amministratore unico

La Sezione di controllo per la Valle d'Aosta, con una terza deliberazione, la n. 11/2020, ha esaminato la razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute dall'Amministrazione regionale al 31 dicembre 2018 (al 31 dicembre 2019 la Regione detiene n. 58 partecipazioni dirette e indirette in 48 organismi partecipati). All'esito dei controlli, la Sezione ha reputato che la Regione abbia esplicitato in termini sufficientemente adeguati le motivazioni del mantenimento di alcune delle partecipazioni societarie, pur non avendo esplicitato in maniera sempre dettagliata la strategicità delle partecipazioni rispetto alle decisioni assunte, mentre è stato rilevato che restano, invece, poco approfondite le motivazioni circa il mantenimento di due partecipazioni societarie ed è stata rilevata, altresì, l'inopportunità di mantenere una partecipazione in una società inattiva.

La stessa Sezione, inoltre, con deliberazione n. 14 del 23 settembre 2020, in sede di controllo sul bilancio di previsione 2019-2021, ha focalizzato l'attenzione sui fondi tutti e, tra questi, su quello per perdite società partecipate rilevando nel complesso, quanto ai predetti fondi, un loro sovradimensionamento che, seppure effettuato prudenzialmente, comporta accantonamenti di risorse non sempre necessarie, che potrebbero essere impiegate altrimenti.

Sempre in sede di esame del bilancio di previsione, la Sezione regionale di controllo per la Calabria, invece, ha rilevato la mancata chiarezza sugli obiettivi derivanti dalle misure di razionalizzazione/revisione delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute di cui all'art. 20, d.lgs. n. 175/2016, che incidono sul bilancio di previsione 2020-2022.

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.

In particolar modo, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nell'ambito dell'attività istruttoria relativa alla parificazione dei rendiconti 2016-2017-2018 della Regione, ha svolto una specifica analisi, in cui è stata esaminata la gestione finanziaria di tutti gli organismi considerati all'interno del perimetro regionale, ivi compresi i piani di razionalizzazione adottati (e ritenuti dalla Sezione strutturati in modo frammentario e non coordinato), nonché fornendo un quadro aggiornato sulla

gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), profili strettamente connessi, posto che la gestione della maggior parte dei fondi europei viene attuata mediante gli organismi partecipati regionali. Particolare attenzione è stata dedicata alle società *in house* regionali, che hanno ricevuto circa il 60% di quanto complessivamente erogato nel triennio esaminato a tutti gli organismi regionali. In quest'ottica, sono state oggetto di precipuo esame le gestioni di alcune specifiche società.

Sul fondo perdite società partecipate si è espressa la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, raccomandando un'esposizione dei dati esaustiva e maggiormente trasparente da cui si evinca con certezza la metodologia adottata per la quantificazione del fondo (decisione n. 100/2020/PARI). La Sezione, inoltre, per quanto concerne il fondo crediti di dubbia esigibilità, ha rilevato una criticità relativa alla partita dei c.d. "crediti deteriorati", nell'ambito della gestione finanziaria dei fondi regolati dalla Convenzione Quadro con una società partecipata (sul punto, la Sezione ha rilevato un elevato rischio di non recuperabilità di tali crediti che ricade interamente in capo alla Regione). Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto è stata svolta, inoltre, un'analisi sull'assetto delle partecipazioni detenute dall'Ente.

Sempre sul tema del fondo, in particolare, la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha operato la parificazione del rendiconto generale della Regione, con eccezione del risultato di amministrazione limitatamente al mancato accantonamento del fondo perdite società partecipate, già segnalato in sede di giudizio per l'esercizio finanziario 2018 (deliberazione 24 luglio 2020, n. 65).

La Sezione regionale di controllo per la Liguria, invece, nella decisione di parificazione n. 64, in relazione a un'articolata operazione di aggregazione e ricapitalizzazione di una società indirettamente partecipata, ritenuta strumentale ad un'operazione di copertura di perdite di esercizio, ha disposto di chiedere il parere della Commissione dell'Unione europea (parere approvato con deliberazione n. 100/2020/PARI del 23 novembre), onde accertare, con riguardo al finanziamento dell'operazione di aggregazione tra IRE S.p.A. e IPS S.c.p.A. , l'eventuale sussistenza di fattispecie suscettibile di integrare un "aiuto di Stato" con coeva violazione degli art. 107 e 108 del TFUE.

La Sezione della regione Friuli-Venezia Giulia, tra i referti di cui alla relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale e il "Rapporto di coordinamento della finanza pubblica regionale", ha approvato la deliberazione n. 12/2020; nella sezione I del rapporto, dedicata al Monitoraggio sulla consistenza degli organismi societari partecipati dagli enti locali, espone la situazione regionale a fine 2019, e l'entità complessiva delle società partecipate dagli enti locali della regione, che dalle 135 unità esistenti a inizio anno 2012 scende a 91 unità a fine anno 2019. Sui contenuti degli atti deliberativi assunti dagli enti, la Sezione ha rilevato che, per più della metà delle partecipazioni (58%), essi presentano motivazioni inidonee a giustificarne compiutamente il mantenimento, con relazioni non sviluppate con riferimento ai dati che l'art. 20 richiede al fine di giustificare la decisione assunta.

La Sezione di controllo per la Lombardia (deliberazione n. 92/2020/PARI), pur esprimendo un giudizio complessivamente positivo sull'apporto che gli enti del sistema regionale danno al conseguimento di obiettivi strategici, ha rilevato la

carenza di una visione programmata e coordinata del rapporto tra le direzioni regionali e gli enti e, inoltre, come la Regione sia priva di una struttura specificamente dedicata al controllo sugli organismi partecipati.

In merito alla *governance*, invece, la Sezione regionale di controllo Veneto, dopo aver approfondito il processo di razionalizzazione periodica 2019 delle partecipazioni regionali sia l'analisi economico-finanziaria delle stesse, ha analizzato, per l'intero quinquennio 2015-2019, i risultati d'esercizio delle partecipazioni regionali rientranti nel perimetro di consolidamento dell'esercizio 2019 e ha riscontrato che la Regione, a partire dal mese di giugno 2019, ha implementato e messo in atto un percorso di sensibilizzazione, rivolto sia agli operatori interni sia a quelli esterni facenti capo alle società e agli enti regionali, al fine di ottimizzare la gestione delle registrazioni contabili verso tali soggetti partecipati, in applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118/2011, della normativa regionale e delle specifiche disposizioni contabili di settore. Tuttavia, tale processo ha subito dei rallentamenti organizzativi che la Regione attribuisce, prevalentemente, alla pandemia Covid-19 (deliberazione n. 102/2020/PARI).

La Sezione di controllo per la regione Umbria ha rilevato, viceversa, criticità in ordine alla riconciliazione dei rapporti di debito/credito con gli enti/società, sul sistema dei controlli/rapporti con gli enti partecipati, nonché profili di inadeguatezza dei piani di razionalizzazione approvati in sede di revisione ordinaria ex art. 20 del TUSP (decisione n. 116/2020/PARI).

Non perfetta conciliazione delle reciproche partite finanziarie tra Regione e organismi partecipati è stata evidenziata anche dalla Sezione di controllo per la Regione Sardegna.

Così come discordanze particolari sono state rilevate anche dalla Sezione di controllo per le Marche che, in relazione a una particolare fattispecie relativa a una società partecipata, ha evidenziato che se le differenze sono riconducibili ad un mancato impegno di risorse da parte dell'ente, anche in termini di carenza di residui passivi, a fronte di maggiori crediti dell'organismo o della società partecipata, una volta accertata l'effettiva esistenza di quei crediti, l'ente è tenuto ad adottare gli interventi correttivi di natura contabile necessari per la regolarizzazione nel bilancio di competenza dell'esercizio in corso, mediante il ricorso all'apposita procedura del riconoscimento del debito fuori bilancio (decisione n. 85/PARI/2020).

Ulteriori criticità sono emerse nel riscontro effettuato dalla Sezione di controllo della Regione Lazio nell'affidamento di incarichi esterni da parte dei soggetti *in house*, non sempre rispettosi della normativa di riferimento.

Nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (decisione n. 2/PARI/2020), la Sezione di controllo, oltre a sviluppare le consuete tematiche, ha dedicato una particolare attenzione agli organismi partecipati. Inoltre, nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto della Provincia autonoma di Trento (decisione n. 3/PARI/2020), è emerso che la Provincia ha recepito l'osservazione formulata nella decisione di parifica n. 4/PARI/2019, approvando la deliberazione di individuazione degli enti e degli organismi strumentali, pubblici e privati, nonché degli enti e organismi a ordinamento provinciale finanziati in via ordinaria che, nel loro insieme costituiscono il "sistema territoriale provinciale integrato".

Con riferimento ai controlli sui rendiconti degli enti locali *ex* art. 148 *bis* del Tuel e in sede di monitoraggio dei piani di riequilibrio finanziari pluriennali, la Sezione regionale di controllo per la Basilicata ha rilevato l'assenza di accantonamenti al fondo perdite società partecipate nelle entità e nelle forme previste dall'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016.

Stesse osservazioni sono state evidenziate dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia che ha rilevato il mancato accantonamento, con possibili ricadute delle gestioni esternalizzate sui bilanci dell'ente locale (deliberazioni n. 88/2020/PRSP, n. 111/2020/PRSP). Omesso accantonamento al fondo per le perdite degli organismi partecipati, pur in presenza di partecipazioni dirette e a fronte di situazioni evidenti di rischio per l'ente, è stato rilevato anche dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto (deliberazioni n. 58/2020/PRSP e 73/2020/PRSP).

Osservazioni sono state rivolte anche dalla Sezione di controllo Bolzano, che in ordine allo stesso fondo ha evidenziato perdite reiterate degli organismi partecipati (delibera 10/2020 su bilanci di previsione 2019-2020, 2020-2022 e rendiconti 2019).

Anche la Sezione di controllo per la regione Valle d'Aosta, nella deliberazione n. 6/2020, con cui è stata approvata la relazione sugli esiti del controllo sui rendiconti dell'esercizio finanziario 2017 dei Comuni della Valle d'Aosta con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (73 Comuni del territorio regionale), ha accertato in relazione alla conciliazione delle partite debitorie e creditorie una generalizzata mancanza della doppia asseverazione degli organi di revisione, raccomandando al riguardo il rispetto delle prescrizioni in materia; che soltanto 26 Comuni, poco più del 35% del totale degli enti esaminati, sono dotati di sistemi informativi idonei a rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le società partecipate; e che, tra questi, soltanto 18 dispongono di un sistema in grado di consentire anche la scomposizione dei rapporti nelle loro componenti elementari (causali dei flussi finanziari, economici e patrimoniali).

Diverse Sezioni hanno rilevato tale irregolarità in ordine alla conciliazione dei rapporti crediti/debiti tra i Comuni e i propri organismi partecipati di cui all'art. 11, c. 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011. In particolare, è stata rilevata la mancata trasmissione della nota informativa recante la conciliazione (Sezione regionale di controllo per il Lazio delibere nn. 80, 81, 97 e 103/2020/PRSE) e la mancata asseverazione dei rapporti debito/credito nei confronti delle proprie partecipate (Sezione Veneto, deliberazioni nn. 54, 73 e 112/2020/PRSP; Sezione Piemonte, deliberazione n. 74/2020/PRSE).

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, tra le problematiche più frequenti, ha rilevato anche la concessione di finanziamento da parte dell'ente alla propria società partecipata (con rischio di non restituzione) e l'assenza di accantonamento prudenziale nell'esercizio di riferimento (54/2020/PRSP); la carenza e/o il *deficit* di un adeguato sistema di monitoraggio per la *governance* dell'ente sugli organismi partecipati (nn. 6, 84, 92, 93, 105, 115 e 116/2020/PRSP); la presenza di società partecipate in perdita (nn. 6, 33, 58 e 112/2020/PRSP).

La Sezione regionale per la Liguria, invece, tra le tante anomalie, ha accertato la pretermissione del c.d. controllo analogo da parte di un ente locale nei confronti di una società, legittimante l'affidamento diretto di contratti alla società *in house*, nonché dei poteri di socio pubblico attribuiti dal codice civile (art. 2449), in

particolare di quelli di controllo ai sensi degli artt. 147 e seguenti del d.lgs. n. 267/2000; la grave irregolarità contabile relativa ai mancati accantonamenti nel fondo perdite società partecipate; sulla base dell'esame del piano di revisione delle partecipazioni societarie 2019 e della relazione sullo stato di attuazione del precedente piano 2018, la necessità di esplicitare in maniera maggiormente puntuale la decisione di mantenimento della partecipazione in due società, in particolare sotto il profilo della stretta inerenza alla missione istituzionale di Comune e Provincia. La stessa Sezione, nell'ambito dell'attività di monitoraggio sull'attuazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, con le deliberazioni n. 20/2020/PRSP e n. 123/2020/PRSP, ha accertato, con riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre 2019, il rispetto degli obiettivi finanziari intermedi programmati, ma al contempo, ha ritenuto di rilevare l'esistenza di una potenziale insidia sugli equilibri dell'Ente, rappresentata dai possibili riflessi derivanti dalle condizioni di crisi finanziaria ed economica in cui versa una società partecipata.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, oltre a rilevare la mancata asseverazione debiti/crediti reciproci tra ente e organismi partecipati, in un caso, con la deliberazione 70/2020/PRSP, in relazione all'erogazione di una somma da parte del Comune ad una società in liquidazione e al conseguente contrasto con il divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 6, c. 19, del d. l. n. 78/2020 (convertito dalla l. n. 122/2010, successivamente ripreso e confermato dall'art. 14, c. 5, del d.lgs. n. 175/2016), ha avuto modo di richiamare la consolidata giurisprudenza contabile secondo cui, non solo non sussiste alcun obbligo di salvataggio a carico dell'ente pubblico socio, ma anzi l'ente deve astenersi dal coprire il fabbisogno finanziario della società in difficoltà qualora non siano chiari ed evidenti i vantaggi che, dall'operazione di salvataggio, possano derivare all'ente.

Sullo stesso tema si è pronunciata la Sezione regionale Piemonte, analizzando situazioni particolarmente critiche di società partecipate da enti locali che, seppure in liquidazione da diversi anni, seguitano a maturare perdite, con risvolti negativi sui bilanci degli enti soci che continuano a ripianarle con esborsi annuali significativi. In particolare, nella delibera n. 70/2020, la Sezione ha espresso l'avviso che alla liquidazione non possa che seguire lo scioglimento della società con la conseguente cancellazione dal registro delle imprese, dismissione indispensabile per consentire al Comune di rientrare nella piena disponibilità dei beni immobili, a suo tempo ceduti alla società, ed evitare di compromettere il proprio bilancio con reiterati versamenti per ripianare le perdite della società partecipata. Con delibera n. 63/2020, la Sezione ha affermato che la relazione diretta che si instaura tra le perdite registrate dagli organismi partecipati e la conseguenziale contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per gli enti proprietari a preventivo, ha l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione degli organismi partecipati. Tuttavia, nonostante la previsione degli accantonamenti richiamati, il "soccorso finanziario" nei confronti degli organismi partecipati è da considerare precluso, allorché si versi nella condizione di reiterate perdite di esercizio, e di cui all'art. 6, c. 19, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, con disposizione confermata dall'art. 14, c. 5, del testo unico di cui al d.lgs. n. 175 del 2016.

Le Sezioni regionali hanno dedicato particolare attenzione agli organismi partecipati anche nell'ambito dell'esame sui controlli interni.

Tra queste, la Sezione Emilia-Romagna ha rilevato criticità nel funzionamento del controllo sulle società partecipate (delib. n. 126/2020/VSCG), criticità rilevate anche dalla Sezione di controllo per la Regione Sicilia e per la Regione Veneto con riferimento ai controlli interni della Regione.

La Sezione regionale di controllo per le Marche, in relazione alla verifica per l'anno 2018 del funzionamento dei controlli interni, ha rilevato il mancato esercizio del controllo sugli organismi partecipati nella massima parte dei casi (deliberazioni nn. 54, 55, 56, 57 e 58).

La Sezione di controllo per la Regione Sardegna ha raccomandato di allegare *report* idonei a descrivere compiutamente il controllo sugli organismi partecipati, sia sotto il profilo soggettivo degli enti controllati, sia per quanto attiene a tutto l'esercizio di riferimento.

5. Controllo sulla gestione

Le Sezioni regionali, anche a seguito delle importanti attribuzioni di funzioni in materia di controllo sugli equilibri finanziari degli enti territoriali, mantengono un ruolo centrale nella valutazione delle gestioni pubbliche sotto il profilo dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia (ex art. 3 della l. n. 20 del 1994).

Tali attività di controllo si sviluppano sulla base della programmazione annuale e sono sempre più spesso gestite in modo coordinato, tra sezioni centrali e territoriali, al fine di sfruttare le sinergie operative e l'approfondimento dei fenomeni indagati.

Nel 2020 sono state oggetto di attenzione alcune tematiche centrali delle analisi sulla gestione, tra cui la sanità, l'ambiente, i grandi eventi e le opere pubbliche.

Con riferimento alla sanità, l'eccezionale crisi sanitaria provocata dalla pandemia da COVID 19, ha fatto emergere molte criticità, portando ancor di più l'attenzione sui temi della gestione della spesa sanitaria.

In siffatto straordinario contesto, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in linea con le indicazioni contenute nella deliberazione n. 21/SSRRCO/INPR/19 delle Sezioni riunite della Corte, relative alla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2020", in cui è specificato che le sezioni regionali di controllo *"sono chiamate a contribuire al fondamentale compito del monitoraggio degli investimenti pubblici e potranno svolgere specifici approfondimenti…."*, ha indicato tra le tematiche a valenza trasversale anche alcune problematiche in materia sanitaria.

Con la deliberazione n. 126/2020/INPR, 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, ha individuato la Società ARIA S.p.A. – Azienda regionale per l'innovazione e gli acquisti – come destinataria dell'attività di controllo sulla gestione riguardante il tema della "Programmazione e gestione degli acquisti di beni e di servizi in ambito sanitario", con eventuali acquisizioni istruttorie anche nei confronti degli Enti sanitari. L'indagine è in fase di svolgimento.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, invece, con deliberazione n.103/2020/VSG del 21 ottobre 2020 ha approvato la "Relazione sulla gestione delle Aziende per i servizi alla persona (ASP) nella regione Emilia-Romagna- Ricognizione sulla situazione finanziaria e gestionale", che esamina l'attività di assistenza alla persona e all'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale del settore, prendendo in esame i dati forniti dalle 36 aziende che operano sul territorio regionale, prioritariamente nell'area di intervento anziani, nonché nelle aree disabili, famiglie e minori, povertà ed esclusione sociale.

La Sezione regionale di controllo per la Toscana ha avviato l'attività istruttoria relativa al rinnovo delle apparecchiature obsolete in dotazione alle strutture di assistenza e alla gestione delle liste d'attesa, tema, quest'ultimo, attualmente di grande rilevanza e oggetto di approfondimento nell'ambito dell'attività di controllo sugli enti del Servizio sanitario regionale anche da parte di altre Sezioni (in particolare, Sezione regionale di controllo Puglia, delibera n. 79/2020/PRSS).

In materia di ambiente, la Sezione regionale di controllo per il Veneto, con la deliberazione n. 196/2020/GEST, ha approvato il controllo-referto sulla salvaguardia della laguna di Venezia e sullo stato di esecuzione delle opere del Mo.S.E. (modello sperimentale elettro-meccanico) e del piano di gestione e di avviamento. L'analisi, esitata al termine di un complesso *iter* istruttorio, che ha richiesto l'acquisizione di una notevole mole di documenti anche di rilevanza tecnica, ha posto in luce la connessione imprescindibile che intercorre tra tutti gli interventi generali per la salvaguardia, in cui si allocano le attività finalizzate alla salvaguardia fisica e ambientale di Venezia e della laguna; le relative attività fanno riferimento al "Piano generale degli interventi" approvato dal Comitato di cui all'art. 4 della l. n. 798/1984, nell'adunanza del 19 giugno 1991, che coniuga la protezione del territorio dagli allagamenti con la tutela dell'ecosistema lagunare (Laguna, bacino scolante e Alto Adriatico e il Sistema Mo.S.E. (Modulo Sperimentale Elettromagnetico), che comprende un sistema integrato di opere per la difesa completa di tutti gli abitati lagunari dalle acque alte di qualunque livello e, quindi, la progettazione e realizzazione delle opere di regolazione delle maree, nonché le opere complementari connesse ossia tutte le opere previste nell'ambito del Piano per la salvaguardia di Venezia che devono essere realizzate alle bocche di porto e che sono essenziali per difendere i centri abitati, sia dagli allagamenti più frequenti, che da quelli eccezionali. Il referto evidenzia come la concreta attuazione degli obiettivi programmatici sia, di fatto, influenzata - negativamente - dalle difficoltà generate dalla sovrapposizione delle competenze attribuite ad Enti diversi, non coordinate tra loro, in assenza di una visione d'insieme e di interventi appartenenti ad un unico sistema integrato.

La Sezione regionale ha quindi espresso una serie coordinata di raccomandazioni nei confronti delle autorità, enti ed organismi che rappresentano i soggetti interlocutori, destinatari del controllo-referto, i quali hanno partecipato al contraddittorio e sono – pertanto - investiti dell'adozione delle misure organizzative e d'autocorrezione amministrativa, in conformità alle competenze rispettivamente assegnate dall'ordinamento giuridico ed amministrativo delle funzioni pubbliche e di rilevanza pubblica.

La Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana, invece, con la deliberazione n. 1/2020/GEST ha concluso l'indagine sul rendiconto del funzionario delegato relativo alla gestione delle attività poste in essere per fronteggiare il grave movimento franoso verificatosi nel comune di Calatabiano, principale fonte idrica del Comune di Messina, di cui alle ordinanze del capo della protezione civile n. 297 del 2015 e n. 443 del 2017.

Sempre con riferimento all'ambiente, infine, la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha approvato, con la deliberazione n. 129/2020/GEST, la relazione sulle "Prime analisi sulla gestione dell'emergenza sisma 2016 nella Regione Lazio", riferita all'attività condotta, a partire dall'iniziale fase dell'emergenza, dalla Regione Lazio e dagli enti locali interessati dal terremoto in provincia di Rieti.

In ultimo, la Sezione di controllo per la Lombardia, con la delibera n. 26/2020/GEST, ha approvato la relazione concernente "La gestione dell'Agenzia regionale della protezione ambiente – ARPA Lombardia", rilevando che le opere più importanti in termini strategici e di impegno finanziario, erano individuabili nei laboratori di Brescia e Milano, e osservando che la loro realizzazione è risultata, tuttavia, in forte ritardo, con un conseguente mancato efficientamento organizzativo legato alla concentrazione dei laboratori dagli attuali sette a due, determinando, inoltre, la sottoutilizzazione delle somme del Fondo rotativo, incassate negli esercizi 2013 e 2014 e ancora appostate nel bilancio dell'Agenzia.

Con riferimento ai grandi eventi, la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, con delibera n. 56/2020/VSGO, ha approvato la relazione che ha concluso l'indagine sul tema "Matera – capitale della cultura 2019" - Analisi dei flussi finanziari occasionati dalla realizzazione dell'evento, con particolare attenzione a quelli utilizzati per il funzionamento della fondazione "Matera 2019" e a quelli connessi alla riscossione dell'imposta di soggiorno", in particolare, accertando l'esistenza di criticità nell'utilizzazione dello strumento della "fondazione di partecipazione" per la gestione degli eventi connessi alla nomina di Matera a capitale della cultura 2019, nonché dei finanziamenti pubblici ad essa assegnati, riconducibili anche alla natura atipica di tale strumento organizzativo, e riscontrando la mancanza di un puntuale controllo esterno sull'attività della fondazione, sulla gestione dei fondi, sul costo del personale dirigenziale e dei contratti dalla stessa stipulati, anche con riferimento alle assunzioni effettuate. La Sezione ha rilevato, inoltre, la deficitarietà del sistema di accertamento e riscossione della tassa di soggiorno dovuta al Comune di Matera, a causa del perdurante mancato approntamento da parte dell'ente e, segnatamente, dell'Ufficio tributi di un sistema telematico diretto di rilevazione dei soggetti obbligati al pagamento e al tempestivo riversamento della tassa versata.

In relazione alle opere pubbliche, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 25/2020/GEST, ha approvato la "Relazione sullo stato di attuazione delle opere pubbliche di Regione ed enti locali in Lombardia". Il Rapporto è stato trasmesso alle Sezioni riunite in sede di controllo e alla Sezione delle Autonomie come supplemento informativo al Rapporto 2019 sul coordinamento della Finanza Pubblica.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, invece, con la deliberazione n. 182/2020/GEST ha riferito in merito al controllo sulla gestione effettuato con

riferimento alla Superstrada Pedemontana Veneta. All'esito del controllo, la Sezione ha raccomandato all'Amministrazione regionale di procedere all'adozione di misure organizzative di rafforzamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio dei tempi di completamento delle opere e a un'approfondita verifica sull'attuale attendibilità delle stime di traffico allegate al TAC, anche al fine di adeguare i dati previsionali all'avveramento di situazioni di fatto, che presentano - allo stato degli atti - un significativo margine d'incertezza incidente sul valore dell'investimento e sull'idoneità dell'opera a generare i corrispondenti flussi di cassa, con estensione delle attività di verifica al monitoraggio delle situazioni *in itinere*. La Sezione ha inoltre raccomandato la vigilanza sull'esatto e tempestivo adempimento dell'obbligo di resa del conto giudiziale gravante sul concessionario sulla gestione delle tratte già in esercizio, a garanzia della trasparenza della finanza pubblica, nonché la tempestività nelle iniziative di recupero nei confronti del concessionario dell'importo di 20.147.000 euro indebitamente liquidato a titolo di IVA non dovuta sulla quota di contributo finanziata per la realizzazione dell'opera.

Con riferimento ad altri temi, si segnala la conclusione dell'indagine sulla finanza locale in Sicilia per gli anni 2017-2018, di cui alla delibera della Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana n. 86/2020/GEST, nonché l'indagine sulle province regionali abruzzesi, di cui alla deliberazione n. 283/2020/FRG con cui la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha concluso un'articolata indagine con la quale ha inteso esaminare gli effetti finanziari, contabili e gestionali che le riforme succedutesi nel recente passato hanno recato all'attività delle Province, nel passaggio dall' ipotesi di federalismo fiscale al ruolo che svolgono attualmente nel mutato quadro ordinamentale. In particolare la Sezione, in tale ultima delibera, ha rilevato come il ruolo svolto dalla Regione nel processo di riordino delle funzioni del comparto, nel caso dell'Abruzzo, sconti gli evidenti ritardi iniziali – comuni, peraltro, ad altre realtà regionali - nell'emanazione delle disposizioni di recepimento della l. n. 56 del 2014, che hanno comportato ulteriori problemi ai quali le Province hanno dovuto far fronte e come gli Enti locali della Regione Abruzzo si siano inoltre trovati a fronteggiare le drammatiche conseguenze derivanti dal sisma del 2009 e di quello del 2016. I successivi e inevitabili ritardi nel trasferimento delle funzioni non fondamentali hanno costituito una criticità non indifferente per le Province della Regione Abruzzo tanto che all'attualità il processo di definizione dei rimborsi per i maggiori costi sostenuti per funzioni non più di competenza di tali enti non ha ancora trovato una sistemazione finale, alla quale la Regione è, in definitiva, chiamata a dare concretezza realizzando gli ultimi aspetti della riforma di riorganizzazione delle Province.

Infine, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera n. 55/2020/GEST, ha preso atto delle misure consequenziali e degli elementi forniti dalla Regione Lombardia, a conclusione dell'indagine di controllo sulla gestione dei Centri per l'Impiego.

6. Controllo preventivo e successivo di legittimità

La Corte dei conti, attraverso le proprie Sezioni regionali, esercita il controllo preventivo di legittimità *ex* art. 3, c. 1, della l. n. 20/1994 sugli atti delle Amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede nella circoscrizione territoriale

di competenza (in particolar modo Uffici territoriali di governo e Uffici scolastici regionali).

Nelle Sezioni aventi sede nelle Regioni ad autonomia speciale le competenze possono essere più ampie, potendo investire anche atti delle Regioni.

Si rammenta che l'attività di controllo non sempre esita in delibere della Sezione, in quanto può verificarsi, oltre all'ipotesi in cui l'atto sottoposto al controllo venga ammesso al visto e registrato perché legittimo, che l'attività istruttoria conduca alla formulazione di numerose osservazioni e note di avvertenza a fronte delle quali le amministrazioni interessate avviano processi di autocorrezione, ricorrendo a misure di autotutela con ritiro degli atti e, in taluni casi, riproposizione dei medesimi con adeguamento ai rilievi sollevati.

Nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, la giurisprudenza delle Sezioni regionali ha affrontato, sotto vari profili, la disamina dei decreti approvativi delle convenzioni nell'ambito degli accordi tra amministrazioni *ex* art. 15 della l. n. 241/90 e dei contratti stipulati anche nella forma di accordi quadro *ex* art. 54 del d.lgs. n. 50/2016.

Al riguardo della materia dei contratti pubblici, è stato sottolineato il consolidato orientamento secondo cui il controllo preventivo deve necessariamente aver luogo prima che l'atto venga sottoposto ad esecuzione, con conseguente impossibilità per la Corte dei conti di esercitare le funzioni di controllo preventivo di legittimità rispetto ad un provvedimento che abbia già ampiamente esaurito i suoi effetti o nei casi in cui l'Amministrazione abbia già autonomamente portato ad esecuzione l'atto prima del suo invio per la sottoposizione a controllo (Sez. contr. Reg. Lazio, nn. 10, 11 e 12/2020).

In relazione al tema dell'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità dei decreti di approvazione di contratti ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. g.) della l. n. 20/1994, con riguardo al valore da considerare in caso di servizi e forniture, è stato affrontato il tema, in caso di affidamento, ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. n. 50/2016, attraverso il sistema dinamico di acquisizione della PA (SDAPA) e il ricorso a procedure negoziate, del possibile frazionamento artificioso del contratto in presenza, segnatamente, di servizi continuativi con carattere di ripetibilità. È stato precisato che, per gli accordi quadro e per i sistemi dinamici di acquisizione, il valore da prendere in considerazione è il valore massimo stimato al netto dell'IVA del complesso dei contratti previsti durante l'intera tornata contrattuale e che l'importo totale previsto per la prosecuzione dei lavori o per la prestazione dei servizi è computato per la determinazione del valore globale dell'appalto, ai fini dell'applicazione delle soglie di cui all'art. 35, c. 1, del d.lgs. n. 50/2016 (Sez. contr. Reg. Lazio, n. 78/2020).

Va segnalato il recente deferimento dinanzi alla Sezione regionale di controllo per il Veneto in relazione all'atto approvativo di atto aggiuntivo nell'ambito del sistema Mo.S.E., affetto 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 (ritardo non giustificato) e sotto il profilo dell'incongruità atteso che il riscontrato ritardo, oltre a non essere comprensibile, contrastava con le finalità dell'atto stesso e con i suoi presupposti, vanificandone gli effetti; l'esistenza di

pattuizioni propedeutiche e presupposte all'atto sottoposto a controllo, prive della necessaria approvazione, mediante decreto approvativo e relativo visto di legittimità; la mancanza del necessario collegamento tra il finanziamento ed i pagamenti delle opere ancora da eseguire. All'esito dell'adunanza, il Provveditorato OO.PP. ha chiesto formalmente il ritiro del decreto (Sez. contr. reg. Veneto, n. 12/2021).

Con riguardo al profilo dei rinnovi contrattuali, è stato ricusato il visto di un decreto relativo all'approvazione di un contratto di locazione, per mancata osservanza della procedura di cui all'art. 5, c. 2, del d.p.r. n. 276/2007. Per effetto di detta norma, trattandosi di rinnovo successivo al primo, l'Amministrazione non poteva procedere con un ulteriore rinnovo automatico, ma avrebbe dovuto pubblicare un avviso al fine, se del caso, di instaurare una gara informale fra coloro che avessero comunicato il proprio interesse alla locazione (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 12/2020).

Nel ribadire l'eccezionalità del ricorso alla proroga solo in casi limitati ed eccezionali, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione, in cui vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento, con le ordinarie procedure, di un nuovo contraente (art. 106, c. 11, del d.lgs. n. 50/2016), è stato ricusato il visto in relazione al decreto della seconda proroga di un atto di concessione relativo alla gestione integrata dei servizi aggiuntivi per diverse sedi museali e monumenti pugliesi (Sez. contr. Reg. Puglia, n. 96/2020).

È stato, altresì, rifiutato il visto del decreto di approvazione dell'atto di un'ulteriore proroga tecnica di sei mesi dell'appalto del servizio di ristorazione nelle mense per il personale della Polizia penitenziaria della regione, giustificato in base all'emergenza epidemiologica Covid 19. Il Collegio ha ritenuto che nella fattispecie esaminata ricorresse un'illegittima modifica sostanziale del contratto di appalto di servizi in corso, con conseguente affidamento diretto per un importo superiore alla soglia comunitaria, in assenza di una procedura di evidenza pubblica, con difetto di motivazione sia sulla mancata adozione di scelte alternative, eventualmente idonee a soddisfare le proprie esigenze attingendo al mercato, sia sulla durata del nuovo vincolo negoziale (Sez. contr. reg. Sicilia, n. 120/2020).

Particolarmente numerose le pronunce in materia di incarichi dirigenziali nel settore scolastico. Al riguardo, è stata dichiarata l'illegittimità dei decreti di conferimento dell'incarico di dirigente scolastico sottoscritti dal Capo dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione. In particolare, si è affermato che, alla luce del principio di legalità e del conseguente principio di inderogabilità dell'ordine legale delle competenze che sovraintende all'organizzazione degli uffici, è viziato da incompetenza relativa il decreto di conferimento di incarico di dirigente scolastico sottoscritto dal Capo dipartimento. La competenza per tale tipologia di atti deve essere infatti riconosciuta al Direttore generale preposto agli Uffici Scolastici regionali di livello generale (Sez. reg. contr. Lazio, nn. 8, 9, 23 e 24/2020).

È stata dichiarata l'illegittimità del decreto di conferimento dell'incarico di direzione presso un'istituzione scolastica ad un soggetto destinatario di un provvedimento di risoluzione unilaterale di un precedente rapporto di lavoro come dirigente scolastico per il mancato superamento del periodo di prova in

considerazione della disciplina di cui all'art. 2, c. 3, d.p.r. 9 maggio 1984, n. 487, che impone il divieto di accesso al pubblico impiego per coloro che siano già stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione per persistente insufficiente rendimento (Sez. contr. reg. Emilia Romagna, n. 15/2020).

In materia di incarichi dirigenziali meramente nominali, conferiti dagli uffici scolastici regionali, è stato precisato che non può rinvenirsi l'attribuzione effettiva di "funzioni dirigenziali" ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 ed essere sottoposti al controllo preventivo di legittimità *ex* art. 3, l. n. 20/1994, trattandosi, piuttosto, di incarichi meramente figurativi, che assumono natura organizzativa interna, la cui funzione appare essere quella di tutelare il dirigente in posizione di comando, tanto sotto il profilo economico, quanto sotto quello della titolarità della sede, la cui origine è da rintracciare nella contrattazione collettiva di settore e non nella legge (Sez. reg. contr. Liguria, n. 24/2020).

Tra i rilievi più ricorrenti in tema di conferimenti di incarichi dirigenziali, si è osservato che gli stessi non possono avere decorrenza antecedente alla data di emanazione dell'atto, in ragione delle finalità e degli effetti del controllo preventivo sull'efficacia dell'atto stesso (*ex* art. 3, c. 2, l. 14 gennaio 1994 n. 20). Le carenze rilevate hanno riguardato, in particolare, i seguenti profili: indicazione delle motivazioni dell'atto e, più in generale, applicazione della l. n. 241/1990; svolgimento delle procedure selettive per il reclutamento di personale dirigenziale a tempo determinato ex art. 19, cc. 5 *bis* e 6 del d.lgs. n. 165/2001; applicazione, anche in caso di rinnovo, della procedura prevista dall'art. 19, c. 1-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001.

L'istruttoria della Corte ha sovente 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) i rilievi hanno indotto le amministrazioni centrali a potenziare gli organici consentendo lo svolgimento adeguato delle funzioni di competenza territoriale.

La verifica dei decreti di accertamento dei 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 ad esigibilità (IPE), alle nuove modalità di registrazione. La giurisprudenza delle sezioni di controllo ha affrontato la verifica, anche nel caso dei residui propri, dell'esistenza di un titolo idoneo a formare il residuo dal momento che il riscontro di corrispondenza dell'importo portato a residuo con l'obbligazione giuridicamente assunta presuppone che tale obbligazione sia validamente perfezionata (Sez. reg. contr. Liguria, nn. 57 e 78/2020).

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. 123/2011.

In base a tale norma, gli atti ai quali si dà seguito sotto la responsabilità del dirigente, nonostante le osservazioni dell'Ufficio centrale di bilancio, devono essere trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al competente ufficio di controllo della Corte dei conti. Detta tipologia di controllo, secondo le indicazioni contenute nella deliberazione delle Sezioni riunite n. 9/2012, viene esercitato secondo le regole procedurali del sindacato preventivo e può portare

a pronunce di ammissione o ricusazione del visto e della conseguente registrazione. Attesa la circostanza che lo stesso si esercita su atti efficaci, in taluni casi, la pronuncia negativa può comportare la trasmissione degli atti alla Procura regionale.

In questo ambito di controllo, nel corso del 2020, la giurisprudenza delle Sezioni regionali ha affrontato varie problematiche: liquidazione di ferie non godute (Sez. contr. Reg. Puglia, n. 74/2020); assunzione di personale docente e ATA del comparto istruzione e ricerca; ricostruzione di carriera di docenti assunti a tempo determinato e concessione dei benefici ex l. 104/1992.

L'adesione di circa la metà degli uffici di controllo regionali al sistema informativo SILEA, nel corso del 2020, pur con le difficoltà connesse all'attuale quadro sanitario da Covid 19, ha senz'altro agevolato l'espletamento del capillare controllo preventivo a distanza, senza ritardo e in piena sicurezza dei dipendenti.

7. Attività consultiva

L'attività consultiva in materia di contabilità pubblica, introdotta dall'art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003, continua a costituire una delle principali attività delle Sezioni regionali di controllo, anche per la tempistica, particolarmente contenuta (di norma trenta giorni), che viene osservata per la resa del parere. Attraverso questa attività le Sezioni regionali di controllo contribuiscono alla corretta interpretazione ed implementazione del quadro normativo in materia di contabilità pubblica, caratterizzato da una costante evoluzione e da un elevato livello di complessità tecnica.

Trattasi, all'evidenza, di una funzione di particolare rilievo che ha assunto ancor più significatività alla luce degli effetti che alla stessa riconnette il codice di giustizia contabile.

Giova, al riguardo, rammentare che, a mente dell'art. 69, 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.

Anche nel corso del 2020 rilevanti, sotto il profilo numerico e quanto agli ambiti tematici, sono le fattispecie normative su cui gli enti territoriali hanno richiesto il motivato avviso delle Sezioni regionali di controllo: dal punto di vista procedurale deve, peraltro, evidenziarsi come il proficuo raccordo con il Consiglio delle Autonomie locali (CAL) – organo che, ai sensi dell'art. 7, c. 8 della l. n. 131/2003, deve curare la trasmissione dei pareri alla Sezione regionale di controllo abbia comportato la significativa riduzione delle declaratorie di inammissibilità soggettiva. Permane un certo numero di declaratorie di inammissibilità oggettiva, circostanza che si riscontra quando il quesito presentato non abbia riguardo alla "contabilità pubblica", ovvero la sua soluzione comporti un coinvolgimento della Corte dei conti nell'amministrazione attiva dell'organo richiedente ovvero, ancora, possa produrre interferenze con funzioni di competenza di altro plesso giudiziario o di altra funzione intestata alla magistratura contabile.

Di seguito, senza pretesa di esaustività, si indicano le fattispecie, analizzate dalle Sezioni territoriali di controllo nel corso del 2020, che figurano di maggior interesse in relazione alla problematica sollevata ed alla soluzione interpretativa offerta.

Le tematiche affrontate più frequentemente riguardano:

- le spese del personale e il contenimento della spesa pubblica (gratuità degli incarichi "non politici" svolti da soggetti eletti o nominati in organi appartenenti a diversi livelli di governo[21]; vincoli assunzionali nelle "progressioni verticali"[22]; spese del personale nei comuni in piano di riequilibrio[23]; indennità di ordine pubblico[24], anche in relazione alla emergenza COVID[25] e alla incrementabilità del "fondo risorse decentrate"[26]; calibrazione degli spazi assunzionali[27] e mobilità intra-comparto in relazione alla capacità assunzionale[28]; limiti ai compensi per gli organi amministrativi delle società controllate dalle amministrazioni pubbliche[29]; incrementabilità della indennità del Sindaco e vincoli di destinazione gravanti sulla stessa[30]; facoltà assunzionali di cui all'art. 33, c. 2, del d. l. 30 aprile 2019 n. 34[31]; incentivi tecnici e *project financing*[32]; acquisizione, da parte di Province, di personale proveniente in mobilità da Comuni[33]; legittimità delle "spese per il rinnovo della carta di qualificazione del conducente (cqc)"[34]);
- le società pubbliche e gli enti strumentali (applicabilità alle fondazioni del divieto di conferimento di incarichi e di cariche di organi di governo a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza[35]; inclusione delle fondazioni nel perimetro del bilancio consolidato[36]; limiti al "soccorso finanziario"[37]; applicabilità del divieto di conferimento degli incarichi di cui all'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012, nei confronti delle cariche di governo nelle società a controllo pubblico[38]; possibilità di costituzione di fondazioni con finalità non strettamente rientranti tra quelle istituzionalmente spettanti ai comuni[39]);

---

[21] Sezione di controllo per la Regione Basilicata, deliberazione n. 3/2020/PAR.
[22] Sezione di controllo per la Regione Basilicata, deliberazione n. 38/2020/PAR.
[23] Sezione di controllo per la Regione Liguria, deliberazione n. 51/2020/PAR.
[24] Sezione di controllo per la Regione Veneto, deliberazione n. 96/2020/PAR.
[25] Sezione di controllo per la Regione Emilia-Romagna, deliberazione n. 104/2020/PAR.
[26] Sezione di controllo per la Regione Marche, deliberazione n. 3/2020/PAR.
[27] Sezione di controllo per la Regione Emilia-Romagna, deliberazione n. 55/2020/PAR.
[28] Sezione di controllo per la Regione Emilia-Romagna, deliberazione n. 32/2020/PAR; Sezione di controllo per la Regione Umbria, deliberazione n. 117/2020/PAR.
[29] Sezione di controllo per la Regione Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 15/2020/PAR; Sezione di controllo per la Regione Liguria, deliberazione n. 29/2020/PAR; per riflessioni sul concetto di gratuità degli incarichi si veda, invece, Sezione di controllo per la Regione Lazio, deliberazione n. 73/2020/PAR.
[30] Sezione di controllo per la Regione Liguria, deliberazione n. 98/2020/PAR; Sezione di controllo per la Regione Lombardia, deliberazioni n. 67 e 129/2020/PAR; Sezione di controllo per la Regione Molise, deliberazione n. 42/2020/PAR (ove è affrontato il problema della estensione degli incrementi al Vice Sindaco).
[31] Sezione di controllo per la Regione Lombardia, deliberazioni nn. 74, 95, 124 e 134/2020/PAR.
[32] Sezione di controllo per la Regione Lombardia, deliberazione n. 110/2020/PAR.
[33] Sezione di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 169/2020/PAR.
[34] Sezione di controllo per la Regione Toscana, deliberazioni nn. 30 e 31/2020/PAR.
[35] Sezione di controllo per la Regione Lombardia, deliberazione n. 23/2020/PAR.
[36] Sezione di controllo per la Regione Lombardia, deliberazione n. 157/2020/PAR.
[37] Sezione di controllo per la Regione Veneto, deliberazione n. 119/2020/PAR.
[38] Sezione di controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 90/2020/PAR.
[39] Sezione di controllo per la Regione Veneto, deliberazione n. 130/2020/PAR.

- l'applicazione delle regole della contabilità armonizzata (modalità di restituzione del fondo di rotazione ex art. 243-*ter,* Tuel[40]; modalità di contabilizzazione delle spese per le progettazioni di lavori pubblici[41]; uso di immobili pubblici a titolo gratuito e locazione a canone agevolato[42]; perimetrazione del concetto di indebitamento anche alla luce le regole del SEC 10[43]; contabilizzazione del credito transattivo del concessionario nei confronti dell'ente che adotti la contabilità finanziaria[44]; chiusura della procedura di dissesto e nuova dichiarazione di dissesto[45]; contabilizzazione della spesa relativa alla ripetizione di un indebito inserito nella procedura semplificata di liquidazione ex art. 258 Tuel[46]; ripiano del disavanzo collegato alla rappresentazione delle anticipazioni di liquidità dopo la sentenza Corte cost. n. 4/2020[47]; riscossione dei canoni enfiteutici relativi ai beni di uso civico[48]; rappresentazione in bilancio di lettere di *patronage* "forte"[49]; possibilità per gli enti locali di ricorrere alla *datio in solutum* in luogo dell'adempimento di un'obbligazione tributaria[50]; calcolo del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà per immobili inseriti in piani per gli insediamenti produttivi (PIP)[51]; possibilità per gli enti locali di sovvenzionare soggetti di particolare rilevanza per la loro funzione sociale nell'ambito della collettività locale[52]; modalità di copertura dei costi del servizio di trasporto scolastico[53]; canoni di locazione per immobili di proprietà di Forze Armate[54]);
- i contratti pubblici (necessità del riconoscimento di debiti fuori bilancio sorti in occasione di lavori di somma urgenza[55]; trasferimenti a cooperative sociali onlus aggiudicatarie del servizio di gestione di scuole dell'infanzia paritarie[56]; "incentivi tecnici" e contratti di concessione[57]; "incentivi tecnici" e deroghe temporanee al codice degli appalti[58]; certificabilità dell'organo di revisione, dopo la scadenza prevista, di contratti già sottoscritti e applicati[59]).

Si evidenzia, inoltre, che alcuni quesiti hanno riguardato la applicazione di disposizioni di recentissima adozione, e, in particolare, la corretta interpretazione delle norme, contenute nei d.l. n. 18/2020 e n. 34/2020, che

---

[40] Sezione di controllo per la Regione Lazio, deliberazione n. 99/2020/PAR.
[41] Sezione di controllo per la Regione Liguria, deliberazione n. 66/2020/PAR.
[42] Sezione di controllo per la Regione Liguria, deliberazione n. 79/2020/PAR.
[43] Sezione di controllo per la Regione Campania, deliberazione n. 96/2020/PAR.
[44] Sezione di controllo per la Regione Lombardia, deliberazione n. 114/2020/PAR.
[45] Sezione di controllo per la Regione Lombardia, deliberazione n. 184/2020/PAR.
[46] Sezione di controllo per la Regione Marche, deliberazione n. 114/2020/PAR.
[47] Sezione di controllo per la Regione Molise, deliberazione n. 44/2020/PAR.
[48] Sezione di controllo per la Regione Molise, deliberazione n. 70/2020/PAR.
[49] Sezione di controllo per la Regione Piemonte, deliberazione n. 36/2020/PAR.
[50] Sezione di controllo per la Regione Piemonte, deliberazione n. 35/2020/PAR.
[51] Sezione di controllo per la Regione Puglia, deliberazione n. 70/2020/PAR.
[52] Sezione di controllo per la Regione Trentino – Alto Adige, Prov. Trento, deliberazione n. 2/2020/PAR.
[53] Sezione di controllo per la Regione Calabria, deliberazione n. 123/2020/PAR.
[54] Sezione di controllo per la Regione Calabria, deliberazione n. 161/2020/PAR.
[55] Sezione di controllo per la Regione Basilicata, deliberazione n. 5/2020/PAR.
[56] Sezione di controllo per la Regione Lombardia, deliberazione n. 54/2020/PAR.
[57] Sezione di controllo per la Regione Lombardia, deliberazione n. 176/2020/PAR.
[58] Sezione di controllo per la Regione Veneto, deliberazione n. 121/2020/PAR.
[59] Sezione di controllo per la Regione Puglia, deliberazione n. 85/2020/PAR.

dispongono in materia di sostegno economico spettante ai gestori dei servizi di trasporto scolastico per la copertura delle spese residue incomprimibili nel periodo di *lock-down* conseguente all'emergenza epidemiologica[60].

Numerose sono state, altresì, le fattispecie rispetto alle quali le Sezioni hanno ritenuto di sospendere la pronuncia e hanno trasmesso gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza circa il deferimento di questioni di massima alla Sezione delle Autonomie ovvero, per l'ipotesi di problematiche afferenti al coordinamento della finanza pubblica, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Tra le questioni di maggior rilevanza oggetto del descritto deferimento si ricordano: la competenza dell'OSL (organo straordinario di liquidazione) a riconoscere i debiti fuori bilancio nei comuni in dissesto[61] nonché i debiti che, pur contrattualizzati prima, sono divenuti certi, liquidi ed esigibili in conseguenza di prestazioni eseguite successivamente al bilancio stabilmente riequilibrato[62]; la natura (mutuo o anticipazione di liquidità) del "fondo per le demolizioni delle opere abusive" di cui all'art. 32, c. 12, del d.l. n. 269/2003[63]; la legittimazione ad azionare l'attività consultiva della magistratura contabile da parte delle Unioni di Comuni[64]; la sussumibilità nella materia della contabilità pubblica dei quesiti relativi allo scorrimento e all'utilizzo delle graduatorie concorsuali ai fini assunzionali[65].

8. Altre tipologie di controllo intestate alle Sezioni regionali di controllo

Certificazione dei contratti collettivi del personale delle Regioni a statuto speciale

In talune Regioni a statuto speciale è prevista una funzione di certificazione dei contratti collettivi del personale regionale.

Nel 2020 la Sezione regionale di controllo per la Sardegna ha deliberato la certificazione di un'ipotesi di accordo relative ai dipendenti dell'Amministrazione, Enti, Istituti, Aziende e Agenzie regionali (deliberazioni n. 84 e n. 105 del 2020).

Certificazione della pre-intesa relativa ai contratti integrativi aziendali delle fondazioni liriche in crisi

L'art. 11, cc. 1, lett. g) e 19 del d.l. n. 91/2013 ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di certificare l'attendibilità dei costi del contratto integrativo aziendale delle fondazioni liriche in crisi e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio, deliberando entro trenta giorni dalla ricezione, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente.

In tale ambito, nel corso del 2020, la Sezione regionale di controllo per la Puglia ha certificato l'attendibilità dei costi quantificati in relazione a due ipotesi di accordo

---

[60] Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 128/2020/PAR; Sezione di controllo per la Regione Umbria, deliberazione n. 103/2020/PAR; Sezione di controllo per la Regione Veneto, deliberazioni nn. 146 e 147/2020/PAR.

[61] Sezione di controllo per la Regione Campania, deliberazione n. 57/2020/QMIG.

[62] Sezione di controllo per la Regione Molise, deliberazione n. 53/2020/PAR.

[63] Sezione di controllo per la Regione Campania, deliberazione n. 117/2020/QMIG.

[64] Sezione di controllo per la Regione Emilia-Romagna, deliberazione n. 99/2020/QMIG.

[65] Sezione di controllo per la Regione Puglia, deliberazione n. 72/2020/QMIG; Sezione di controllo per la Regione Umbria, deliberazione n. 103/2020/PAR.

sottoscritte dalla Fondazione Lirico Sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari (cfr. deliberazioni n. 43 e n. 104 del 2020.

Controllo dei rendiconti delle spese elettorali dei partiti politici, dei movimenti politici e delle liste nelle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 30.000

Sulla falsariga del controllo già esercitato in sede centrale dal Collegio di controllo sulle spese elettorali, sui rendiconti e finanziamenti ricevuti dai partiti per il rinnovo dei componenti dei Parlamenti nazionale ed europeo e dei Consigli regionali, l'art. 13 della l. n. 96/2012, come modificata dalla l. n. 116/2014, ha affidato la medesima tipologia di controllo riguardante le elezioni per il rinnovo dei consigli dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti a specifici collegi da costituirsi in seno alle Sezioni regionali di controllo.

Il controllo in argomento ha comportato, per i suoi aspetti di peculiarità rispetto alle funzioni già svolte tradizionalmente dalla Corte per altri comparti elettorali, implicazioni problematiche notevoli sia sul piano organizzativo, sia sul piano metodologico e ha richiesto soluzioni di delicati snodi ermeneutici legati alle possibili ricadute sanzionatorie contemplate dalla normativa di riferimento.

Le questioni affrontate nell'ambito del delicato tema dei "costi della politica", riguardano prevalentemente il rispetto del termine dei 45 giorni previsto dall'art. 12, c. 1, della l. n. 515/93 per il deposito del consuntivo o della dichiarazione negativa; la verifica del limite di spesa consentito *ex lege* per le campagne elettorali; l'esistenza delle dichiarazioni contenenti l'indicazione delle fonti di finanziamento del partito o del movimento; la legittimità e conformità alla legge della spesa sostenuta; il controllo sulla veridicità dei documenti contabili giustificativi.

L'attività dei Collegi, modellata sulla tipologia del controllo successivo di regolarità, ha esito di accertamento dichiarativo e, ove ne ricorrano i presupposti motivati, di condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria.

Nel 2020 il controllo dei rendiconti delle spese elettorali, che sfocia in una relazione ai rispettivi Consigli comunali, ha riguardato le attività relative alle competizioni elettorali svoltesi sia nel 2019 che nel 2020.

CAPITOLO XIII

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE E IN SEDE CONSULTIVA

1. Profili generali e organizzativi

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. 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. 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. 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.

La funzione deliberante è disciplinata dall'art. 3 del r.d. 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. 1214 del 1934; dall'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 periodo di chiusura totale degli Uffici, nonché successivamente alla graduale riapertura e al progressivo rientro in sede del personale magistratuale e amministrativo, la Segreteria unica a supporto delle Sezioni riunite in sede deliberante e consultiva ha organizzato lo svolgimento di tutte le attività di propria competenza da remoto.

A tal fine, per quanto riguarda il personale amministrativo, il dirigente della Segreteria Unica ha adottato tempestivamente tutte le misure necessarie per garantire la continuità del supporto all'attività dei magistrati, tra le quali le più rilevanti sono le seguenti: redazione di un apposito documento esplicativo - previsto dalla circolare del Segretario generale n. 7 del 4 marzo 2020 - al fine di individuare le misure di attuazione dello *smart working;* idonee modalità di monitoraggio anche attraverso *report* sintetici settimanali sul lavoro svolto, a cura di ciascun dipendente; tempestiva dotazione di *personal computer* portatili in base alle esigenze di volta in volta rappresentate dal personale interessato; ricognizione di linee di attività diverse

da quelle ordinarie per alcune categorie di personale; adozione di apposite misure di sicurezza per le riunioni nell'Aula delle Sezioni riunite a seguito di specifica richiesta al Servizio prevenzione.

Nel contempo, è stata assicurata l'osservanza di tutti gli adempimenti necessari per garantire la sicurezza sul lavoro, secondo le disposizioni dettate dalle varie circolari diramate dal Segretariato.

Per quanto riguarda lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio, le sedute si sono svolte in videoconferenza tramite invito in *Microsoft "Teams"*, secondo le modalità di cui alle regole tecniche dettate con decreti del Presidente medesimo e alle relative linee guida applicative della DGSIA: particolare attenzione è stata data alla fase della ricognizione degli effettivi presenti, tramite appello, sia all'inizio sia al termine della seduta, nonché all'identificazione degli eventuali partecipanti esterni.

Le delibere e i pareri adottati sono stati redatti quali documenti informatici con firma digitale invisibile, adeguando i relativi adempimenti di segreteria, nel rispetto, anche in tal caso, delle regole tecniche dettate con decreti del Presidente della Corte dei conti e delle relative linee guida applicative della DGSIA.

2. Delibere delle Sezioni riunite in sede deliberante

Nelle adunanze del 30 gennaio 2020 e del 3 marzo 2020 (deliberazione n.1 del 2020) è stato esaminato ed approvato lo schema di modifiche al vigente Regolamento autonomo di amministrazione e contabilità della Corte dei conti.

Si è ritenuto infatti, nelle more di una completa revisione dei Regolamenti di autonomia dell'Istituto, di dover modificare o integrare talune previsioni normative del citato Regolamento.

Nello specifico le modifiche hanno riguardato i seguenti argomenti: numero massimo di contingente di personale comandato (art. 2 – *bis,* c. 7); struttura del bilancio di previsione (art. 4) e variazioni al bilancio (art. 6); spese di missione per il personale in servizio presso la Corte dei conti (art. 52 – *bis*); benessere organizzativo per il personale in servizio presso la Corte dei conti (art. 52 – *ter*).

3. Pareri delle Sezioni riunite in sede consultiva

Nell'adunanza del 10 aprile 2020 è stato reso il parere n. 1/2020/CONS in merito all' "Articolato normativo in materia di rafforzamento delle attribuzioni e competenze della Corte dei conti".

L'Articolato si concretava in tre disposizioni, divise in più commi, comportanti l'implementazione delle funzioni della Corte dei conti o degli strumenti processuali a sua disposizione, anche in collegamento con le misure di intervento pubblico a sostegno dell'economia correlate all'emergenza sanitaria in corso.

Erano coinvolte nelle disposizioni in esame molteplici funzioni espletate dalla Corte dei conti, e in particolare le seguenti: il controllo sulle gestioni statali in corso, di cui all'art. 11, c. 2, della l. 4 marzo 2009, n. 15; il controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3, c. 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, e ss.mm.ii.; i giudizi ad istanza di parte, di cui alla parte V, titolo I, capo I, del c.g.c. approvato con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, e ss.mm.ii.; i giudizi di impugnazione dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, di cui all'art. 11, c. 6, c.g.c..

Il secondo parere - richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - ha riguardato lo schema di decreto legislativo recante "*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per l'istituzione del Collegio dei Revisori dei conti in attuazione dell'art. 14, c. 1, lettera e), del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito con modificazioni nella l. 14 settembre 2011, n. 148*".

Le Sezioni riunite si erano già espresse favorevolmente su un precedente schema di articolato con la deliberazione n. 6/2016/CONS del 2 novembre 2016 e il parere n. 2/2020/CONS si è reso necessario dopo il successivo riesame del testo da parte della Commissione paritetica, nel corso degli anni 2017 e 2018, all'esito di ulteriori riscontri istruttori.

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 2019, ai sensi dell'art. 25-*bis* della l. 31 dicembre 2009, n. 196.

Il parere si colloca all'interno di un processo di riforma dell'assetto dell'ordinamento contabile, processo oggetto di varie recenti pronunce delle Sezioni riunite (n. 1 del 2016, n. 3 e n. 4 del 2017; n. 3 e n. 5 del 2018, n. 2 del 2019).

Il quarto parere del 2020 è stato richiesto dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sul "*deposito*" dei conti giudiziali, da parte del Sistema delle ragionerie, a seguito dell'introduzione, ad opera del c.g.c., della figura del responsabile del procedimento (art. 139, c. 2), da nominarsi dall'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile.

Con il suddetto parere le Sezioni riunite si sono pronunciate su alcune criticità segnalate dal sistema delle ragionerie, attinenti essenzialmente ai seguenti aspetti: individuazione del responsabile del procedimento, tenuto al deposito dei conti; ruolo degli uffici del Sistema delle ragionerie, preposti al controllo di regolarità amministrava e contabile; utilizzo dell'applicativo SIRECO per la resa elettronica dei conti.

CAPITOLO XIV

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

1. Ufficio di controllo di cui all'art. 162, c. 5, del d.lgs. n. 50 del 2016

L'art. 162, c. 5, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ("Codice dei contratti pubblici") ha assegnato alla Corte dei conti una specifica forma di controllo sulle seguenti tipologie di atti:

i) contratti al cui oggetto, atti o modalità di esecuzione è attribuita una classifica di segretezza;

ii) contratti la cui esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza, in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

Per tale finalità è stato costituito uno specifico Ufficio, chiamato a svolgere sia il controllo preventivo di legittimità, a cui rimane subordinata l'efficacia degli atti, sia la verifica della regolarità, correttezza ed efficacia della gestione degli atti stessi.

Il modello di controllo conseguente risulta, dunque, del tutto peculiare rispetto alle attribuzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, assommando in capo a un'unica struttura le competenze proprie tanto della funzione di verifica di legittimità, quanto di quella del controllo "successivo".

Con il novellato art. 42, c. 3-*bis*, del d.p.c.m. 6 novembre 2015, n. 5 (in vigore dal 18 novembre 2017) – le competenze dell'Ufficio sono state ulteriormente integrate, con l'estensione del controllo preventivo di legittimità anche ai provvedimenti di segretazione che prevedono l'attribuzione di classifiche di livello pari a "riservatissimo" o superiore.

Nella prospettiva della trasparenza, compatibilmente con le esigenze di riservatezza che caratterizzano il settore, l'Ufficio è altresì chiamato a dare conto al Parlamento dell'attività svolta mediante una specifica relazione da approvare entro il 30 giugno di ciascun anno.

La struttura del controllo fin qui descritta è stata oggetto di una significativa modifica a seguito dell'approvazione del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, legge di conversione (l. 25 giugno 2020, n. 70), che ha introdotto una specifica disposizione (art. 5, c. 1-*bis*).

Nel corso del 2020, l'Ufficio ha predisposto la prescritta relazione con la quale ha dato conto al Parlamento sia dell'attività di controllo preventivo di legittimità (relativa al periodo dal 1° giugno al 31 dicembre 2019), sia del controllo successivo (dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2019): in tal modo è stata di fatto corretta la sfasatura temporale, creatasi in precedenza, stante la differente natura e finalità dei controlli.

Nel merito specifico delle predette attività, è da sottolineare come l'incrocio puntuale tra i dati derivanti dal controllo preventivo di legittimità e quelli risultanti dal vaglio successivo sulla gestione abbia reso possibile avere contezza di 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 modificativi di contratti stipulati in vigenza del precedente Codice dei contratti pubblici.

In merito, l'Ufficio ha ribadito la propria competenza all'esercizio del controllo preventivo di legittimità, affermando come la prosecuzione dell'efficacia delle disposizioni di cui al citato d.lgs. n. 163 del 2006 possa ammettersi per atti negoziali che non presentino caratteristiche di riservatezza, ma non per quelli oggetto di classifica di segretezza o di speciali misure di sicurezza.

In merito al controllo preventivo di legittimità, nel corso del 2020, l'insieme dei provvedimenti pervenuti risulta essere pari a 137; ad essi si aggiungono i 34 atti provenienti dal 2019. L'Ufficio ha preso in esame 111 nuovi contratti stipulati nel 2020, ai quali si sommano 32 atti relativi all'anno precedente. Il dato fornito include 40 nuovi provvedimenti e 8 atti provenienti dall'esercizio 2019, afferenti in prevalenza a proroghe tecniche di contratti stipulati nell'ambito di accordi quadro, relativi ad un servizio e alla relativa fornitura su tutto il territorio nazionale su 55 lotti.

I decreti di segretazione per le classifiche "riservatissimo" o superiore, trasmessi all'Ufficio nel 2020, ammontano a 26 mentre quelli provenienti dall'esercizio 2019 sono stati 2.

Nella fase istruttoria del controllo preventivo, l'Ufficio ha proceduto alla registrazione di 112 atti; peraltro, in 53 casi l'ammissione al visto è stata corredata dall'emissione di una nota-avviso mentre in 9 fattispecie si è proceduto, su richiesta dell'amministrazione, alla restituzione degli atti. Di seguito è riportata una casistica delle predette fattispecie e la sintesi dei contenuti più diffusamente sviluppati.

Una rilevante questione affrontata principalmente in sede di controllo preventivo ha riguardato i profili di raccordo tra le esigenze di sicurezza nazionale e il ricorso alle procedure di affidamento negoziate, profili rilevanti ai fini del vaglio di legittimità in relazione alle modalità di applicazione della deroga prevista in materia dal citato art. 162. È stato precisato, in proposito, che la caratteristica di riservatezza delle attività, necessario presupposto della deroga predetta, 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 precisare come la salvaguardia delle esigenze di sicurezza non possa essere considerata elemento sufficiente ad 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 predetta devono trovare fondamento nella specificità delle prestazioni oggetto del contratto e, in particolare, nell'effettiva sussistenza di privative industriali. A tal fine, inoltre, 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 ad una pluralità di operatori o di soluzioni, creino condizioni di c.d. *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. A tale proposito, è stato ribadito l'obbligo che ciascun provvedimento, pur rientrando nella discrezionalità dell'Amministrazione appaltante, sia adeguatamente motivato, anche ai fini di un puntuale riscontro del rispetto dei limiti previsti dalla citata disposizione.

Nell'ambito degli avvisi di registrazione sono state oggetto di rilievo anche le fattispecie in cui le Amministrazioni hanno fatto ricorso all'aumento del quinto contrattuale allo specifico fine di acquisire le risorse finanziarie necessarie a garantire la fruizione di determinati servizi, senza soluzione di continuità.

Oggetto di rilievi sono stati inoltre taluni atti addizionali predisposti ai sensi dell'art. 106, c. 1, lettera c), del d.lgs. n. 50 del 2016, in merito alla motivazione della sussistenza dei presupposti per il legittimo ricorso all'istituto della variante.

L'Ufficio ha avuto modo di riscontrare, inoltre, il frequente ricorso da parte delle Amministrazioni alla c.d. "proroga tecnica". In merito è stato ricordato 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* della gara.

Con riguardo agli atti in cui vengono esercitate opzioni previste nel contratto principale, l'Ufficio ha ribadito la necessità di esplicitare le motivazioni che inducono l'Amministrazione ad avvalersi di tali facoltà, attualizzando 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.

Le amministrazioni sono state richiamate, in diverse occasioni, a trasmettere gli atti in tempi congrui, tali da consentire all'Ufficio di poter esercitare pienamente il controllo preventivo di legittimità e di limitare il ricorso all'anticipata esecuzione dei contratti.

Nell'ambito del controllo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti, sono stati presi in esame sia i contratti stipulati *ex novo* nel biennio 2018-2019, 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 156 atti, segnatamente: n. 96 atti del Ministero della difesa, n. 17 atti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, n. 16 atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, n. 15 atti del

Ministero della giustizia, n. 8 atti del Ministero dell'interno, n. 2 atti dell'Agenzia Spaziale Italiana, n. 1 atto della Società Gestione Impianti Nucleari e n. 1 atto della Società Generale di Informatica.

Una problematica di particolare rilievo emersa dalle risultanze del controllo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti ha riguardato l'eccessiva dilatazione dei tempi di attuazione dei contratti. Si tratta di un elemento che, da una parte, rivela la difficoltà delle Amministrazioni nel programmare l'esatto evolvere, nel tempo, dei lavori/servizi e, dall'altra, denota una elevata incertezza nella stima del completamento dei medesimi lavori/servizi. Nell'ambito di contratti di lunga durata questo fenomeno può determinare un ampliamento della spesa iniziale, che genericamente è collegato ai maggiori tempi necessari per la conclusione delle attività.

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. 515/93). La Corte dei conti riferisce direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito (art. 12, c. 3, l. n. 515/93).

Al predetto Collegio è attribuito anche il controllo delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, nonché il controllo delle elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi rispettivamente dell'art. 14, 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. 515/1993, è limitato "*alla verifica della conformità alla legge delle spese sostenute e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse*".

Il controllo è effettuato sui rendiconti di tutte le formazioni politiche che hanno partecipato alle elezioni, indipendentemente dall'avere avuto rappresentanti eletti o dall'avere superato una soglia ragguagliata alla percentuale dei voti espressi.

Una volta che siano stati acquisiti tutti i consuntivi, il Collegio verifica l'ammissibilità e inerenza delle spese e la completezza della documentazione. 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, altresì, da un sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 515/1993, che prevede tre ipotesi in cui può essere irrogata dal Collegio una sanzione amministrativa pecuniaria:

a) in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti o movimenti politici;

b) in caso di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento;

c) in caso di riscontrata violazione dei limiti di spesa previsti dall'art. 10 della l. n. 515/1993.

Il Collegio procede, infine, a inoltrare eventuali segnalazioni di reato o di illeciti amministrativi rispettivamente alla Procura della Repubblica o Prefettura territorialmente competenti.

La l. 10 dicembre 1993, n. 515, che ha investito la Corte dei conti del compito di controllo delle spese elettorali sostenute dai partiti e delle relative fonti di finanziamento, è stata sensibilmente modificata dalla 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. Va, altresì, rammentato l'ultimo intervento legislativo in tema, la l. n. 3/2019 "*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*" e s.m.i., meglio nota come legge "*spazzacorrotti*".

Con il suddetto d.l. n. 149/2013, si è passati dal finanziamento pubblico ad un sistema basato sulla contribuzione volontaria fiscalmente agevolata dei soggetti privati. Ai contribuenti viene riconosciuta la facoltà di destinare a favore del partito politico prescelto il 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. I partiti per poter fruire dei contributi volontari dei cittadini contribuenti devono rispettare le indicazioni normative su alcuni elementi essenziali di democrazia interna e trasparenza.

Nel corso dell'anno 2020, il Collegio di controllo sulle spese elettorali ha svolto il controllo sui consuntivi relativi alle elezioni suppletive della Camera dei deputati nei collegi uninominali n. 01 della XXVI circoscrizione Sardegna; n. 04 e n. 06 della XXVIII circoscrizione Trentino-Alto Adige; alle elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale delle regioni Abruzzo, Basilicata, Piemonte, Umbria; alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

Il controllo ha riguardato un totale di 79 consuntivi, fatti pervenire dalle formazioni politiche presenti, anche sotto forma di coalizioni, alle competizioni elettorali, di cui 18 riguardanti le elezioni europee, n. 9 le elezioni suppletive della Camera dei deputati e n. 52 relativi alle elezioni regionali.

Il Collegio, riunitosi mediante collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 85, c. 3, lett. e) del d.l. n. 18/2020, ha svolto attività istruttoria mediante acquisizione dalla Direzione centrale dei servizi elettorali del Ministero dell'interno dei prospetti riepilogativi delle liste partecipanti alle tornate elettorali, nonché acquisizione dagli uffici centrali regionali e circoscrizionali competenti dei dati dei rappresentanti delle formazioni politiche partecipanti alle elezioni; richiesta ai Presidenti delle Corti d'Appello di segnalazione di eventuali procedimenti penali pendenti in materia di finanziamenti ai partiti e con specifiche richieste nei confronti delle formazioni politiche, ai sensi della l. n. 20/1994 e della l. n. 689/1981, riguardanti in modo particolare le fonti di finanziamento utilizzate nel corso delle campagne elettorali, le spese sostenute, nonché i debiti residui contratti in occasione delle campagne elettorali.

I lavori sono attualmente in corso e termineranno nel 2021 con la predisposizione dei Referti finali, sui risultati dei controlli eseguiti, ai sensi dell'art. 12, c. 3, della l. n. 515/1993, come richiamato dall'art. 14, c. 2, della l. n. 96/2012 e dall'art. 5, c. 4, lett. d), della l. n. 43/1995.

3. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo

L'ordinamento nazionale, talora, prevede espressamente che determinate cariche in seno ad organi deputati al controllo di alcune amministrazioni pubbliche siano ricoperte, anche in via esclusiva, da magistrati della Corte dei conti.

Più in dettaglio, si richiama la previsione dell'art. 9 della l. 6 luglio 2012, n. 96 che, nel ridisegnare la disciplina del finanziamento ai partiti, ha devoluto il controllo dei relativi rendiconti, già intestato al collegio dei revisori *ex lege* n. 2 del 1997 (cinque revisori nominati ad inizio legislatura d'intesa tra i Presidenti delle Camere tra gli iscritti al registro dei revisori legali), alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, composta da 5 magistrati, di cui uno appartenente alla magistratura ordinaria, uno a quella amministrativa e tre a quella contabile, e nominata con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, su designazione dei Presidenti dei rispettivi organi giudiziari.

Attualmente quindi, tre magistrati della Corte dei conti ricoprono l'incarico di componenti della Commissione, di cui uno con funzione di Presidente.

Sono magistrati della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 37, c. 20, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, i Presidenti e, facoltativamente, uno dei componenti dei Collegi dei revisori dei conti della giustizia amministrativa, di quella tributaria e della magistratura militare, così come il Presidente e, facoltativamente, i membri del collegio dei revisori dei conti del Consiglio superiore della magistratura ai sensi dell'art. 48 del relativo Regolamento di amministrazione e contabilità approvato con delibera del 15 maggio 2013. Può essere un magistrato amministrativo o contabile il Presidente del Collegio dei revisori della Presidenza della Repubblica, ai sensi del decreto presidenziale 22 dicembre 2016, n. 36.

Ai sensi dell'art. 11, c. 15, lett. a, n. 5) della l. 7 ottobre 2013, n. 122 di conversione del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, magistrati della Corte dei conti sono nominati quali Presidenti del collegio dei revisori delle quattordici Fondazioni lirico-sinfoniche italiane (Petruzzelli e teatri di Bari, Teatro comunale di Bologna, Teatro del Maggio musicale fiorentino, Teatro lirico di Cagliari, Teatro alla Scala di Milano, Teatro Carlo Felice di Genova, Teatro Massimo di Palermo, Teatro San Carlo di Napoli, Accademia nazionale di Santa Cecilia di Roma, Teatro dell'Opera di Roma, Teatro Regio di Torino, Teatro lirico G. Verdi di Trieste, Teatro La Fenice di Venezia, Arena di Verona).

Ai sensi dell'art. 1, c. 3, del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 è magistrato della Corte dei conti il Presidente del Collegio dei revisori di Agenzia delle entrate-Riscossione.

Tra i magistrati della Corte dei conti possono essere, altresì, nominati i presidenti dei Collegi dei revisori dei conti delle Università statali ai sensi dell'art. 2, c. 1 lett. p) della l. 30 dicembre 2010, n. 240 recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario".

Tre magistrati sono componenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 3, c. 3, lett. b) del d.p.r. 27 aprile 2006, n. 204.

CAPITOLO XV

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Autonomia e organizzazione amministrativa

Nel corso del 2020, la Corte dei conti ha consolidato i principi di autonomia già affermati con la delibera delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva n. 1/2018, che evidenziava la differente posizione della Corte rispetto alle pubbliche amministrazioni.

L'autonomia dell'Istituto che, quale organo di rilevanza costituzionale, lo distingue dalle amministrazioni in senso stretto, pone la Corte in una posizione centrale nei confronti della tutela dell'interesse pubblico e dell'erario. Per far fronte a tale compito, in coerenza con le precedenti linee organizzative per l'Istituto, anche nel 2020 si è inteso rafforzare le attività degli Uffici territoriali, in particolare, e degli Uffici centrali.

A differenza degli scorsi anni, tuttavia, nel 2020 l'emergenza sanitaria provocata dal COVID-19 ha richiesto una reazione innovativa in termini di riorganizzazione delle risorse umane e finanziarie a disposizione mediante la tempestiva ed efficace valorizzazione di azioni già intraprese, seppur in maniera embrionale, negli anni precedenti.

Il Presidente della Corte, insieme agli altri vertici istituzionali centrali e territoriali, ha immediatamente sostenuto tutte le iniziative intraprese nella direzione della prevenzione del rischio di contagio, della tutela della salute del personale dipendente e del massimo incentivo al lavoro agile.

La programmazione dell'azione amministrativa, tradizionalmente affidata alle "Linee generali di indirizzo dell'azione amministrativa" di origine presidenziale, è stata pertanto elaborata, seppur tardivamente in relazione alle tempistiche tradizionali, tenendo conto di uno scenario completamente nuovo e differente rispetto al passato. La strategia dell'azione amministrativa, di conseguenza, è stata indirizzata, in maniera ancora più incisiva, al potenziamento, alla valorizzazione e all'aggiornamento del personale della Corte.

2. Strategia dell'azione amministrativa: tutela della salute e lavoro agile

L'organizzazione dell'Istituto ha dovuto subire notevoli cambiamenti in risposta alla nota emergenza sanitaria: le modalità di lavoro sono radicalmente mutate rispetto a quelle ordinarie e il rischio che un tale cambiamento potesse comportare una stasi dell'attività istituzionale ha rappresentato, nel corso del 2020, l'aspetto da fronteggiare prioritariamente.

Attraverso numerose circolari, si è inteso dare attuazione alle linee di indirizzo governativo e fornire una guida di riferimento a tutto il personale della Corte. Il susseguirsi di comunicazioni istituzionali ha, infatti, consentito di fornire indicazioni certe già a partire dal mese di marzo 2020.

Gli strumenti regolamentari hanno, inoltre, svolto l'importante compito di uniformare, su tutto il territorio nazionale, i comportamenti legati alle molteplici novità relative alle modalità di svolgimento del lavoro.

Con circolari nn. 8 e 9, rispettivamente del 10 e dell'11 marzo 2020, sono state individuate le misure di contrasto e contenimento della diffusione del contagio da COVID-19, nonché le linee di azione per la gestione del lavoro agile.

Sulla base di una previa individuazione delle attività lavorabili a distanza, i dipendenti autorizzati direttamente dai rispettivi vertici istituzionali sono stati collocati in *smart working,* secondo le linee di indirizzo dettate dal Governo, al fine di favorire la massima limitazione della circolazione delle persone e la riduzione del numero di dipendenti presenti in ogni ufficio, assicurando comunque la prosecuzione dell'attività.

Nel contempo, con le medesime circolari è stata disciplinata l'organizzazione dei turni di rientro settimanale dallo *smart working*, nonché la possibilità di alternare la presenza dei dipendenti che occupino la medesima stanza.

Ogni iniziativa ha implicato il costante monitoraggio della situazione dei contagi all'interno dell'Istituto, come si rappresenterà più diffusamente nel prosieguo, da parte del medico competente che ha fornito il supporto necessario alla gestione legata all'emergenza sanitaria in corso.

Per dare attuazione alle linee di indirizzo sono state avviate numerose iniziative volte a sostenere lo svolgimento del lavoro a distanza per tutti i dipendenti. In particolare, sono stati consegnati n. 856 *computer* portatili, dapprima al personale che ne ha fatto richiesta e progressivamente sarà distribuito al restante organico della Corte. La reperibilità di quest'ultimo e la connessione internet sono stati garantiti attraverso la fornitura di SIM dati e mediante l'attivazione di una convenzione con un gestore di rete mobile per la distribuzione di un modem portatile.

La dotazione dei dispositivi informatici e la riorganizzazione delle attività istituzionali hanno permesso a circa il 93% del personale di lavorare a distanza senza che l'attività svolta, giurisdizionale e di controllo, abbia subito rallentamenti significativi.

Con riguardo alla prevenzione della salute dei dipendenti e alla limitazione del rischio di contagio, le circolari sono state predisposte nell'intento di fornire indicazioni chiare a tutti i dirigenti dell'Istituto e, di conseguenza, ai dipendenti. A fronte del clima di incertezza generale, soprattutto all'inizio della pandemia, l'indirizzo della Corte ha sempre garantito la massima trasparenza nelle decisioni e negli obiettivi da raggiungere.

Le indicazioni hanno riguardato, da subito, il rispetto della distanza minima interpersonale prevista dall'allegato 1 al d.p.c.m. 8 marzo 2020 ovvero l'obbligo di evitare forme di aggregazione di qualsiasi natura e, quindi, riunioni di lavoro non indispensabili, in ambienti non sufficientemente arieggiati, o di piccole dimensioni, che non consentano di mantenere la distanza interpersonale prudenzialmente consigliata. Ogni dirigente è stato responsabilizzato su tutti gli aspetti e le iniziative necessarie da adottare per favorire "il distanziamento" dei dipendenti e la riduzione del rischio da contagio. Tali indicazioni sono state predisposte, peraltro, in stretto raccordo con il Medico competente coordinatore, che ha sempre fornito precise indicazioni al riguardo.

Le iniziative intraprese per la tutela della salute dei lavoratori, nel corso del 2020, hanno riguardato anche la sottoscrizione di una serie di convenzioni come, ad esempio, quella con la Croce Rossa italiana, per l'istituzione di un punto di pronto soccorso in prossimità dei locali della Corte, e quella con il Ministero della difesa, per consentire l'accesso, a tutti i dipendenti della Corte, agli ambulatori militari su tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito di quello che è stato definito come "protocollo Covid" è stata, altresì, prevista una campagna di prevenzione che ha consentito di effettuare test sierologici con cadenza quindicinale e, in caso di esito positivo del test eseguito, anche il tampone molecolare.

Da ultimo, è stata promossa anche la campagna di vaccinazione antinfluenzale con la possibilità per tutto il personale, che ne abbia fatto richiesta, di vaccinarsi direttamente presso i locali della Corte a cura del personale medico militare assegnato alla Corte stessa.

Grazie a tali tempestive iniziative si è potuto tenere sotto controllo la curva dei contagi, informando immediatamente coloro che hanno avuto "contatti stretti" con gli eventuali casi di positività, in modo da prevenire la diffusione del virus.

Sotto il profilo degli acquisti, riguardo alla tutela della salute dei lavoratori, si sono resi disponibili gel igienizzanti presso tutte le sedi dell'Istituto, 100 mascherine ogni tre mesi per ciascun dipendente e guanti protettivi usa e getta per coloro che entrano potenzialmente a contatto con oggetti introdotti dall'esterno (posta, pacchi, documentazione, etc..).

3. Adeguamento dell'assetto organizzativo dell'Istituto ai compiti intestati

Rafforzamento del personale magistratuale

Per far fronte alla scopertura dell'organico magistratuale che, al 1° gennaio 2020, contava, a fronte di una dotazione pari a 636 posti, una copertura effettiva di 437 unità, è proseguito il percorso di rafforzamento del contingente magistratuale in programma già da due anni.

Occorre, tuttavia, osservare che le difficoltà legate alla situazione sanitaria che hanno, di fatto, limitato le possibilità di svolgimento delle prove concorsuali, ha comportato un ritardo sul previsto svolgimento nel mese di ottobre 2020, delle prove relative al concorso indetto con D.P. n. 53 del 25 luglio 2018 a 30 posti di referendario (elevato a n. 50 posti con D.P. n. 111 del 13 gennaio 2019). Le stesse sono ora in programma per il 2021.

La consistente azione di reclutamento di nuovi referendari, avviata dall'Istituto negli ultimi anni, sta comunque conseguendo un *trend* positivo e la previsione è di immettere nei ruoli ulteriori 164 magistrati nei prossimi due anni.

Al riguardo, va evidenziata la particolare attenzione dimostrata dal Governo alle richieste avanzate dal vertice dell'Istituto: la legge di bilancio per il 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145) ha inserito la Corte dei conti nel piano di assunzioni straordinarie, a valere sul fondo di cui all'art. 1, c. 365, lettera b), della l. 11 dicembre 2016, n. 232, appositamente rifinanziato, mentre con d.p.c.m. 20 agosto 2019, è intervenuta l'autorizzazione, a decorrere dal 2020, alle assunzioni a tempo indeterminato di complessive n. 104 unità di personale di magistratura (di cui 64 già inserite nel bando indetto con D.P. n. 101 del 27 giugno 2019), nei limiti di spesa previsti dal combinato disposto dei cc. 301 e 322 dell'art. 1 della legge di bilancio per l'anno 2019.

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 numerose 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 assunzionale 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 repentino dell'età pensionabile da 75 a 70 anni per il personale di magistratura.

In aggiunta, i numerosi compiti cui assolve la Corte su tutto il territorio nazionale hanno indotto il Presidente ed i vertici istituzionali centrali e territoriali ad improntare una strategia di incremento e valorizzazione del personale tutto.

In quest'ottica si pongono anche le strategie relative alla formazione.

Nel 2020 è stata intestata la scuola di alta formazione della Corte dei conti, già seminario di formazione permanente, al Presidente Staderini. 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.

Potenziamento della struttura amministrativa e valorizzazione delle risorse umane

La dotazione del personale amministrativo si è rivelata 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 delle Sezioni territoriali dell'Istituto.

Per quanto riguarda l'organico effettivo, alla data del 1° gennaio 2020, a fronte di una previsione teorica di 2.594 unità di personale amministrativo, a causa del mancato ricambio generazionale, risultavano in servizio n. 2.160 unità di personale, tenuto conto anche di quello in posizione di comando, per una copertura pari all'80% circa.

Rispetto ad una situazione di partenza, ad inizio 2020, di n. 1.062 unità di personale appartenente all'area terza, di n. 1.065 di personale di area seconda e n. 33

unità di area prima, a fine 2020, grazie al buon esito delle procedure selettive interne indette ed espletate, la distribuzione del personale risulta la seguente: n. 1.121 unità di area terza, n. 1.009 unità di area seconda e n. 32 unità di area prima.

Con riferimento alla dotazione dirigenziale, a fronte di una dotazione organica di diritto di 69 unità (4 dirigenti di prima fascia e n. 65 dirigenti di seconda), quella effettiva contempla n. 2 dirigenti di prima fascia (di cui uno collocato in posizione di fuori ruolo), 1 dirigente di seconda fascia incaricato di funzioni dirigenziali generali e n. 49 dirigenti di seconda alla data del 1° gennaio 2021.

Nel corso del 2020, concluse le operazioni relative ai concorsi banditi congiuntamente alla Giustizia amministrativa e all'Avvocatura dello Stato, sono stati assunti n. 5 funzionari informatici e n. 75 collaboratori amministrativi.

Ad agosto 2020 è stato bandito un concorso congiunto con l'Avvocatura generale dello Stato per n. 40 unità di personale di area III F1 di profilo economico-statistico e verranno quanto prima banditi un ulteriore concorso congiunto all'Avvocatura dello Stato per n. 255 unità di personale di area III F3 funzionari amministrativi, nonché, in via autonoma, un concorso per il passaggio dall'area II all'area III mediante apposita procedura selettiva interna ed uno ulteriore per funzionari III F1, non appena saranno completate le procedure di validazione presso il MEF e il Dipartimento funzione pubblica.

Sul fronte dell'azione di rafforzamento del personale amministrativo, già nel 2019 era stata avviata, con decreto segretariale n. 207 in data 26 agosto 2019, la procedura di interpello rivolta al personale di ruolo della Corte o che presta servizio, anche in posizione di comando presso l'Istituto, per l'attribuzione delle 720 posizioni di alta qualificazione professionale ex art. 2-bis del citato Regolamento autonomo di amministrazione e contabilità.

In esito alle prove selettive, nel corso del 2020, sono state formate, con decreto segretariale n. 122 del 24 aprile 2020, le graduatorie definitive ed il personale risultato idoneo è stato assegnato presso le strutture di competenza sulla base delle indicazioni dei rispettivi vertici istituzionali.

Sempre con riguardo alla c.d. "alta qualificazione professionale" è stato, altresì, creato un albo del personale risultato idoneo *ex* art. 3, c. 3, del su richiamato decreto del Segretario generale n. 122/2020, albo che contempla, ad oggi, n. 626 unità, con contestuale indicazione del profilo prescelto dagli idonei medesimi tra i cinque individuati ("*Revisore dei conti pubblici*"; "*Esperto di finanza pubblica*"; "*Ispettore di finanza pubblica*"; "*Amministratore specializzato di risorse pubbliche*"; "*Esperto specializzato di I.C.T.*").

Con decreto segretariale n. 211 del 30 settembre 2020, sono state avviate le procedure di selezione finalizzate alle progressioni economiche orizzontali all'interno delle tre aree del personale amministrativo, in attuazione degli accordi intercorsi con le OO.SS.

Le condizioni epidemiologiche non hanno al momento consentito di svolgere le relative prove selettive, che, grazie al favorevole parere dell'ARAN, verranno effettuate quanto prima nel corso del presente anno, in sede decentrata, in adeguate condizioni di sicurezza.

Con riguardo al personale dirigenziale, nel corso del 2020 sono stati assunti n. 4 dirigenti provenienti dal VII corso-concorso SNA ed è stato richiesto, al competente

Commissariato di Governo, di procedere all'indizione di una procedura concorsuale per il reclutamento di un'unità di personale di qualifica dirigenziale da destinare alla sede di Bolzano.

È stato altresì recentemente pubblicato il bando di concorso congiunto all'Avvocatura dello Stato per il reclutamento di ulteriori n. 12 dirigenti, sulla base di un concorso che verrà espletato nel corso del 2021.

Formazione e aggiornamento del personale amministrativo

Come più volte ricordato, la formazione e la valorizzazione del personale ha rappresentato, negli ultimi anni, una priorità assoluta negli atti di indirizzo presidenziali e del Segretario generale. La strategia di valorizzazione del personale amministrativo fonda le sue ragioni nella convinzione che questo rappresenti un imprescindibile presupposto per il rafforzamento delle competenze della Corte dei conti e, al contempo, un traino fondamentale per la buona riuscita di ogni iniziativa di rinnovamento.

Durante il 2020 si sono gettate le basi per l'impostazione di un nuovo modo di formare le persone, a seguito dell'istituzione della Scuola di alta formazione che ha curato anche la formazione del personale amministrativo, programmando, con modalità da remoto, n. 6 percorsi formativi.

4. La gestione contabile e l'informatizzazione delle attività istituzionali

Il Bilancio di previsione 2021 viene predisposto, come avvenuto per l'esercizio precedente, su un unico CdR "Segretario generale", una sola Missione denominata "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela delle finanze pubbliche" in coerenza con la classificazione COFOG 029 ed un unico Programma denominato "Giurisdizione e controllo dei conti pubblici", nel quale sono allocate 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, si segnalano quelli di maggiore interesse legati allo sforzo di migliorare la trasparenza e leggibilità del bilancio mediante la individuazione di soli n. 29 capitoli di spesa, ciascuno articolato in più piani gestionali, nei quali le spese di personale vengono suddivise tra magistratura, dirigenti e personale appartenente alle aree funzionali di ruolo e comandati.

Gli schemi del Bilancio sono ora articolati in 4 capitoli e 16 piani gestionali, per quanto riguarda le entrate, nonché 29 capitoli e 166 piani gestionali, per quanto concerne le spese.

Gli stanziamenti previsti in via definitiva per la Corte nell'esercizio finanziario 2021, iscritti alla competenza ed alla cassa dello stato di previsione della spesa del MEF ammontano a 350.001.464,00 euro, mentre per gli anni 2022 e 2023 è prevista un'assegnazione rispettivamente di 323.008.855,00 e 324.497.770,00 euro.

Con specifico riferimento alla gestione del bilancio, per il 2021 si prosegue 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 questo 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.

Nel corso del 2020, l'erogazione del compenso per lavoro straordinario al personale amministrativo non dirigenziale, la cui consistenza per l'anno 2020 era stata adeguata agli aumenti operativi registrati nel corso del 2019, ha registrato un significativo calo, dovuto alla incompatibilità dello stesso compenso con l'attività lavorativa svolta in regime di lavoro agile.

Analoghe considerazioni possono svolgersi per quanto concerne le spese per buoni pasto.

Per quel che riguarda più specificatamente il settore dell'informatica, è stata intensificata la strategia di massima informatizzazione dei processi relativi alle linee operative della Corte. Gli interventi nell'ambito delle tecnologie dell'informazione previsti nel triennio 2020-2022 mirano a proseguire le attività già avviate nei precedenti esercizi, dedicando particolare attenzione alle iniziative finalizzate a potenziare il supporto alle attività giurisdizionali e di controllo proprie dell'Istituto nonché a sviluppare i servizi di *e-government* per il miglioramento delle "*performance*" della pubblica amministrazione, dei servizi erogati e dell'innovazione tecnologica del "*back office*". Prosegue, inoltre, il consolidamento dei numerosi sistemi informativi in esercizio che vanno necessariamente adeguati alle novità normative ed alle innovazioni tecnologiche.

Si segnala, inoltre, la convenzione stipulata con la "Giustizia Amministrativa" per lo scambio telematico dei documenti relativi alle funzioni giurisdizionali della Corte, l'attivazione della casella di posta elettronica certificata per tutti i magistrati, l'estensione del sistema informativo Silea, già in uso presso gli Uffici centrali di controllo preventivo, a tutti gli Uffici di controllo territoriali.

Per agevolare la pronta reperibilità del personale collocato in *smart working* sono state, inoltre, attivati i trasferimenti automatici di chiamata dai numeri fissi degli uffici ai cellulari di servizio.

Nel 2020 si è data piena attuazione al Fascicolo on Line (FOL), il sistema che consente alle parti in giudizio di accedere agli atti e documenti processuali, in autonomia, senza necessità di recarsi fisicamente in segreteria e, comunque, senza necessità di attività di copia e trasmissione degli atti da parte delle segreterie stesse. Grazie alla programmazione intrapresa nel corso 2019, si è potuto beneficiare operativamente di tale strumento, che si è rivelato di grande rilievo soprattutto nello svolgimento delle udienze telematiche e che costituisce un importante traguardo raggiunto nel 2020 che ha permesso, in alcuni casi, di continuare a svolgere le udienze programmate a ruolo senza creare arretrato.

Intensa è stata anche l'attività legata all'erogazione dei servizi, i *data center* ed i sistemi di *disaster recovery* e di *business continuity* nonché quella di sviluppo di sistemi di gestione documentale e di conservazione digitale, concepiti come servizio trasversale a disposizione di tutti gli utenti e di tutti i sistemi applicativi della Corte dei conti. Il contesto delle architetture applicative impiantate permette di centralizzare tutto il patrimonio documentale esistente.

Per il potenziamento e miglioramento delle attività della Biblioteca è allo studio la possibilità di implementare il fascicolo della rivista Web, considerando, tuttavia, i differenti contenuti editoriali attualmente presenti (la rivista cartacea 'digitalizzata' e gli articoli della rivista web).

5. Attività del Consiglio di presidenza

Nel 2020, il Consiglio di presidenza ha assolto regolarmente i propri compiti garantendo la continuità della propria attività, non mai rallentata dallo stato di emergenza sanitaria e dalla rimodulazione dell'attività lavorativa in modalità di lavoro agile anche in relazione a momenti particolarmente importanti e delicati per la Corte, quali il rinnovo contemporaneo dei tre vertici apicali dell'Istituto: il nuovo Presidente della Corte, a seguito della nomina del Presidente Buscema a giudice della Corte costituzionale, il Presidente aggiunto e il Procuratore generale.

Il ricorso allo *smart working* ha permesso di implementare la digitalizzazione dell'attività del Consiglio, anche a livello procedurale, di completare l'effettiva dematerializzazione della documentazione d'ufficio, mentre 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 31 adunanze, sia in seduta pubblica che non pubblica (contro le 25 dell'anno precedente), favorendo la partecipazione ai lavori del Consiglio di tutti i magistrati interessati e la pubblicità effettiva, anche se a distanza, delle sedute consiliari.

L'aumento di produttività del Consiglio è confermato dal numero di delibere adottate (376 rispetto alle 338 dell'anno precedente) e di circolari emanate (103 contro le 77 dell'anno precedente), anche su questioni particolarmente rilevanti, tra le quali la riformulazione del ruolo del personale di magistratura da adeguare procedendo per adeguarlo alle modifiche apportate dal c.d. correttivo al c.g.c. (d.lgs. n. 114/2019) e dal d.l. n. 162 del 2019, che ha elevato il numero dei Presidenti di sezione a 100, più 4 cariche apicali, implementando di 25 unità l'organico dei magistrati che è arrivato, così, a n. 636. Ciò ha permesso l'indizione di una prima procedura di promozione per 14 posti di funzione per Presidenti di Sezione e Presidenti di Sezione aggiunti, nonché di altre procedure ancora in corso.

Nell'anno 2020 sono stati immessi in servizio 37 Referendari vincitori di concorso, assegnati tutti presso le sedi regionali, con funzioni di controllo, giudicanti e requirenti, e 2 magistrati di nomina governativa, assegnati alle Sezioni regionali di controllo.

Il Consiglio ha riformulato i criteri di accesso per la partecipazione dei magistrati alla composizione dei collegi delle SS.RR. in sede giurisdizionale e in speciale composizione svolgendo la relativa procedura concorsuale per la composizione con finale dei predetti collegi, con decorrenza 1° agosto 2020.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 11 del Regolamento interno del Consiglio di presidenza sono state formulate n. 3 risoluzioni in ordine a iniziative del Parlamento e del Governo su materie che attengono alle attribuzioni della Corte dei conti, offrendo il proprio contributo anche con proposte di riforma su alcune tematiche di attualità.

Particolare rilievo ha rivestito l'istituzione della Scuola di Alta formazione della Corte dei conti, intitolata al Presidente Francesco Staderini - in sostituzione del

Seminario di formazione permanente - con l'obiettivo di creare una vera e propria Scuola per la magistratura contabile, arricchita di nuove professionalità, e l'istituzione dell'Osservatorio per le risorse pubbliche quale organismo di studio, di supporto e di ricerca scientifica per quanto attiene alla spesa pubblica.

6. Attività degli Uffici di supporto al Presidente

Ufficio di gabinetto

L'Ufficio, conservando l'impianto organizzativo esistente, si è adeguato tempestivamente alle direttive del Segretario generale e ha potuto fronteggiare la situazione di emergenza intesa a contrastare la diffusione del Covid-19.

Fermo restando la necessaria presenza in ufficio degli impiegati che, a rotazione, hanno garantito i servizi non esplicabili da remoto, è stata assicurata al personale la possibilità di operare in *smart working* e di partecipare a riunioni in videoconferenza su *Microsoft Teams*. Dal mese di maggio è stata disposta la presenza giornaliera di almeno una unità per ciascun settore, assicurata grazie alla predisposizione di una turnazione del personale, organizzata in modo che fosse garantita una sola presenza per stanza.

L'Ufficio di gabinetto è organizzato per settori di attività, sulla base della corrispondenza degli stessi a distinte funzioni di competenza dell'Ufficio medesimo. Il dirigente è preposto anche al coordinamento delle attività complessive dell'Ufficio di gabinetto e dei restanti Uffici di diretta collaborazione di cui all'art. 1 del "Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici amministrativi e degli altri uffici con compiti strumentali e di supporto alle attribuzioni della Corte dei conti", adottato dalle Sezioni riunite con deliberazione 26 gennaio 2010, n. 1/DEL/2010.

Nel mese di febbraio, la cerimonia dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 è stata celebrata con le usuali modalità in presenza, mentre a giugno la cerimonia della parifica del rendiconto generale dello Stato si è svolta in modalità mista, con il collegio da remoto e pochi invitati tra le sole cariche istituzionali. Nel mese di novembre l'aggravarsi della situazione epidemiologica non ha permesso di organizzare la cerimonia di insediamento del Presidente della Corte dei conti, nominato con d.p.r. dell'11 settembre 2020.

A seguito della nomina del nuovo Presidente e del nuovo Capo di gabinetto, che ha assunto l'incarico dal 7 ottobre 2020, è stato emesso il decreto presidenziale n. 276 del 21 ottobre 2020 che ha novellato il Regolamento di organizzazione dell'Ufficio di gabinetto e degli altri uffici di supporto al Presidente della Corte dei conti, armonizzando le modifiche organizzative che nel tempo avevano modificato la struttura dell'Ufficio stesso.

Ufficio Stampa

Le linee di attività, connesse agli obiettivi strategici, attraverso le quali si è sviluppata l'attività dell'Ufficio stampa, concorrendo alla cura dell'immagine dell'Istituto, alla promozione dei rapporti con gli organi di informazione, alla diffusione della conoscenza della Corte e delle sue funzioni e al consolidamento nell'opinione pubblica dell'autorevolezza dell'Istituto, si sono articolate in:

- informazione istituzionale e rapporti con la stampa - In tale ambito, nell'anno 2020 si registra l'invio di 82 comunicati stampa (di cui 36 nel primo semestre e 46 nel secondo), che hanno ottenuto 7.548 lanci di agenzia (3.669 nel I semestre e 3.879 nel secondo), 23.278 articoli con citazioni della Corte sui quotidiani stampati, 30.071 sul web, 1.195 passaggi Tv e 518 radiofonici (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 tali dimensioni per la Corte, pari a € 116.295.400 nel 2020;
- *media monitoring* - Il personale dell'Ufficio stampa, in regime di *smart working*, non essendo vincolato all'orario di ingresso in sede, ha potuto anticipare la lettura dei ritagli stampa per comporre la rassegna quotidiana sulla Corte dei conti da esporre sulla Intranet aziendale a partire dalle ore 6,30 (orario che permette di fronteggiare l'enorme aumento di citazioni dell'Istituto da esaminare e il rallentamento dei server a partire dalle ore 8), realizzando, in totale nell'anno 491 rassegne stampa mattutine, di cui una sulle citazioni della Corte, inviata ai soli vertici, e ,l'altra ordinata per argomento e divisa in rubriche, inviata anche a lista magistrati entro le 8,30;
- redazione *web e* canali *social* - Per popolare le pagine del nuovo portale istituzionale sono state evase 2.795 richieste di pubblicazione (1.365 nel I semestre e 1.430 nel II semestre) e composte 613 news di taglio giornalistico, attività che ha richiesto la lettura delle relazioni approvate con delibera e la redazione di una sintesi. Nel corso dell'anno 2020 sono stati lanciati 139 *tweet* che hanno ricevuto 227.163 visualizzazioni e numerosissime interazioni (nel I semestre 77 *tweet* con 134.038 visualizzazioni e nel II semestre 62 *tweet* con 93.125 visualizzazioni, in continuo aumento nel tempo). L'account Twitter della Corte dei conti, che dal 2017 e fino all'8 febbraio 2019 non è stato alimentato con nuovi contenuti, registra ora un numero di circa 10.778 *follower*. Fra le attività redazionali di rilievo realizzate per il portale istituzionale, si segnalano: la realizzazione fin da marzo 2020 con le prime misure organizzative adottate a seguito del *lockdown* di una "Bacheca virtuale Covid-19".

Ufficio legale e documentazione

I compiti istituzionali attribuiti a questo Ufficio dall'art. 5 del Regolamento di organizzazione, approvato con Deliberazione n. 1 del 26 gennaio 2010, riguardano, in particolare, la cura del contenzioso che vede coinvolto l'Istituto nel suo complesso (ad 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.

L'attività contenziosa nell'anno 2020 ha interessato, in particolare, sia ricorsi presentati in materia di equa riparazione *ex lege* n. 89/2001 c.d. legge Pinto, che ricorsi giurisdizionali di articolato e complesso contenuto proposti specialmente davanti al TAR, Consiglio di Stato e al Giudice ordinario. Nell'ambito degli affari contenziosi curati, la materia dell'equa riparazione per l'eccessiva durata dei processi, di cui quest'Ufficio si occupa fin dall'entrata in vigore della l. n. 89 del 2001

ha visto, soprattutto nel corso del precedente anno, una notevole diminuzione del numero dei ricorsi trattati, dovuta, come è noto, sia allo smaltimento dell'arretrato che alla legge di riforma nella materia *de qua* (legge di stabilità 2016 approvata con l. 28 dicembre 2015, n. 208), che ha certamente reso più difficoltoso e meno conveniente, per gli avvocati di parte, la presentazione dei medesimi ricorsi innanzi a tutte le sedi di Corte di Appello del distretto in cui si è svolto il processo.

Le memorie difensive sono state trasmesse alle Avvocature dello Stato competenti, entro il termine defensionale da quest'ultime indicato, relativamente a giudizi promossi avanti al giudice amministrativo e ordinario. La redazione di tali memorie ha richiesto sempre un esame approfondito della materia oggetto del ricorso al fine di evidenziarne le eccezioni di rito e di merito da opporre alla parte ricorrente.

Il contenzioso ha riguardato molteplici settori di attività dell'Istituto, che spaziano dalle funzioni di amministrazione attiva a quelle istituzionali, come, ad esempio, i concorsi di accesso del personale 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* n. 117/1988, nonché ogni altra controversia che il Presidente e/o il Segretario Generale abbiano ritenuto di affidare a questo Ufficio per la particolare delicatezza e problematicità delle questioni proposte.

Struttura tecnica di supporto all'Organismo indipendente di valutazione della performance - OIV

La Struttura tecnica di supporto all'O.I.V. 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 pubblicazione.

L'ufficio, una volta ricevuti i preconsuntivi delle quattro Direzioni generali, ha svolto l'analisi delle proiezioni di preconsuntivo, ponendo in evidenza il grado di realizzazione *in progress* degli obiettivi gestionali assegnati ai singoli 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.

Successivamente alla pubblicazione della Relazione annuale sull'attività dei dirigenti generali e al suo invio al Presidente della Corte e al Segretario, le attività dell'ufficio si sono prevalentemente focalizzate sull'attenta 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 2020, in funzione della predisposizione della Relazione dell'O.I.V. 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 ed organizzativa, ha il compito di distribuire alle tre Sezioni centrali di appello - secondo i criteri prestabiliti dal Presidente di questa Corte, nel rispetto dell'art. 10, c. 2 del c.g.c. – gli atti di impugnazione depositati.

Spesso è richiesta immediatezza di intervento nella soluzione di casi concreti, assicurata dalla relazione diretta tra il titolare di questo Ufficio e il Magistrato preposto, Presidente della Corte o Presidente aggiunto in ossequio al "raccordo con il Presidente della Corte" previsto dall'art. 31 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di questo Istituto.

Le attività sono state ripartite con distribuzione dei compiti al fine di assicurare il tempestivo inoltro alle Sezioni competenti delle istanze di sospensiva, appelli incidentali e revocazioni (art. 203, c. 4 c.g.c.). Tale suddivisione organizzativa ha lo scopo di assicurare la continuità lavorativa, l'economicità della gestione, la riduzione dei tempi di svolgimento delle attività e l'incremento dell'efficienza.

Durante l'anno 2020 si è avuto un notevole incremento lavorativo, dovuto al maggior deposito di ricorsi in appello da parte di INPS (a causa della controversa interpretazione dell'art. 54 del d.p.r. n. 1092/1973, recentemente risolta dalle Sezioni Riunite di questa Corte).

Nel corso del 2020 il Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio per la valutazione della performance – ha chiesto la verifica (ai sensi dell'all'art. 2, c. 1, lett. C, punto 2 del D.M. 2 dicembre 2016) di circa 400 nominativi, aspiranti componenti degli OIV da iscrivere nell'albo nazionale.

Con riguardo all'attività di raccordo che l'Ufficio svolge con le tre sezioni centrali di appello - finalizzata al raggiungimento di orientamenti condivisi nell'ambito della giurisdizione di secondo grado - nel 2020 ci si è occupati di due questioni rilevanti:

- esenzione dei diritti di copia e cancelleria nel giudizio pensionistico con eventuale allineamento dello stesso al processo del lavoro/previdenziale;
- dubbi interpretativi (sollevati dagli avvocati) sulla lettura dell'art. 178 del codice di giustizia contabile (termini per le impugnazioni e decorrenza).

Responsabile della protezione dati

Il Responsabile della protezione dei dati (*Data Protection Officer* - DPO) della Corte dei conti 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 GDPR.

Nel corso dell'anno 2020, sono state completate le procedure per l'adozione del registro dei trattamenti (art. 30 del GDPR), al cui aggiornamento sovraintende il DPO secondo le istruzioni impartite dal Titolare del trattamento. In particolare, mediante l'ausilio del nucleo di supporto, si è provveduto a garantire l'assistenza agli uffici centrali e territoriali della Corte in sede di rilascio dei *format* componenti il registro.

Per tutti i sistemi ICT erogati, per i quali Sogei è responsabile *ex* art. 28 del GDPR, si sta eseguendo una valutazione dei rischi al fine di individuare le misure adeguate alla sicurezza del servizio ICT. È bene sottolineare che dalle prime disamine le misure di sicurezza già applicate risultano essere adeguate alla mitigazione dei rischi *privacy*. È, inoltre, in previsione l'adozione di una classificazione *privacy* dei documenti informatici e delle informazioni digitalizzate, al fine di applicare con adeguata gradualità ulteriori criteri di sicurezza e garanzie di *privacy*. Fra gli altri, si sta approfondendo la possibilità di gestione da parte del *consumer* Corte dei conti delle chiavi di crittografia utilizzate per i servizi erogati dal *Cloud Service Provider*.

Per quanto riguarda il versante del sistema di *governance* della *privacy* nella Corte dei conti (art. 2-*quaterdecies* Codice *Privacy* e art. 4, n. 10 del GDPR), è stato sottoposto all'esame del Titolare del trattamento lo schema di provvedimento con il relativo Organigramma.

Ai fini della corretta ripartizione delle responsabilità tra Titolare del trattamento e Responsabili esterni del trattamento, è stata svolta un'intensa attività istruttoria, di supporto al Titolare, per la predisposizione degli atti di designazione dei Responsabili del trattamento dati ai sensi dell'art. 28 del GDPR. Nel corso del 2020, sono state, in particolare, affrontate specificità soprattutto in relazione ai trattamenti conseguenti all'emergenza da Covid-19: sono stati infatti perfezionati, con accettazione della controparte, 7 atti di nomina di Responsabile trattamento dati ex art. 28, con allegato flusso di notificazione, di cui 5 appunto in materia sanitaria.

Nell'ambito dell'attività di consulenza del DPO a supporto del Titolare del trattamento in relazione a specifiche istanze degli interessati, è stato reso un parere in materia di diritto all'oblio.

Nel corso del 2020 si è proceduto alla stesura di una prima bozza di Linee guida *privacy* per la Corte dei conti. 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.

Numerose nel 2020 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.

Trasparenza e Anticorruzione

Compito precipuo del Responsabile della trasparenza consiste nell'assicurare il monitoraggio continuo dei contenuti della pagina "Amministrazione trasparente" sul sito istituzionale della Corte, al fine, anche, 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 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 sono risultate pari a 9. Le stesse sono state rigettate o perché afferenti a documenti non detenuti da questo Istituto 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.

Il Piano di prevenzione della corruzione conferma le precedenti modalità di lavoro, che consentono di adeguare il documento stesso alle esigenze emerse sia dall'analisi dei vari atti di riferimento interni (direttive, circolari, ecc.), sia dall'esame dei risultati del monitoraggio, nonché dai confronti con i responsabili degli uffici (dirigenti e funzionari preposti): ciò al fine di garantire un approccio concreto alla materia, costruendo un sistema che da un lato scoraggi la "cultura dell'adempimento" e dall'altro sia aderente alla effettiva realtà lavorativa della Corte dei conti.

Per quanto riguarda la segnalazione di condotte illecite, il c.d. *whistleblowing*, nel corso del 2020 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.

CAPITOLO XVI

LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

1. Evoluzione degli strumenti di *reporting* e di supporto alle decisioni in ambito giurisdizione.

Il sistema informativo della giurisdizione "Giudico", automatizzando il procedimento contabile, ha contribuito al processo di digitalizzazione degli atti della giurisdizione e al contempo ha raccolto e messo a disposizione la base dati che gli strumenti di "*business intelligence*" possono utilizzare al fine di supportare le attività istituzionali della Corte.

A tal proposito, ha assunto carattere strategico la realizzazione degli specifici cruscotti, mediante i quali si è in grado di evidenziare, in tempo reale, l'andamento delle attività istituzionali, fino al singolo elemento analitico.

I cruscotti hanno avuto l'obiettivo di fornire le informazioni di maggior valore relativamente all'andamento dell'attività giurisdizionale dell'Istituto.

In particolare, sono stati realizzati dei *report* strutturati per il Consiglio di Presidenza, per soddisfare le esigenze di rilevazione ed elaborazione statistica, e per l'attività di monitoraggio della produttività e dei carichi di lavoro dei magistrati, sulla base dei dati effettivamente registrati sui sistemi della giurisdizione. Sono stati, inoltre, migliorati e ridefiniti i *report* statistici utili all'inaugurazione dell'anno giudiziario.

È proseguita la dematerializzazione della documentazione inerente al procedimento contabile e, coerentemente con le strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione, nell'ottica di migliorare i servizi per il cittadino, è stato esteso l'accesso al fascicolo *on line* (FOL) anche all'Avvocatura di Stato ed ai difensori rappresentanti le pubbliche amministrazioni.

L'attività della Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA) nel 2020, com'è facilmente intuibile, ha visto un importante incremento anche in relazione con il periodo emergenziale derivante dalla pandemia da Covid-19, che si è espletato anche nell'ambito in esame, attraverso il supporto fornito per l'elaborazione delle linee guida recanti le indicazioni per lo svolgimento delle udienze e camere di consiglio da remoto, nell'ambito delle attività giurisdizionali, nonché le indicazioni per la firma da remoto con l'apposizione della marca temporale.

Sono state, inoltre, analizzate e progettate le nuove funzionalità nell'ambito dei servizi *on line* per la giurisdizione (SOG) prevedendo la possibilità, per l'utente abilitato ed in possesso di un'utenza SPID, di poter inviare documenti digitali alla segreteria per l'acquisizione degli stessi nel fascicolo di giudizio, nel fascicolo istruttorio e nel fascicolo di conto, come documentazione ulteriore alla resa del conto giudiziale.

2. Razionalizzazione e riorganizzazione degli strumenti di *Business Intelligence*

La *Business Intelligence* (BI), insieme di processi aziendali e tecnologie per la raccolta e la trasformazione dei dati in informazioni, consente di utilizzare al meglio il patrimonio informativo disponibile al fine di supportare le attività istituzionali della Corte.

Il sistema di BI della Corte dei conti – ConosCo – rende, infatti, disponibili i dati gestiti dai sistemi gestionali interni ed acquisisce in varie modalità, anche dati provenienti da BDAP o da altre amministrazioni (MEF, Ministero dell'interno) ed enti (Banca Italia, ISTAT).

Sul web sono, peraltro, sempre più disponibili *Open Data*/*Big Data* che potrebbero essere sfruttati per arricchire di contenuti i Referti prodotti da Corte.

Nel corso del 2020 sono stati pubblicati, sulla pagina OPENCDC della Corte dei conti, i *dataset* relativi al referto della Sezione delle Autonomie sullo stato di adeguamento degli enti territoriali al Piano triennale 2017-2019.

L'intero set di dati comprende tutte le risposte fornite dai 7.273 Enti che hanno aderito al questionario e i dieci indicatori ricavati da tali risposte.

È in corso di realizzazione il cruscotto che esporrà, in forma sintetica, le informazioni relative agli indicatori.

Le esigenze di elaborazione dati degli uffici, che acquisiscono costantemente dati dall'esterno (anche in forma non strutturata), rendono stringente per la Corte la necessità di disporre di strumenti e nuove metodologie da affiancare a ConosCo.

Per sfruttare al meglio il patrimonio dati disponibile è stato, quindi, avviato un progetto organizzativo per la costituzione di un Centro di competenze finalizzato alla gestione e analisi dei dati (DACC – *Data Analytics Competence Centre*), con lo scopo di realizzare, all'interno della Corte dei conti, un punto di riferimento stabile nel campo della "*data analysis*".

La fase di avvio del progetto è stata dedicata allo studio e all'approfondimento delle principali tematiche della *Data Science*, al fine di individuare le strategie organizzative e operative più aderenti a soddisfare le esigenze conoscitive della Corte dei conti.

Con l'obiettivo di assicurare la corretta organizzazione del progetto e ufficializzarne le finalità, si è provveduto ad individuare i membri di un primo gruppo di lavoro, composto sia da personale tecnico che da esperti di ciascun dominio applicativo.

Parallelamente, si è dato seguito ad una schematizzazione dell'organizzazione del gruppo, con una proposta operativa di definizione di funzioni e ruoli necessari nonché ad una prima selezione (concordata con gli uffici coinvolti) di nominativi appartenenti a ciascuna area conoscitiva di interesse (Controllo, Giurisdizione, Risorse Umane).

In attesa della formalizzazione del Centro, già a partire da fine settembre 2020, il personale interessato è stato inserito in un programma di formazione specifica in ambito *Data Science*, avviato in collaborazione con l'Università degli studi di Roma *Tor Vergata*. Quando il Centro sarà formalmente costituito, questo tipo di formazione sarà ampliata anche ad altro personale della Corte, che sarà selezionato, sulla base del possesso di requisiti specifici e d'intesa con i vertici degli Uffici, in modo da costituire, anche nelle sedi regionali, dei referenti funzionali nel campo dell'analisi dei dati.

Nell'ambito della razionalizzazione dei sistemi di *Business Intelligence* della Corte dei conti, si è provveduto a portare avanti un'analisi dettagliata delle aree conoscitive in essere e sono state individuate delle possibili azioni e strategie di ottimizzazione. In tale contesto, è stato prodotto uno specifico studio di fattibilità dal titolo "*Ipotesi di Razionalizzazione Sistemi Conosco*" che propone una strategia di riduzione dell'*effort* economico, partendo dalle ipotesi di chiusura di alcuni *data mart* e implementazione di report statistici sui rispettivi sistemi gestionali.

In ottica di razionalizzazione della spesa, sono stati dismessi i seguenti *data mart*, in quanto ritenuti obsoleti e non più utilizzati dagli utenti:

- DM Finanza Locale (Sirtel);
- DM Finanza Locale UU.CC;
- DM MOPA;
- DM Organismi Partecipati;
- DM SISP;
- DMP Economico;
- DM Consiglio di Presidenza;
- DMP Sintetico;
- BDC.

3. Supporto allo *smart working* emergenziale

La pandemia da Covid-19 e le misure restrittive adottate dal Paese per contrastarla hanno reso necessaria una vera e propria rivoluzione organizzativa.

L'amministrazione ha potuto essere resiliente rispetto all'improvvisa emergenza sanitaria, consentendo ai dipendenti di proseguire le proprie attività senza soluzione di continuità, grazie alla strategia dell'innovazione portata avanti nel corso degli ultimi dieci anni.

Le infrastrutture ed i servizi informatici hanno permesso di affrontare senza particolari problemi, dal punto di vista tecnico-organizzativo, la sfida del repentino e straordinario mutamento della modalità lavorativa, permettendo alla Corte dei conti di mantenere un'altissima efficienza della propria struttura centrale e territoriale.

La DGSIA ha lavorato, sin dalle primissime fasi dell'emergenza, per gestire, monitore e rinforzare dinamicamente le infrastrutture di accesso alla rete aziendale, garantendo la piena disponibilità dei servizi agli utenti.

Fondamentale è stata, inoltre, la distribuzione al personale amministrativo di dispositivi portatili da utilizzare per lo *smart working*. Le strutture della DGSIA hanno curato l'organizzazione operativa ed il coordinamento della distribuzione dei

portatili (oltre un migliaio fino a dicembre 2020) in pieno *lockdown*, arrivando a spedire i computer presso le abitazioni degli utenti.

È stata, altresì, attivata la convenzione Consip per fornire a chi ne facesse richiesta, con oneri ripartiti tra Corte dei conti ed utenti, dei router 4G, dotati di SIM dati con un *plafond* mensile di 60 o 100 Gbyte, a seconda delle esigenze manifestate, per permettere o favorire una piena connettività (anche in mobilità), ai fini dello *smart working*.

Si evidenzia, infine, l'attività di monitoraggio svolta da DGSIA per misurare in modo puntuale le performance dei sistemi della Corte dei conti durante lo *smart working* emergenziale, tramite un'accurata rilevazione dei dati di utilizzo dei sistemi e la produzione di specifici report periodici.

4. Definizione piano strategico per la gestione delle postazioni di lavoro

L'emergenza da Covid-19 e la generale revisione dei processi lavorativi nell'ottica dello *smart working*, non solo di tipo emergenziale, ma anche come modalità lavorativa strutturale, hanno messo in luce come l'attuale modello di gestione delle postazioni di lavoro, basato sull'assunto che il dipendente sia vincolato alla propria scrivania ed all'utilizzo di dispositivi fissi, fosse necessariamente da superare, adeguandolo alle nuove sfide.

Da tali considerazioni è nata l'esigenza di definire un piano strategico per la gestione delle postazioni che affrontasse in modo organico la tematica.

Sono stati fissati alcuni principi cardine, innovativi nel panorama delle pubbliche amministrazioni italiane, fra i quali:

- l'individuazione di una sola postazione di lavoro per ciascun utente, costituita da un dispositivo ad alta mobilità, con contestuale ritiro e/o dismissione dei dispositivi desktop oggi in dotazione;
- in conseguenza del punto precedente, la graduale sostituzione di tutte le postazioni fisse con postazioni mobili;
- ciò permetterà di ridurre il numero complessivo delle postazioni di lavoro a circa la metà; inoltre, sarà operata la contestuale riduzione del ciclo di vita delle postazioni di lavoro dagli attuali cinque anni a tre anni, con lo scopo di garantire maggiore efficienza al lavoro e, contestualmente, ottenere risparmi di spesa in termini sia di acquisto che di gestione.

Il piano, pubblicato a novembre 2020, dispiegherà i suoi effetti nel prossimo biennio.

I risparmi e l'aumento di efficienza conseguibili dalle nuove decisioni sono evidenti: la riduzione del numero dei dispositivi, l'ottimizzazione dell'intero parco ed il rinnovo complessivo dei medesimi porteranno un indubbio vantaggio qualitativo agli utenti nel loro utilizzo e nel lavoro.

Contestualmente, è atteso un risparmio economico, unito ad un miglioramento della qualità del servizio, anche per quanto riguarda la manutenzione e l'assistenza.

5. Sviluppo di un servizio di "notarizzazione"

Nell'ambito degli obiettivi di innovazione e digitalizzazione, la DGSIA ha proseguito con l'analisi, la progettazione e lo sviluppo di un servizio di

"notarizzazione" tramite il quale è possibile "certificare" il possesso di contenuti originali, l'emissione temporale di un documento o la sua inalterabilità.

Con il termine "notarizzazione" (o "legalizzazione") di un oggetto (in genere, un documento), si intende il procedimento con il quale vengono attestate l'originalità (es. il documento in esame è perfettamente corrispondente all'originale) e l'esistenza ad una certa data e ora ("*timestamp*") dell'oggetto stesso, relativamente al quale sarà possibile utilizzare anche le marche temporali emesse dai Certificatori accreditati tramite apposito servizio (quindi, erogate e pagate su richiesta).

Il servizio realizzato sarà utilizzabile da tutte le applicazioni ed i servizi Corte dei conti che ne avessero bisogno, per notarizzare i documenti prodotti o gestiti al loro interno.

Il servizio, che è una componente *software* realizzata in *cloud PaaS* (*Platform as a Service*), è parte integrante dei servizi denominati "*utility*" che disintermediano i sistemi applicativi dalle risorse utilizzate (*on premise* oppure *on cloud*).

Il servizio consente di notarizzare un singolo documento (dandone prova di esistenza) oppure un blocco di documenti (utilizzando la struttura "ad albero" dei medesimi); inoltre, permette di verificare la validità di una prova di esistenza, cioè verificare anche se la prova digitale è legittima e ben formata.

6. *Low code management*

La Corte dei conti ha da tempo intrapreso percorsi di evoluzione dell'*Information Technology* (IT) che mirano ad aumentare efficienza e *time to market* delle soluzioni, contenendone i relativi costi. È in tale ambito che si colloca il progetto di attivazione di un sistema di *low coding* che permetta di ottenere soluzioni *software* in tempi estremamente ridotti e con costi di produzione limitati.

La piattaforma di sviluppo *low-code* (*Low-Code Development Platform*) è un ambiente di sviluppo che permette di creare software applicativi e servizi mediante moduli di configurazione ed interfacce grafiche, scrivendo poco codice sorgente (*low-code*). Tali piattaforme riducono la quantità di codice scritto in modo tradizionale e consentono la creazione accelerata delle applicazioni aziendali.

Uno dei maggiori vantaggi derivanti dal loro utilizzo è quello di permettere anche senza particolari competenze tecniche di programmazione, di contribuire allo sviluppo di un'applicazione e/o di un servizio. Pertanto, le piattaforme di sviluppo *low-code* riducono i costi di installazione, implementazione e formazione.

Attualmente si sta utilizzando il sistema *low-code management* di *Microsoft* su *cloud SaaS Microsoft 365* (scelto dopo approfonditi studi che hanno coinvolto altri produttori) ed in particolare le componenti:

- *Power Apps*: utilizzata per implementare *web-app* ed *app mobile*, *mini-app* con i dati dell'intera piattaforma MS 365;
- *Power Automate*: utilizzata per creare *workflow* fra le app, le *web-app*, i dati ed i documenti in SharePoint; automatizza i *task* in modo molto efficiente;
- *Forms*: gestisce l'interazione con l'utente, *feedback*, *survey*, ecc.; consente di avere un'interfaccia semplice ed immediatamente disponibile per comprendere/veicolare le necessità dell'utente;

- *Power BI*: consente di analizzare dati, manipolarli, aggregarli; consente, inoltre, di effettuare una semplice e chiara visualizzazione dei dati mediante *report* e cruscotti, *real time* o ottenuti in seguito ad elaborazione.

7. Completamento della migrazione in *cloud* pubblico dei sistemi Corte dei conti

Il processo di migrazione delle infrastrutture e dei servizi IT di Corte dei conti verso il cloud pubblico, iniziato nel 2013, volge al termine. Nel corso del 2020, le attività di DGSIA si sono concentrate nella migrazione di tutte le componenti tecnologiche *legacy* (quindi non ancora riprogettate in modalità nativamente *cloud*) dal *datacenter* di Sogei verso il *cloud Microsoft Azure*. Questo ha consentito e consentirà maggiore flessibilità operativa e risparmi immediati garantiti dal mancato rinnovo del parco *hardware*, nel rispetto dei dettati del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione. Le componenti tecnologiche per loro natura non integrabili su *cloud* pubblico saranno, nel corso del 2021, spostate sul *cloud* privato di Sogei.

Ovviamente, la DGSIA segue con particolare interesse la possibile ed auspicata nascita del *cloud* nazionale, verso il quale potranno in futuro migrare le componenti tecnologiche della Corte dei conti.

8. Introduzione delle metodologie *DevSecOps*

Nel corso del 2020 è stato avviato il processo di introduzione delle metodologie legate al *DevSecOps* in Corte dei conti.

Il termine *DevSecOps* è un'evoluzione dell'originario *DevOps*, già operativo da diversi anni in Corte dei conti.

Si tratta della fusione tra sviluppo (*Dev*) e livello operativo (*Ops*), cioè dell'unificazione del processo di sviluppo e di quello operativo per garantire la massima efficacia e il miglior risultato possibile per gli utenti. I vantaggi sono agilità di risposta ai requisiti degli utenti, ottimizzazione delle risorse utilizzate, transizione al *cloud computing*, maggiore qualità nella realizzazione di servizi applicativi per gli utenti.

Nel nuovo processo *DevSecOps* si aggiunge la componente "*Sec*" (*security*) al processo *DevOps* già presente, cioè si pone attenzione agli aspetti di cyber security fin dall'inizio della vita di un servizio, dalla sua progettazione.

La sicurezza applicativa è oggi considerata come un valore intrinseco; l'assimilazione del tema della sicurezza all'interno del processo di sviluppo consente di snellire i tempi e le modalità delle verifiche a livello di *cyber security*, evitando rimpalli fra sviluppatori ed analisti di sicurezza e velocizzando la messa in produzione degli applicativi.

A tal proposito, si è costituito un nuovo gruppo di lavoro che adotta la filosofia della *digital transformation*: sicurezza, agilità e rapidità nel rilascio dei servizi per gli utenti. Esso si occupa di *scouting* tecnologico, di innovazione e di servizi *cloud*. Consente di verificare le nuove tendenze tecnologiche in atto, l'ottimizzazione e l'uso razionale delle risorse impiegate, la transizione a nuovi servizi più confacenti alle richieste degli utenti ed ai meccanismi di sicurezza intrinseci per aumentare la qualità dei servizi richiesti.

Numerosi applicativi di Corte dei conti (fra i quali Giudico, BDU, Silea, il sito Internet istituzionale) sono basati e beneficiano delle metodiche *DevSecOps*.

TABELLE

(*)	*Dati comunicati dalle Sezioni di Controllo centrali e regionali*
(**)	*Dati inseriti nel sistema informativo della giurisdizione "GIUDICO" alla data del 26.01.2021*
(***)	*Dati comunicati dalle Sezioni Riunite e dalle Sezioni giurisdizionali regionali*

I. AREA GIURISDIZIONE

I.1 SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

SENTENZE (***)	
N°	Oggetto
24/2020/QM/SEZ	In ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti *lato sensu* intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo

ORDINANZE (***)	
N°	**Oggetto**
2/2020/RCS	Regolamento di competenza - Procuratore regionale Emilia-Romagna
5/2020/RCS	Regolamento di competenza - Procuratore regionale Sicilia
6/2020/ORD	Regolamento di competenza - Procuratore regionale Umbria
7/2020/ORD	Regolamento di competenza – Luigi Tosti

I.2 SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

SENTENZE (***)	
N°	**Oggetto**
1/2020/RIS	Fondazione Teatro alla Scala di Milano avverso inclusione elenco Istat
2/2020/DELC	Comune di Cosenza mancato rispetto obiettivi fissati dal Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale
3/2020/EL	Comune di Caraffa di Catanzaro avverso diniego approvazione Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale
4/2020/EL	Comune di Chieti sul riaccertamento straordinario dei residui all'1.1.2015 e sulle relazioni Rendiconti esercizi 2015-2016 e 2017
5/2020/SR	Paolo Simia per il riesame del provvedimento di ricusazione del visto e la conseguente registrazione del decreto di incarico dirigenziale.
6/2020/EL	Comune di Belmonte Mezzagno (PA) avverso deliberazione di diniego del Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale
7/2020/RIS	Federazione Italiana Danza Sportiva avverso inclusione elenco Istat
8/2020/RIS	Federazione Motociclistica Italiana avverso inclusione elenco Istat
9/2020/RIS	Federazione Italiana Pallacanestro avverso inclusione elenco Istat
10/2020/RIS	Federazione Italiana Nuoto avverso inclusione elenco Istat
11/2020/RIS	Federazione Italiana pesca sportiva e attività subacquee avverso inclusione elenco Istat
12/2020/RIS	Federazione Italiana Pallavolo avverso inclusione elenco Istat
13/2020/RISD	Autostrade per il Brennero S.p.A., Società autostrada regionale cispadana S.p.A. e Autostrada Campogalliano Sassuolo avverso inclusione elenco Istat
14/2020/RIS	Acquirente unico S.p.A. avverso inclusione elenco Istat
15/2020/RIS	SO.GI.N.- Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. avverso inclusione elenco Istat
16/2020/RIS	Fondazione Enpam Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei medici e degli odontoiatri avverso inclusione elenco Istat
17/2020/RIS	Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione Economica con i paesi dell'est Europeo-Finest S.p.A. avverso inclusione elenco Istat
18/2020/DELC	Comune di Sessa Aurunca ricorso avverso la deliberazione che non ha ritenuto sufficienti le misure correttive adottate
19/2020/RIS	Federazione Italiana Sport Equestri avverso inclusione elenco Istat
20/2020/RIS	Autorità unica per i servizi idrici e i rifiuti- Ausir avverso inclusione elenco Istat
21/2020/RIS	Federazione Italiana Golf avverso inclusione elenco Istat
22/2020/RIS	Federazione Italiana Bocce avverso inclusione elenco Istat
23/2020/RIS	Federazione Italiana Bocce avverso inclusione elenco Istat
25/2020/RIS	Fondazione Accademia Nazionale Santa Cecilia avverso inclusione elenco Istat
26/2020/RIS	Sitaf S.p.A. avverso inclusione elenco Istat
27/2020/RIS	Trentino Sviluppo S.p.A. avverso inclusione elenco Istat
28/2020/RGC	Gruppo consiliare "Avanti Basilicata" avverso la deliberazione che ha dichiarato l'obbligo restitutorio in favore del Consiglio regionale
29/2020/RGC	Gruppo consiliare "Forza Italia Berlusconi per Bardi" avverso la deliberazione che ha dichiarato non regolare il rendiconto del gruppo consiliare regione Basilicata
30/2020/RGC	Gruppo consiliare "Lega Salvini Basilicata" avverso deliberazione che ha dichiarato non regolare il rendiconto 2019

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

SENTENZE (***)	
N°	**Oggetto**
31/2020/RGC	Gruppo consiliare "Die Freiheitlichen" del Trentino Alto Adige avverso la deliberazione che ha accertato la non regolarità del rendiconto periodo 1°gennaio 2019-31 dicembre 2019
32/2020/EL	Fusco Amedeo, Silla Antonio Giovanni, Spacone Mario, Spacone Pietro, Silla Egidio e Di Cesare Paolo avverso accertamenti contenuti nelle pronunce della Sezione controllo Abruzzo
33/2020/ EL	Comune di Brancaleone avverso la deliberazione con la quale non è stato approvato il Piano di riequilibrio finanziario
34/2020/EL	Comune di Grumo Appula avverso la deliberazione che ha rigettato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale
35/2020/EL	Comune di Altilia avverso la deliberazione che ha deciso di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale
36/2020/RIS	Federazione Italiana Bocce avverso inclusione elenco Istat
37/2020/EL	Comune di Reggio Calabria avverso la deliberazione recante accertamento di irregolarità ed invito all'adozione di misure correttive ex art. 148 bis Tuel
38/2020/RIS	Lazio Innova S.p.A. avverso inclusione elenco Istat
39/2020/EL	Comune di Napoli avverso la deliberazione che ha accertato, ai sensi dell'art. 148 bis, c. 3, Tuel, l'inadeguatezza e inidoneità delle misure correttive
40/2020/EL	Comune di Pietrastornina avverso la deliberazione che non ha omologato il piano di riequilibrio pluriennale
41/2020/RIS	Finanziaria Valle d'Aosta-Finaosta S.p.A. avverso l'inclusione nell'elenco Istat
42/2020/RIS	Società Finlombarda S.p.A. avverso l'inclusione nell'elenco Istat
43/2020/RIS	Società Finanziaria Regione Sardegna – SFIRS avverso l'inclusione nell'elenco Istat
44/2020/RIS	Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. avverso l'inclusione nell'elenco Istat
45/2020/RIS	Società Gepafin-Garanzia Partecipazioni e Finanziamenti S.p.A. avverso l'inclusione nell'elenco Istat
46/2020/RIS	Società Finpiemonte S.p.A. avverso l'inclusione nell'elenco Istat

ORDINANZE (***)	
N°	**Oggetto**
1/2020/ORD	Acquirente unico S.p.A. - istanza cautelare
3/2020/ORD	Federazione Italiana Bocce - ordinanza istruttoria
4/2020/ORD	Federazione Italiana Bocce - ordinanza istruttoria

I.3 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	37	50	29	58
	Parte Convenuta	243	179	172	250
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	77	32	57	52
	Parte Convenuta	444	210	322	332
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	71	34	44	61
	Parte Convenuta	295	213	158	350
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	Pubblico Ministero	24	10	13	21
	Parte Convenuta	58	83	48	93
	TOTALE	**1.249**	**811**	**843**	**1.217**

GIUDIZI DI CONTO (**)					
Sezione	**Appello**	**Pendenti Iniziali**	**Pervenuti**	**Definiti**	**Pendenti Finali**
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	7	13	7	13
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	8	3	4	7
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	15	0	14	1
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	0	0	0	0
	TOTALE	**30**	**16**	**25**	**21**

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 Codice di Giustizia Contabile -				
Sezione	**Pendenti Iniziali**	**Pervenuti**	**Definiti**	**Pendenti Finali**
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	0	4	3	1
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	1	0	0	1
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	1	5	6	0
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	0	0	0	0
TOTALE	**2**	**9**	**9**	**2**

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	341	796	247	890
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	234	718	105	847
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	205	695	133	767
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	55	115	37	133
TOTALE	**835**	**2.324**	**522**	**2.637**

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

I.4 SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI

GIUDIZI NELLA MATERIA DI CONTABI LITÀ PUBBLICA (**) - Rito Ordinario -						
GIUDIZI	**Responsabilità**	**Responsabilità sanzionatoria**	**Conto**	**Istanza di parte**	**Resa di conto**	**TOTALE**
PENDENTI INIZIALI (al 01/01/2020)	1.794	7	929	214	466	**3.410**
ISCRITTI	1.004	30	334	58	842	**2.268**
ESAURITI	1.032	12	297	30	512	**1.883**
PENDENTI FINALI (al 31/12/2020)	1.766	25	966	242	796	**3.795**

LEGENDA GIUDIZI NELLA MATERIA DI CONTABILITA' PUBBLICÀ
GIUDIZI PENDENTI INIZIALI AL 01/01/2020: 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**.
GIUDIZI 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.
GIUDIZI ESAURITI: numero di giudizi di responsabilità, responsabilità sanzionatoria, conto, istanza di parte e resa di conto, **ESAURITI** nell'intervallo di riferimento.
GIUDIZI PENDENTI FINALI AL 31/12/2020: **GIUDIZI INIZIALI** al 01/01/2020 + **GIUDIZI ISCRITTI – GIUDIZI ESAURITI**

CONTI GIUDIZIALI (**)				
GIUDIZI			**Quantità**	**Istanze di fissazione per resa di conto**
PENDENTI INIZIALI (al 01/01/2020)			367.809	466
ISCRITTI			93.164	842
DEFINITI	Conti definiti con decreto di discarico	4.755	94.588	512
	Conti definiti con decreto di estinzione	81.284		
	Conti definiti in giudizio	350		
	Conti definiti con altra modalità	8.199		
PENDENTI FINALI (al 31/12/2020)			366.385	796

LEGENDA CONTI GIUDIZIALI
PENDENTI AL 01/01/2020: 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 AL 31/12/2020: Pendenti al 01/01/2020 + Pervenuti - Definiti

GIUDIZI NELLA MATERIA PENSIONISTICA (**)				
GIUDIZI	Civili	Militari	Guerra	TOTALE
PENDENTI INIZIALI (al 01/01/2020)	4.697	3.808	322	8.827
ISCRITTI	1.809	5.014	30	6.853
ESAURITI	2.007	2.174	111	4.292
PENDENTI FINALI (al 31/12/2020)	4.499	6.648	241	11.388

LEGENDA PENSIONISTICA
GIUDIZI PENDENTI INIZIALI AL 01/01/2020: numero di giudizi di pensioni civili, militari e guerra con **DATA ISCRIZIONE** antecedente al 01/01/2021, a tale inizio periodo, non risultino **ESAURITI**.
GIUDIZI ISCRITTI: numero di giudizi di pensioni civili, militari e guerra con **DATA ISCRIZIONE** compresa nell'intervallo di riferimento.
GIUDIZI ESAURITI: numero di giudizi di pensioni civili, militari e guerra **ESAURITI** nell'intervallo di riferimento.
GIUDIZI PENDENTI FINALI AL 31/12/2020: GIUDIZI INIZIALI al 01/01/2020 + **GIUDIZI ISCRITTI – GIUDIZI ESAURITI**

ESITO DEI PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI, RIFERITO AI CONVENUTI, NEI GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ (**)						
Provvedimenti Totali	Assoluzione	Condanna	Provvedimenti Rito Abbreviato	Convenuti per Rito Abbreviato	Rito Sanzionatorio	Convenuti per Rito Sanzionatorio
1.391	520	1.019	30	62	32	134

LEGENDA ESITO PROVVEDIMENTI NEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA'
PROVVEDIMENTI TOTALI Numero dei provvedimenti di qualsiasi tipo, su giudizi di RESPONSABILITA' e SANZIONATORIO, pubblicati nell'intervallo di riferimento
ASSOLUZIONE/ CONDANNA Numero delle parti interessate da dispositivo, rispettivamente di Assoluzione e Condanna, con Provvedimento su giudizi di RESPONSABILITA' 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 ANZIONATORIO 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(**)						
Provvedimenti Totali	Dispositivi					
	Accoglimento	Accoglimento Parziale	Rigetto	Altro	Cautelari	Ricorrenti per Cautelari
5.920	2.058	270	3.374	6.017	118	251

LEGENDA ESITO SENTENZE PENSIONISTICA
PROVVEDIMENTI Numero di provvedimenti, di qualsiasi tipo, su giudizi dl 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, ed 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	**232**	192	36	21	48	455
GIUDIZI DI CONTO	**40**	30		2		26
		Dispositivi attività istruttoria			Sospensive	Altri Dispositivi
PENSIONISTICA	1.779	1.781			94	1.680

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 ed 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 Codice di Giustizia Contabile-			
Totale Decreti	Dispositivi Accoglimento	Dispositivi Rigetto	Altri Dispositivi
22	0	27	54

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

SEQUESTRI CONSERVATIVI (**)	
Tipologia	TOTALE
Istanze	39
Decreti Presidenziali	22
Ordinanze del Giudice designato	36
Ordinanze collegiali su reclamo	10

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

UDIENZE (**)	
Tipologia	**TOTALE**
Collegiali (contabilità pubblica)	320
Monocratiche (contabilità pubblica)	26
Camerali (contabilità)	170
Monocratiche (pensioni)	611
Camerali (pensioni)	108

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 (CONTABILITA' 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 (CONTABILITA'): 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 Codice di Giustizia Contabile -					
Con riferimento a ciascun convenuto				Sentenze che definiscono il giudizio con rito abbreviato	
Introdotte nell'anno	Accolte	Respinte	Da Definire (1)	Sentenze	Convenuti
126	106	10	30	67	107

(1) Sono ricomprese nel numero "Da Definire" anche le richieste di rito abbreviato esaminate nella prima e/o nella seconda camera di consiglio (ex art. 130, cc. 6, 7, c.g.c), ma non ancora definite con sentenza (art. 130, cc. 8,9, c.g.c.).

RITO MONITORIO (***) - Art. 131 Codice di Giustizia Contabile -					
Con riferimento a ciascun convenuto				Sentenze che definiscono il giudizio con rito monitorio	
Introdotte nell'anno	Accettate	Non Accettate	Da Definire	Ordinanze	Convenuti
122	47	44	64	44	73

(***) Dati comunicati dalle Sezioni giurisdizionali regionali. Il dettaglio delle singole Sezioni verrà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, presso la rispettiva sede regionale

RITO RELATIVO A FATTISPECIE DI RESPONS. SANZIONAT. PECUNIARIA (**) - Art. 133 Codice di Giustizia Contabile -			
Pendenti al 01/01/2020	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
7	30	12	25

LEGENDA RESPONSABILITA' SANZIONATORIA:
PENDENTI INIZIALI: numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, con data apertura minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti
PERVENUTI: Numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, con data apertura compresa nell'intervallo di riferimento
DEFINITI: numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, definiti nell'intervallo di riferimento
PENDENTI FINALI: Pendenti iniziali + Pervenuti – Definiti

(**) Dati inseriti nel sistema informativo della giurisdizione "GIUDICO" alla data del 26.01.2020

II. AREA CONTROLLO

II.1 SEZIONI RIUNITE E SEZIONI CENTRALI DI CONTROLLO

DELIBERAZIONI / DETERMINAZIONI (*)	
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO	**21**
di cui:	
Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2018	1
Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica	1
Audizioni del Presidente al Parlamento	6
Costo del lavoro/Certificazione contratti collettivi	8
Relazioni quadrimestrali	3
Questioni di massima/competenza	/
Altre Deliberazioni	2
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI	**15**
di cui	
Delibera di programma	1
Controlli sull'utilizzo di fondi comunitari	/
Controlli su istituzioni internazionali	13
Esame capitoli relazione 2020	1
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	**10**
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	**24**
di cui	
Indagini e rapporti approvati	19
Deliberazioni su esiti dell'attività di controllo	2
Deliberazione di programmazione 2020	2
Altri referti inviati al Parlamento (audizioni)	1
SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI	**136**
di cui:	
Referti al Parlamento	130
Altre Deliberazioni	6
SEZIONE DELLE AUTONOMIE	**22**
di cui	
Delibere di coordinamento	11
Delibere di referto	3
Questioni di massima	8
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE	**1**
SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA	**4**

II.2 SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

DELIBERAZIONI (*)	
N°	**Oggetto**
SSRRCO/6/2020/RCFP	Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica.
SSRRCO/10/2020/PARI	Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019.

AUDIZIONI DEL PRESIDENTE AL PARLAMENTO (*)	
N°	**Oggetto**
SSRRCO/7/2020/AUD	Memoria sul d.l. n. 34/2020 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (c.d. "decreto rilancio").
SSRRCO/11/2020/AUD	Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Programma nazionale di riforma per l'anno 2020 e della Relazione al Parlamento.
SSRRCO/12/2020/AUD	Audizione sul disegno di l. n. 1883 (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale").
SSRRCO/14/2020/AUD	Memoria sul d.l. n. 104/2020 recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia" (A.S. 1925).
SSRRCO/15/2020/AUD	Memoria sulla "Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020".
SSRRCO/18/2020/AUD	Memoria sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

DELIBERAZIONI COSTO DEL LAVORO (*)	
N°	**Contratto/Esito**
SSRRCO/1/2020/CCN	Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'Area Sanità per il triennio 2016 -2018.
SSRRCO/2/2020/CCN	Ipotesi di accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con gli specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità sanitarie (biologi, psicologi e chimici) ambulatoriali ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni – triennio 2016-2018.
SSRRCO/4/2020/CCN	Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area Funzioni centrali triennio 2016-2018.
SSRRCO/5/2020/CCN	Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo alla sequenza contrattuale ad integrazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto Funzioni centrali del 12 febbraio 2018.

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DELIBERAZIONI COSTO DEL LAVORO (*)	
N°	**Contratto/Esito**
SSRRCO/8/2020/CCN	Ipotesi di ACN per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni – triennio 2016-2018.
SSRRCO/13/2020/RCL	Relazione sul costo del lavoro pubblico 2020.
SSRRCO/17/2020/CNN	Ipotesi di ACN per il rafforzamento delle attività territoriali di diagnostica di primo livello e di prevenzione della trasmissione di SARS-COV-2 – Medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta.
SSRRCO/21/2020/CCN	Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'Area Funzioni Locali – Triennio 2016-2018.

RELAZIONI QUADRIMESTRALI (*)	
N°	**Oggetto**
SSRRCO/3/2020/RQ	Relazione quadrimestrale settembre – dicembre 2019 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.
SSRRCO/9/2020/RQ	Relazione quadrimestrale gennaio – aprile 2020 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.
SSRRCO/16/2020/RQ	Relazione quadrimestrale maggio - agosto 2020 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

ALTRE DELIBERAZIONI (*)	
N°	**Oggetto**
SSRRCO/19/2020/REF	Relazione sulla "Razionalizzazione delle partecipazioni societarie sottoposte al controllo delle Sezioni riunite della Corte dei conti" (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175).
SSRRCO/20/2020/INPR	Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2021.

II.3 SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI

DELIBERAZIONI (*)	
N°	**Oggetto**
SACEI/1/2020/INPR	Programma di controllo per l'anno 2020
SACEI/2/2020/OICERT	Approvazione dell'Audit Certificate e Audit reports of grants financed by South Africa NRF esercizio finanziario 2019 gestiti da ICGEB
SACEI/3/2020/OICERT	Approvazione Audit Certificate ITU - UNDP anno 2019
SACEI/4/2020/OICE	Report "Audit Telecom World ITU" 2019
SACEI/5/2020/RSUE	Approvazione Special Report "Procurement at ICAO: henancing efficiency and effectiveness of the process" (contraddittorio)
SACEI/6/2020/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2019 - ICGEB
SACEI/7/2020/OICERT	Approvazione Long Form Report ICRANet (contraddittorio)
SACEI/8/2020/OICERT	Approvazione Audit certificate e Report dei Financial Statements al 31/12/2019 ICAO
SACEI/9/2020/RSUE	Approvazione Special Report "Procurement at ICAO: enhancing, efficiency and effectiveness of the process"
SACEI/10/2020/OICERT	Approvazione Audit Certificate e Report dei Financial Statements al 31/12/2019 ITU (contraddittorio)
SACEI/11/2020/RSUE	Special Report "Efficiency and effectiveness of the Human Resources management at ICAO" (contraddittorio)
SACEI/12/2020/RSUE	Approvazione Special Report "Efficiency and effectiveness of the Human Resources management at ICAO"
SACEI/13/2019/OICER	Approvazione Audit Certificate e Report dei Financial Statements al 31/12/2019 ITU
SACEI/14/2020/OICERT	Approvazione Audit Certificate e Report dei Financial Statements al 31/12/2019 ICRANet
SACEI/15/2020/INPR	Esame Capitoli Relazione annuale 2020

AUDIZIONI (*)	
Data	**Oggetto**
05/05/2020	Audizione dinanzi alla 14ª Commissione Affari europei del Senato in merito a "I rapporti finanziari con l'UE e l'utilizzazione dei Fondi europei"
11/12/2020	Audizione dinanzi all'8a Commissione permanente lavori pubblici e comunicazioni del Senato su "Atto del Governo n. 221 (Schema contratto di programma tra Ministero infrastrutture e trasporti, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e Tunnel Euralpin Turin S.A.S. (TELT) Linea ferroviaria Torino-Lione)"

II.4 SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

DELIBERAZIONI (*)	
N°	**Oggetto**
N. 1/2020/PREV	Politiche agricole – dipartimento ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari - risoluzione consensuale e revoca incarico dirigenziale del laboratorio ICQRF (Perugia) - conferimento incarico dirigenziale del laboratorio ICQRF (Perugia) a contratto individuale. lett. b), l. n. 20/1994.
N. 2/2020/PREV	Politiche agricole – d.m. 1786 18 febbraio 2020 – disciplina dei criteri e delle modalità per la concessione di aiuti a sostegno delle imprese nel settore pesca e acquacoltura colpite da calamità naturali. lett. g), l. n. 20/1994
N. 3/2020/PREV	Ministero interno - d.P.R. dell'8 aprile 2020 di conferimento incarichi ai dirigenti generali in posizione di disponibilità ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 334/2000 e s.m.i. presso la segreteria del dipartimento di pubblica sicurezza del ministero dell'interno. lett. b), l. n. 20/1994.
N. 4/2020/PREV	Ministero interno - contratti stipulati per la fornitura di "*n. 40.000 maglie polo a manica corta*": d.d. n. 12329 del 16.04.2020 con la ditta "*la griffe S.r.l.*" e d.d. n. 15318 del 30.04.2020 con la ditta "*car abbigliamento S.r.l*". lett. g), l. n. 20/1994.
N. 5/2020/PREV	Lavoro e politiche sociali – conferimento incarico dirigenziale di livello generale di componente del collegio dei sindaci dell'istituto nazionale della previdenza sociale, in rappresentanza del ministero del lavoro e delle politiche sociali a soggetto estraneo all'amministrazione di appartenenza. lett. b), l. n. 20/1994
N. 6/2020/SUCC	Difesa – attribuzione dell'indennità di posizione prevista dall'art. 1819 del d.lgs. n. 66/2010, come maggiorata ex art. 1, c. 1. lett. a) lett. b) e c. 2, della l. n. 334/1997. (controllo successivo di legittimità ex art. 10, c. 1, del d.lgs. n. 123 del 30 giugno 2011).
N. 7/2020/PREV	Difesa- aeronautica militare – d.d. n. 38 del 9 giugno 2020; n. 41 del 10 giugno 2020 - n. 45 del 12 giugno 2020 – atti approvativi negoziali per la fornitura del servizio di pulizia e igiene ambientale. lett. g), l. n. 20/1994.
N. 8/2020/PREV	Sviluppo economico - d.d. n. 3026 del 6 agosto 2020 – approvazione del ii atto aggiuntivo sottoscritto in data 6 agosto 2020 modificativo del contratto di programma del 21 dicembre 2015 e del successivo atto aggiuntivo sottoscritto in data 19 luglio 2017. lett. g), l. n. 20/1994.
N. 9/2020/PREV	Economia e finanze - approvazione convenzione stipulata in data 30 luglio 2020 tra il Mef -dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, direzione dei servizi erogati alle amministrazioni e ai terzi e la società studiare sviluppo S.r.l. nell'ambito del progetto "*miglioramento servizi p.a.- diritti civili e sociali*". lett. g), l. n. 20/1994.
N. 10/2020/PREV	Interno – approvazione contratto stipulato con la ditta "Piaggio Aero Industries S.p.A. "per la fornitura di un "velivolo P180 evo con permuta (by-back) del velivolo Piaggio P180 Avanti I VF-181, comprensivo del relativo supporto tecnico-logistico e addestrativo necessari a garantire l'esercizio della flotta P180". lett. g), l. n. 20/1994.

i ATTIVITÀ DEGLI UFFICI CENTRALI DI CONTROLLO

RIEPILOGO ATTIVITÀ 2020 UFFICI CENTRALI DI CONTROLLO (*)						
Ufficio	**Pendenti al 1° gen.**	**Pervenuti**	**Esaminati**	**Rimanenza al 31 dic.**	**Rilievi emessi**	**Pareri emessi**
INTERNO E DIFESA	88	3.201	3.162	127	97	124
PCM, GIUSTIZIA E MAECI	262	3.578	3.638	202	188	51
MEF	33	1.818	1.790	61	45	354
MISE E MIPAAF	59	1.284	1.221	122	173	42
MIT E MATTM	255	4.154	4.104	305	43	76
ISTRUZIONE, MUR, MIBACT, SALUTE E LAVORO	164	2.665	2.693	136	84	99
TOTALE	**861**	**16.700**	**16.608**	**953**	**630**	**746**

ATTI SOTTOPOSTI AL CONTROLLO SUCCESSIVO (*) (ex art. 11 d.lgs. 30.6.2011, n. 123)					
Ufficio	**Pendenti al 1° gen.**	**Pervenuti**	**Esaminati**	**Rimanenza al 31 dic.**	**Rilievi emessi**
INTERNO E DIFESA	1	0	0	0	0
PCM, GIUSTIZIA E MAECI	0	0	0	0	0
MEF	0	0	0	0	0
MISE E MIPAAF	6	1	6	1	2
MIT E MATTM	0	0	0	0	0
ISTRUZIONE, MUR, MIBACT, SALUTE E LAVORO	0	0	0	0	0
TOTALE	7	1	6	1	2

RIEPILOGO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2020 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Uffici di controllo		**n. atti**
1	INTERNO E DIFESA	10
2	PCM, GIUSTIZIA E MAECI	14
3	MEF	8
4	MISE E MIPAAF	9
5	MIT E MATTM	8
6	ISTRUZIONE, MUR, MIBACT, SALUTE E LAVORO	12
	TOTALE	**61**

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2020 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Atto	**Ministero**	**Oggetto**
D.P.R. 5/12/2019	INTERNO	Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208, recante regolamento per il riordino della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'amministrazione della pubblica sicurezza dell'art. 6 della l. 31 marzo 2000, n. 78.
D.P.C.M. 2/12/2019	MIBACT	Regolamento recante l'organizzazione del ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli Uffici di diretta collaborazione del ministro e dell'organismo indipendente di valutazione della performance.
D. P.C.M. 5/12/2019	MIPAAF	Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'organismo indipendente di valutazione della performance.
D. P.C.M. 5/12/2019	MIPAFF	Regolamento di riorganizzazione del ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.
D.M. 6/12/2019	MISE	Regolamento recante modifiche al D.M. 21 aprile 2017, n. 93 concernente: "Regolamento recante la disciplina attuativa della normativa sui controlli degli strumenti di misura in servizio e sulla vigilanza sugli strumenti di misura in servizio conformi alla normativa nazionale ed europea."
D. P.C.M. 12/12/2019	MISE	Regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico.
D.I. 24/12/2019	MIBACT	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.M. 17/2/2020	INTERNO	Regolamento con il quale sono definite le disposizioni per l'acquisto, la detenzione, il trasporto, il porto degli strumenti marcatori da impiegare nell' attività amatoriale ed in quella agonistica, adottato ai sensi dell'art. 2, c. 3, della l. 18 aprile 1975, n. 110.
D.M 19/11/2019	MATTM	Regolamento recante disciplina dei tempi e delle modalità attuative dell'obbligo di gestione degli pneumatici fuori uso, ai sensi dell'articolo 228, c. 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.
D.I. 28/1/2020	SALUTE	Regolamento recante la disciplina per il rilascio dell'autorizzazione per il trasporto da parte delle navi cisterna di acqua destinata al consumo umano.
D.M. 20/12/2019	MISE	Regolamento recante le condizioni per il rilascio e la regolamentazione dell'uso del logo identificativo "*NO SLOT*".

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2020 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Atto	Ministero	Oggetto
D.I. 13/2/20120	MIT	Regolamento di amministrazione dell'agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali denominata *"ANSFISA"*.
D.I. 28/2/2020	MIT	Statuto dell'agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, denominata *"ANSFISA"*.
D.M. 20/2/2020	MATTM	Regolamento recante modifica dell'allegato II del d.lgs. 4 settembre 2002, n. 262.
D.I. 27/2/2020	GIUSTIZIA	Regolamento che stabilisce i requisiti per l'iscrizione nell'elenco nazionale certificato degli ingegneri biomedici e clinici, ai sensi dell'articolo 10, c. 2, della l. 11 gennaio 2018, n. 3.
D.M. 11/3/2020	MISE	Regolamento recante la definizione del "*Contratto base*" di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, di cui all'art. 22 del d.l del 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.
D.P.C.M. 24/3/2020	MIPAAF	Regolamento recante modifica del d.P.C.M. 5 dicembre 2019, n. 179 recante organizzazione del Ministero delle politiche agricole e forestali, ai sensi dell'articolo 1, cc. 166 e 167 e successive modificazioni, della l. 27 dicembre 2019, n.160.
D.I. 31/3/2020	LAVORO	Regolamento concernente la soppressione della forma pensionistica complementare residuale istituita presso l'INPS (FONDINPS).
D.I. 31/3/2020	GIUSTIZIA / MEF	Regolamento concernente la determinazione delle modalità di destinazione alla corte penale internazionale di somme, beni e utilità confiscati ai sensi dell'articolo 21, c. 5 della l. 20 dicembre 2012, n. 237.
D.P.R. 23/4/2020	MIT	Regolamento recante modifiche all'appendice II- art. 320 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, in materia di idoneità psicofisica dei soggetti che hanno subito il trapianto di organo per il conseguimento e la conferma di validità della patente di guida.
D.M. 22/4/2020	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di vice-direttore sanitario del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 180 del d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217.
D.P.C.M. 15/4/2020	PCM	Regolamento recante modifiche al D.M. 30 ottobre 2007, n. 240 e successive modificazioni, recante: "Attuazione dell'art. 17, c. 1-*bis*, della l. 3 agosto 1998, n. 269, in materia di coordinamento delle azioni di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso e istituzione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile."
D.M. 30/4/2020	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico e del concorso interno per l'accesso alla qualifica di ispettore logistico – gestionale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217.
D.M. 30/4/2020	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico e del concorso interno per l'accesso alla qualifica di ispettore informatico del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 90 del d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217.
D.M. 30/4/2020	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico e del concorso interno per l'accesso alla qualifica di ispettore antincendi del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217.
D.M. 31/3/2020	MATTM	Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso, ai sensi dell'art. 184-*ter* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.
D.I. 21/5/2020	MEF	Regolamento recante misure di sostegno agli orfani di crimini domestici e di reati di genere e alle famiglie affidatarie.

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2020 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Atto	**Ministero**	**Oggetto**
D.M. 9/6/2020	GIUSTIZIA	Regolamento concernente modifiche al decreto del ministro della giustizia 9 febbraio 2018, n. 17, recante la disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato, ai sensi dell'art. 43, c. 2, della l. 31 dicembre 2012, n. 247.
D.M. 24/6/2020	GIUSTIZIA	Regolamento di cui all'art. 24 del d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206, in materia di misura compensative per l'esercizio della professione di dottore commercialista ed esperto contabile.
D.M. 20/7/2020	MUR	Regolamento recante modifiche al D.M. 10 agosto 2017, n. 130, concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina.
D.M. 23/6/2020	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento dei concorsi straordinari per l'accesso alle qualifiche di direttore, di direttore logistico-gestionale e di direttore informatico del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.
D.M. 7/7/2020	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento dei concorsi straordinari per l'accesso alle qualifiche di primo dirigente logistico-gestionale, di primo dirigente informatico e di primo dirigente preposto alla comunicazione in emergenza del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.
D.P.C.M. 29/6/2020	PCM	Regolamento recante modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio IT- alert, ai sensi dell'art. 28 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 giugno 2019, n. 55
D.P.C.M. 30/7/2020	PCM	Regolamento in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.l. 21 settembre 2019, n. 105.
D.I. 7/8/2020	INTERNO	Regolamento in materia di assunzione dei testimoni di giustizia in una pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 7, c. 1, lettera h), della l. 11 gennaio 2018, n. 6, recante "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia".
D.I. 24/8/2020	MEF	Regolamento recante individuazione delle cause che possono consentire il rifiuto delle fatture elettroniche da parte delle amministrazioni pubbliche.
D.P.R. 11/9/2020	MISE	Regolamento recante approvazione dello statuto della Fondazione "Istituto di ricerche Tecnopolo Mediterraneo per lo sviluppo sostenibile", di cui all'art. 1, cc. 723, 733, 734 della l. 30 dicembre 2018, n. 145.
D.M. 1/10/2020	GIUSTIZIA	Regolamento concernente modifiche al decreto 12 agosto 2015, n. 144, recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell'art. 9 della l. 31 dicembre 2012, n. 247.
D.P.R. 23/9/2020	GIUSTIZIA	Regolamento concernente modifiche al d.P.R. 15 novembre 2006, n. 314, sulla disciplina e della gestione degli alloggi di servizio per il personale dell'amministrazione.
D.P.C.M. 30/9/2020	MUR	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca
D.P.C.M. 30/9/2020	MUR	Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'università e della ricerca.
D.P.C.M. 30/9/2020	ISTRUZIONE	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione.
D.P.C.M. 30/9/2020	ISTRUZIONE	Regolamento concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione
D.P.C.M. 30/9/2020	MEF	Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.C.M. 26 giugno 2019, n. 103, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2020 (*)
(art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)

Atto	Ministero	Oggetto
D.M. 28/9/2020	MEF	Regolamento in materia di rimozione dai vincoli di prezzo gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata.
D.M. 22/9/2020	GIUSTIZIA	Regolamento di cui all'art. 24 del d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206, in materia di misure compensative per l'esercizio della professione di tecnologo alimentare.
D.M. 22/9/2020	MATTM	Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da carta e cartone, ai sensi dell'art. 184-*ter* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.
D.P.R. 18/9/2020	PCM	Modifica al d.P.R. 20 dicembre 2017, n. 239, concernente il regolamento recante attuazione della direttiva 2014/90/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014 relativa all'equipaggiamento marittimo che abroga la direttiva 96/98/CE.
D.P.R. 15/10/2020	MUR	Regolamento concernente l'organizzazione dell'Agenzia nazionale per la meteorologia e climatologia denominata "*ItaliaMeteo*" e misure volte ad agevolare il coordinamento della gestione delle attività di meteorologia e climatologia.
D.M. 27/10/2020	INTERNO	Regolamento recante modalità di accesso, mediante concorso interno per titoli e superamento di un successivo corso di formazione professionale, alla qualifica di capo squadra nel ruolo dei capi squadra e dei capi reparto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 12, c. 7, del d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217.
D.M. 16/10/2020	MISE	Regolamento integrazione al D.M. 10 aprile 1996, n. 296, concernente i documenti amministrativi formati dal Ministero dello sviluppo economico.
D.P.C.M. 30/10/2020	GIUSTIZIA	Regolamento concernente modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia, di cui al d.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, in materia di articolazioni decentrate dell'organizzazione giudiziaria.
D.M. 24/11/2020	MEF	Regolamento in materia di condizioni e criteri per l'attribuzione delle misure premiali per l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici, ai sensi dell'art. 1 cc. da 288 a 290, della l. 27 dicembre 2019, n. 160, come modificato dall'art. 73 del d.l. 14.08.2020, n. 104. (c.d. *cashback*)
D.M. 23/11/2020	MEF	Regolamento in materia di requisiti e giudizi di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti aziendali delle banche, degli intermediari finanziari, dei confidi, degli istituti di moneta elettronica, degli istituti di pagamento e dei sistemi di garanzia dei depositi, ai sensi degli artt. 26, 110, c. 1-bis, 112, c. 2, 114-quinquies.3, c. 1-bis, 114-undecies, c. 1-bis, 96-bis.3, c. 3, del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385.
D.P.R. 24/11/2020	MISE	Regolamento per il riordino del banco nazionale di prova delle armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali, in attuazione dell'art. 1, c. 174, della l. 4/8/2017, n. 124.
D.M. 22/9/2020	MATTM	Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da carta e cartone, ai sensi dell'art. 184-*ter* del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152.
D.M. 17/11/2020	MIBACT	Regolamento recante norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali.
D.P.C.M. 26/11/2020	PCM	Regolamento recante criteri e modalità di erogazione del fondo investimenti nelle isole minori.

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

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. 18/12/2020	MEF	Regolamento per l'individuazione dei beni e dei rapporti di interesse nazionale nei settori di cui all'art. 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, a norma dell'art. 2, c. 1-ter, del d.l. 15 marzo 2012, n. 21.
D.P.C.M. 23/12/2020	MEF	Regolamento per l'individuazione degli attivi di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, a norma dell'art. 2, c. 1, del d.lgs. 15 marzo 2012, n. 21.
D.P.C.M. 28/12/2020	PCM	Regolamento recante attuazione dell'art. 74, c. 3, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione ai titoli II e III del medesimo decreto legislativo.

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
MIT	Ministero delle Infrastrutture e trasporti
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
SALUTE	Ministero della Salute

ii - UFFICIO SPECIALE DI CONTROLLO EX ART. 162 D.LGS. 50/2016

ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2020 (*)								
Ufficio Speciale di Controllo	Giacenza Iniziale	Pervenuti	Registrati	Restituiti	Ricusati	Giacenze finali	Rilievi emessi	Note avviso
Contratti secretati	24	71	72	9	0	16	12	13
DAP	8	40	40	0	0	8	0	40
Decreti di secretazione	2	26	23	1	0	4	1	23
TOTALE	34	137	135	10	0	28	13	76

II.5 SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2020 (*)		
1	Indagini e rapporti approvati	21
2	Deliberazioni su esiti dell'attività di controllo	1
3	Deliberazione di programmazione 2020	1
4	Altri referti inviati al Parlamento (audizioni)	1
5	Monitoraggi svolti (1)	31

(1) I monitoraggi sono stati inseriti in tre Volumi. Per alcuni monitoraggi risultano prodotti più report nel corso dell'anno.

ATTIVITA' DI INDAGINE 2020 (*)	
N°	Oggetto
1/2020/G	La gestione delle entrate riassegnabili, anche derivanti da sanzioni, e le dinamiche del Fondo per la riduzione della pressione fiscale
2/2020/G	Esiti dell'attività di controllo svolta nel 2018
3/2020/G	Programmi ed interventi per la lotta contro l'Hiv e l'Aids
4/2020/G	Programmazione dei controlli per l'anno 2020 e nel contesto triennale
5/2020/G	La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero della difesa e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
6/2020/G	Il Fondo per gli interventi a favore del settore dell'autotrasporto
7/2020/G	Il ricorso ai contratti di disponibilità nel quadro della nuova disciplina di efficientamento delle amministrazioni
8/2020/G	Il Fondo agevolazioni ricerca (FAR) e il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST)
9/2020/G	I fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali più deboli
10/2020/G	L'organizzazione e il funzionamento dell'Amministrazione metrica
11/2020/G	Amministrazione degli archivi notarili
12/2020/G	Fondo per il credito alle vittime di mancati pagamenti
13/2020/G	I finanziamenti destinati alla bonifica ambientale e alla rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio
14/2020/G	La mobilità sanitaria: l'assistenza transfrontaliera
15/2020/G	Il Fondo per la tutela del patrimonio culturale
16/2020/G	Il finanziamento delle borse di studio: il Fondo integrativo borse di studio
17/2020/G	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA)
18/2020/G	Interventi per l'ammodernamento delle strutture e dei mezzi della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
19/2020/G	Le risultanze della gestione dell'intervento infrastrutturale strategico consistente nel "Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza nell'ambito dell'Asse ferroviario Monaco-Verona: accesso sud alla Galleria di base del Brennero". Verifica del superamento delle criticità e delle patologie evidenziate nelle precedenti indagini (delibere 18/2010/G e 9/2017/G)
20/2020/G	Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie
21/2020/G	Aggiornamento della indagine di cui alla deliberazione 26 giugno 2009, n. 12, sullo stato di attuazione della rete ferroviaria Metrocampania nordest, già ferrovia Alifana
22/2020/G	Le gestioni fuori bilancio dei fondi di garanzia per le piccole e medie imprese e per i contributi agli interessi per l'internazionalizzazione
23/2020/G	Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)

MONITORAGGI 2020 (*)		
N°	OGGETTO	N° Report
1	Le relazioni dei Ministeri al Parlamento su attività, interventi e politiche di settore	1
2	Monitoraggio trimestrale delle entrate (Versamenti)	4
3	Entrate derivanti da sentenze di condanna	1
4	Entrate riassegnabili	1
5	Gestione dei finanziamenti per iniziative a vantaggio dei consumatori	1
6	Partite di spesa che presentano elementi di criticità	1
7	"Ricerca e innovazione" nel bilancio dello Stato (Missione 017)	1
8	Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle missioni e programmi delle amministrazioni statali	1
9	Gestione dei magazzini del Ministero della difesa e dei Corpi di polizia	1
10	Obiettivi di riduzione di spesa delle amministrazioni dello Stato (art. 22-bis, l. n. 196/2009)	1
11	Acquisti di beni e servizi in deroga alle convenzioni Consip (art. 1, c. 510, l. n. 208/2015, l. di stabilità 2016)	1
12	Spese per incarichi di consulenza	1
13	Risorse destinate dai bilanci dei Ministeri a enti, istituzioni, associazioni, fondazioni ed altri organismi	1
14	Contenimento della spesa per la locazione passiva di immobili adibiti a uffici pubblici	1
15	Fondo per le emergenze nazionali	1
16	Controllo successivo sui contratti di compravendita immobiliare del Ministero della difesa	1
17	I programmi di armamento terrestre	1
18	Lo sviluppo della componente aereo-navale e dei sistemi di comunicazione del Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera	1
19	La gestione delle risorse destinate alla fornitura ed installazione di apparecchiature per l'assistenza al volo e per il controllo del traffico aereo civile e degli impianti per il servizio meteorologico. Rinnovamento, ammodernamento e completamento delle installazioni ed impianti connessi con i servizi del traffico aereo civile (cap. 7120 p.g. 5 del Ministero Difesa)	1
20	Riflessi finanziari delle infrazioni al diritto europeo (anni 2018 e 2019)	2
21	Spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali	1
22	Spesa statale per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia	1
23	Gestione del contenzioso dello Stato	2
24	Contributi spettanti ai comuni istituiti a seguito di fusione	1
25	Tutela e valorizzazione dei siti archeologici nazionali e protetti dall'Unesco	1
26	Fondo per lo sviluppo e la coesione	1
27	Sportelli unici per l'impresa	1
28	Finanziamenti statali al settore della pesca e dell'acquacoltura	1
29	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)	1
30	Stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale di cui alla l. n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo)	1
31	Fondo ciclovie turistiche	1
	TOTALE	**36**

II.6 SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

ATTIVITÀ DI REFERTO 2020 (*)		
1	Enti controllati al 31/12/2020	314
2	Enti sui quali la Sezione ha riferito	269
3	Referti al Parlamento	130
4	Altre Deliberazioni (1)	6

(1) 1 det. di programma; 1 det. di modifica alle norme di organizzazione della Sezione controllo Enti; 1 proposta di assoggettamento; 3 det. adempimenti al controllo.

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
1/2020	Relazione Consorzio del Ticino, dell'Oglio e dell'Adda - Es. 2018
2/2020	Relazione Fondazione Casa Buonarroti - Es. 2018
3/2020	Relazione Ente Ville Vesuviane - Es. 2018
4/2020	Relazione SOGESID S.p.A. - Es. 2018
5/2020	Relazione SACE S.p.A. - Es. 2018
6/2020	Relazione CSEA - Es. 2018
7/2020	Modifiche alle norme di organizzazione della Sezione controllo sugli enti
8/2020	Relazione CIPAG - Es. 2018
9/2020	Relazione ISPI - Es. 2018
10/2020	Relazione ENEA - Es. 2018
11/2020	Relazione RAM Logistica, infrastrutture e trasporti S.p.A. - Es. 2018
12/2020	Relazione Ente nazionale per il microcredito - Es. 2018
13/2020	Relazione AdSP Mare di Sardegna - Es. 2018
14/2020	Modalità adempimenti al controllo n. 5 Autorità di bacino distrettuale
15/2020	Relazione EPAP - Ess. dal 2016 al 2018
16/2020	Relazione Accademia Lincei - Es. 2018
17/2020	Relazione CNPADC - Ess. 2013/2017
18/2020	Relazione SGA S.p.A. (ora AMCO) - Es. 2018
19/2020	Programma per l'attività della Sezione per l'anno 2020
20/2020	Relazione ENPAP - Ess. 2017 e 2018
21/2020	Relazione UNIONCAMERE - Es. 2018
22/2020	Relazione IPZS - Es. 2018
23/2020	Relazione ACI e ACI Provinciali e locali (n. 106) - Es 2017
24/2020	Relazione CIP - Es. 2018
25/2020	Relazione CONSAP - Es. 2018
26/2020	Relazione Istituto Luce - Cinecittà - Es. 2018
27/2020	Relazione ASI - Es. 2018
28/2020	Relazione ANAS S.p.A. - Es. 2018

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
29/2020	Relazione ENI S.p.A. - Es. 2018
30/2020	Relazione FINTECNA S.p.A. - Es. 2018
31/2020	Relazione MEFOP S.p.A. - Es. 2018
32/2020	Relazione Difesa servizi S.p.A. - Es. 2018
33/2020	Relazione ISS - Es. 2018
34/2020	Relazione AREXPO S.p.A. - Es. 2018
35/2020	Relazione FHT - Es. 2018
36/2020	Relazione CONSIP S.p.A. - Es. 2018
37/2020	Relazione Cassa FF.AA - Es. 2018
38/2020	Relazione ALES S.p.A. - Es. 2018
39/2020	Relazione Agenzia entrate riscossione - Ess. 2017 (II semestre) e 2018
40/2020	Relazione INAIL - Es. 2018
41/2020	Relazione A.P. Marina Carrara - Es. 2016
42/2020	Relazione ANPAL SERVIZI S.p.A. - Es. 2018
43/2020	Relazione INGV - Es. 2018
44/2020	Relazione Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. - Es. 2018
45/2020	Relazione FASC - Es. 2018
46/2020	Relazione ANSV - Es. 2018
47/2020	Relazione Fondazioni lirico-sinfoniche (n. 14) - Es. 2018
48/2020	Relazione ENAC - Es. 2018
49/2020	Relazione IISG Es. 2018
50/2020	Relazione IIT Es. 2018
51/2020	Relazione INAPP Es. 2018
52/2020	Relazione SO.Ge.I. - Es. 2018
53/2020	Relazione AdSP Mar Adriatico settentrionale - Es. 2018
54/2020	Relazione EUR S.p.A. - Es. 2018
55/2020	Relazione CNPR - Ess. 2017 e 2018
56/2020	Relazione Istituto nazionale di studi romani - Es. 2018
57/2020	Relazione Istituto nazionale Ferruccio Parri (ex INSMLI) - Ess. dal 2016 al 2018
58/2020	Relazione Fondazione La Triennale di Milano - Es. 2018
59/2020	Relazione Centro sperimentale di cinematografia - Es. 2018
60/2020	Relazione SVIMEZ - Es. 2018
61/2020	Relazione ISPRA - Es. 2018
62/2020	Relazione FORMEZ PA - Es. 2018
63/2020	Relazione Agenzia del Demanio - Es. 2018
64/2020	Relazione A.P. La Spezia - Es. 2016
65/2020	Relazione INFN - Es. 2018
66/2020	Relazione INAF - Es. 2018
67/2020	Relazione SO.G.I.N. S.p.A. - Es. 2018
68/2020	Relazione INdAM - Es. 2018
69/2020	Relazione Invimit Es. 2018
70/2020	Relazione CISA Es. 2018
71/2020	Relazione INSR Es. 2018
72/2020	Relazione Museo E. Fermi Es. 2018

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETERMINAZIONI (*)	
N°	**Oggetto**
73/2020	Relazione IFO Es. 2018
74/2020	Relazione FAPPS Es. 2018
75/2020	Relazione Enti Parchi nazionali (N. 22) - Es. 2018
76/2020	Relazione ANMIL onlus - Ess. dal 2016 al 2018
77/2020	Relazione Cassa prev. e assist. fra i dipendenti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Es. 2018
78/2020	Relazione Ente nazionale risi - Es. 2018
79/2020	Relazione Acquedotto pugliese S.p.A. - Es. 2018
80/2020	Relazione Fondazione MAXXI - Es. 2018
81/2020	Relazione stazione zoologica Anton Dohrn di Napoli - Es. 2018
82/2020	Relazione RAI S.p.A. _ Es. 2018
83/2020	Relazione INPS - Es. 2018
84/2020	Relazione AdSP Mar Tirreno centro-settentrionale - Es. 2018
85/2020	Relazione AdSP Mar Sicilia occidentale - Es. 2018
86/2020	Relazione INARCASSA - Es. 2018
87/2020	Relazione ANVUR - Ess. 2017 e 2018
88/2020	Relazione CDP S.p.A. Es. 2019
89/2020	Relazione Opera naz. assistenza per il personale del Corpo dei Vigili del fuoco - Ess. dal 2016 al 2018
90/2020	Relazione AdSP Mare Adriatico meridionale - Es. 2018
91/2020	Relazione A.P. Gioia Tauro - Es. 2019
92/2020	Relazione Coni Servizi s.p.a - Es. 2018
93/2020	Relazione AdSP Mar Adriatico centro-settentrionale - Es. 2018
94/2020	Relazione AdSP Mar Ligure occidentale - Es. 2018
95/2020	Relazione AdSP dello Stretto - Es. 2019
96/2020	Relazione CNR - Es. 2018
97/2020	Relazione GSE S.p.A. - Es. 2018
98/2020	Relazione INVALSI - Es. 2018
99/2020	Relazione ENPAB - Es. 2019
100/2020	Relazione ONAOSI - Es. 2018
101/2020	Relazione ENPAV - Es. 2019
102/2020	Relazione AdSP Mar Sicilia orientale - Ess. 2018 e 2019
103/2020	Relazione Fondaz. Festival Due Mondi - Es. 2019
104/2020	Relazione INDIRE - Es. 2018
105/2020	Relazione ENEL S.p.A. - Es. 2019
106/2020	Relazione ISMEA - Es. 2019
107/2020	Relazione Studiare sviluppo S.r.l. - Es. 2018
108/2020	Modalità adempimenti controllo PAGOPA S.p.A.
109/2020	Relazione INVITALIA - Es. 2018
110/2020	Relazione Assoc. CRI - Es. 2018
111/2020	Relazione Area Science Park Trieste - Es. 2018
112/2020	Relazione CIPAG - Es. 2019
113/2020	Italia trasporto aereo S.p.A - Proposta assoggettamento
114/2020	Relazione CIRA S.c.p.A. - Es. 2018
115/2020	Relazione ENIT - Es. 2018

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETERMINAZIONI (*)	
N°	**Oggetto**
116/2020	Relazione ENPAIA - Es. 2019
117/2020	Relazione ENPAF - Es. 2018
118/2020	Relazione Arexpo S.p.A. - Es. 2019
119/2020	Relazione Cassa nazionale del notariato - Es. 2018
120/2020	Relazione Istituto enciclopedia italiana G.Treccani S.p.A. - Es. 2019
121/2020	Relazione CAI - Ess. 2017 e 2018
122/2020	Relazione AdSP Mar Adriatico centrale - Es. 2019
123/2020	Relazione CREA - Es. 2018
124/2020	Relazione Poste italiane S.p.A. - Es. 2019
125/2020	Relazione ENAV S.p.A. - Es. 2019
126/2020	Relazione SIMEST S.p.A. - Es. 2019
127/2020	Relazione ENI S.p.A. - Es. 2019
128/2020	Relazione CISAM - Es. 2019
129/2020	Relazione ACI e ACI FEDERATI - Es. 2018
130/2020	Relazione Consorzio del Ticino, dell'Adda e dell'Oglio - Es. 2019
131/2020	Relazione FAF - Ess. 2017 e 2018
132/2020	Modalità adempimenti al controllo - Equitalia giustizia S.p.A.
133/2020	Relazione Fondazione La Biennale di Venezia - Es. 2019
134/2020	Relazione Museo scienza e tecnologia Leonardo da Vinci - Es. 2018
135/2020	Relazione Fondazione Ente Ville Vesuviane - Es. 2019
136/2020	Relazione ISPI - Es. 2019

AUDIZIONI (*)	
Data	**Oggetto**
/	Non si sono svolte audizioni

II.7 SEZIONE DELLE AUTONOMIE

REFERTI AL PARLAMENTO (*)	
N°	**Oggetto**
7/2020/FRG	Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali -Comuni, Province e Città metropolitane - esercizi 2018-2019.
14/2020/FRG	Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome - Esercizi 2018-2019.
15/2020/VSGO	Referto al Parlamento sullo stato di attuazione del piano triennale 2017-2019 per l'informatica negli enti territoriali.

COORDINAMENTO DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO (*)	
N°	**Oggetto**
1/2020/INPR	Programma delle attività per l'anno 2020 (art. 5, c. 2, del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti).
3/2020/INPR	Linee guida per le relazioni del collegio dei revisori dei conti sui rendiconti delle Regioni e delle Province autonome per l'esercizio 2019.
4/2020/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 2020-2022
5/2020/INPR	Linee guida per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019; ai sensi dell'art. 1, c. 6, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213.
6/2020/INPR	Linee guida per le relazioni dei collegi sindacali degli enti del servizio sanitario nazionale sul bilancio d'esercizio 2019, 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, convertito in l. 7 dicembre 2012, n. 213.
8/2020/INPR	Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1, c. 166 e seguenti della l. 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2020-2022.
9/2020/INPR	Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, c. 166 e seguenti della l. 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2019.
16/2020/INPR	Linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali sul bilancio consolidato 2019, ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, e dell'art. 1, c. 166 e seguenti, della l. 23 dicembre 2005, n. 266.
18/2020/INPR	Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19.
19/2020/INPR	Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019 (art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).
20/2020/INPR	Programma delle attività per l'anno 2021 (art. 5, c. 2, del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti).

QUESTIONI DI MASSIMA (*)	
N°	**Oggetto**
2/2020/QMIG	Possibilità di estensione ai crediti di natura extra tributaria dell'istituto del "baratto amministrativo" ex art. 190 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.
10/2020/QMIG	Applicabilità del divieto temporaneo di assunzioni, ex art. 9, c. 1-quinquies, d.l. 24 giugno 2016, n. 113, all'istituto dello "scavalco condiviso". La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla sezione di controllo per la Regione Siciliana con la deliberazione n. 8/2020/par, enuncia il seguente principio di diritto: «il divieto contenuto nell'art. 9, c. 1-quinquies, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, non si applica all'istituto dello "scavalco condiviso" disciplinato dall'art. 14 del CCNL del comparto regioni – enti locali del 22 gennaio 2004 e dall'art. 1, c. 124, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, anche nel caso comporti oneri finanziari a carico dell'ente utilizzatore».
11/2020/QMIG	Ammissibilità soggettiva, della richiesta di parere firmata dal vicesindaco, nel caso di assenza o impedimento temporaneo del sindaco, ai sensi del secondo c. dell'art. 53 del d.lgs. n. 267/2000.la sezione delle autonomie della corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con la deliberazione n. 25/2020/par, enuncia il seguente principio di diritto: «ai fini dell'ammissibilità soggettiva, nella richiesta di parere inoltrata, alla sezione regionale di controllo, dal vicesindaco devono essere indicate espressamente le circostanze di cui all'art. 53 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (impedimento permanente o temporaneo, decadenza o decesso del sindaco) che legittimano l'esercizio delle funzioni vicarie».
12/2020/QMIG	Questione di massima concernente la possibilità di comprendere nella massa passiva di un comune in stato di dissesto poste debitorie non ritualmente riconosciute
13/2020/QMIG	Applicazione dell'avanzo al bilancio di previsione regole e facoltà eccezionali (art. 1-ter, d.l. n. 78/2015 - art. 1, c. 756, l. n. 208/2015 - art. 18 d.l. n. 50/2017)
17/2020/QMIG	Ammissibilità sotto il profilo oggettivo di quesiti relativi allo scorrimento e all'utilizzazione di graduatorie relative a procedure concorsuali per l'accesso al lavoro pubblico
21/2020/QMIG	Perimetrazione delle competenze intestate all'organo straordinario di liquidazione ai fini della determinazione della massa passiva
22/2020/QMIG	Copertura della spesa per demolizioni giudiziali e amministrative attraverso il ricorso al fondo rotativo

AUDIZIONI (*)	
N°	**Oggetto**
/	Non si sono svolte audizioni

II.8 SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE

DELIBERAZIONI (*)	
N°	**Oggetto**
1/DEL/2020	Modifiche al vigente Regolamento autonomo di amministrazione e contabilità della Corte dei conti.

II.9 SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA

DELIBERAZIONI (*)	
N°	**Oggetto**
1/CONS/2020	Articolato normativo in materia di rafforzamento delle attribuzioni e competenze della Corte dei conti.
2/CONS/2020	Schema di decreto legislativo recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per l'istituzione del Collegio dei Revisori dei conti in attuazione dell'art. 14, c. 1, lettera e), del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito con modificazioni nella l. 14 settembre 2011, n. 148".
3/CONS/2020	Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2019, ai sensi dell'art. 25-*bis* della l. 31 dicembre 2009, n. 196.
4/CONS/2020	Adempimenti a cura degli Uffici del sistema delle ragionerie in ordine al deposito dei conti giudiziali a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il c.g.c.

II.10 SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

	TIPOLOGIA E OGGETTO DELLA DECISIONE (*)	Quantità
1	Decisione di parifica (art. 1, c. 5, del d.l. n. 174/2012)	28
2	Deliberazioni sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della regione (art. 1, c. 3, e 4, del d.l. n. 174/2012)	12
3	Deliberazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012)	18
4	Deliberazioni sul sistema dei controlli interni della regione (art. 1, c. 6, del d.l. n. 174/2012)	7
5	Deliberazioni sui rendiconti dei gruppi consiliari (art. 1, commi 10 e ss, del d.l. n. 174/2012)	238
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)	59
7	Pronunce sugli enti locali (art. 1, c. 166, della l. n. 266/2005 e art. 148-bis Tuel)	1.440
9	Deliberazioni sugli enti locali ex art. 148 del Tuel	109
10	Deliberazioni ex art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 149/2011	11
11	Deliberazioni ex artt. 243-bis e ss. del Tuel	119
12	Pareri (art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003)	340
13	Deliberazioni di controllo preventivo e successivo di legittimità	52
14	Deliberazioni di controllo sulla gestione	80
15	Altre deliberazioni	463
	TOTALE	**2.976**

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI (*)		
Sezione	**Decisione n.**	**Descrizione**
ABRUZZO	SRCABR/141/2020/PARI	Decisione di parificazione dei rendiconti generali della regione Abruzzo, per gli esercizi finanziari 2016 e 2017
ABRUZZO	SRCABR/202/2020/PARI	Decisione di parificazione del rendiconto generale della regione Abruzzo, per l'esercizio finanziario 2018
BASILICATA	SRCBAS/42/2020/PARI	Giudizio sulla parificazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2017, nella parte sospesa nell'ambito e per effetto della decisione n. 57/2019, nonché sulla parificazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2018
EMILIA ROMAGNA	SRCERO/63/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della regione Emilia-Romagna, per l'esercizio finanziario 2019
LAZIO	SRCLAZ/54/2020/PARI	Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio 2019
LIGURIA	SRCLIG/64/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Liguria, per l'esercizio finanziario 2019
LOMBARDIA	SRCLOM/92/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Lombardia, per l'esercizio 2019
MARCHE	SRCMAR/85/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Marche, per l'esercizio 2019
MOLISE	SRCMOL/79/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Molise, per l'esercizio 2019
PIEMONTE	SRCPIE/100/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Piemonte, per l'esercizio 2019
TOSCANA	SRCTOS/65/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Toscana, per l'esercizio 2019
UMBRIA	SRCUMB/116/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Umbria, per l'esercizio 2019
VENETO	SRCVEN/102/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Veneto, per l'esercizio 2019

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME (*)		
Sezione	**Decisione n.**	**Descrizione**
TRENTINO A. ADIGE SUDTIROL-SEZIONI RIUNITE	SSRRTN/2/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirol, per l'esercizio 2019
TRENTINO A. ADIGE SUDTIROL-SEZIONI RIUNITE	SSRRTN/1/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano, per l'esercizio 2018
TRENTINO A. ADIGE SUDTIROL-SEZIONI RIUNITE	SSRRTN/3/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento, per l'esercizio 2019
SARDEGNA	SSRRSA/1/2020/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna, per l'esercizio 2019

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ (*) (1) - Controllo Successivo -			
Pendenti al 01/01/2020	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2020
66	182	176	72

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ (*) (1) - Controllo Preventivo -			
Pendenti al 01/01/2020	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2020
577	6.369	6.710	235(2)

(1) Il dettaglio delle singole Sezioni sarà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, presso la rispettiva sede regionale
(2) Dalla "Rimanenza al 31/12/2020" è statO sottratto n° 1 provvedimento che durante il corso del 2020 è stato ritirato.

III. PERSONALE DI MAGISTRATURA

SITUAZIONE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA AL 01/01/2021				
FUNZIONE	**AREA DI COMPETENZA**	**ORGANICO**	**PRESENTI (1)**	**POSTI VACANTI**
PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI		1	1	0
CONTROLLO	Sezioni Regionali	140	115	25
	Centro	115	72	43
GIURISDIZIONE	Sezioni Regionali	171	117	54
	Centro	29	27	2
PROCURA	Sezioni Regionali	129	105	24
	Centro	20	17	3
TOTALE PARZIALE	Sezioni Regionali	440	337	103
	Centro	165	117	48
	Fuori Ruolo Istituzionale	6	5	1
	Posti da attribuire agli uffici	25	0	25
	TOTALE	**636**	**459**	**177**

(1) Tra i "presenti" sono inclusi anche 20 magistrati collocati in fuori ruolo extra istituzionale (FRE), assegnati, all'atto del collocamento in fuori ruolo, in uffici appartenenti alle seguenti aree: 3 presso sezioni giurisdizionali regionali; 1 presso sezioni giurisdizionali centrali; 6 presso procure regionali; 1 presso la procura generale; 8 presso sezioni regionali di controllo; 2 presso sezioni centrali di controllo

IV. PERSONALE AMMINISTRATIVO

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E COMANDATO AL 01/01/2021								
Posizione economica	Uffici di controllo		Procure Generali	Procure Regionali	Sezioni Giurisdizionali		Amm.ne attiva ed altro	Totale
	Centrali	Regionali			Centrali	Regionali		
Dirigenti 1^ fascia	0	0	0	0	0	0	2	**2**
Dirigenti 2^ fascia	6	2	0	1	3	1	36	**49**
Totale dirigenti	**6**	**2**	**0**	**1**	**3**	**1**	**38**	**51**
Personale "area 3"	194	283	21	140	33	157	293	**1.121**
Personale "area 2"	111	165	17	160	31	195	330	**1.009**
Personale "area 1"	1	10	1	5	0	3	12	**32**
Totale aree 1-2-3	**306**	**458**	**39**	**305**	**64**	**355**	**635**	**2.162**
TOTALE	**312**	**460**	**39**	**306**	**67**	**356**	**673**	**2.213**

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA