CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 9 febbraio 2023
Aula delle Sezioni riunite

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 9 febbraio 2023
Aula delle Sezioni riunite

Hanno collaborato alla stesura della presente Relazione
Coordinatore: Giovanni Comite
Carlo Mancinelli, Marco Smiroldo, Giulia De Franciscis, Rossella Bocci, Innocenza Zaffina, Ilaria Annamaria Chesta, Angelo Maria Quaglini, Francesco Antonino Cancilla, Michela Muti, Stefania Anna Dorigo, Elisabetta Conte

Editing
Maria Grazia Migliorini, Sara Cartolano, Gisella Cimmino, Anna De Robertis, Elisabetta Marcatili

Elaborazione dati
Nicola Capece

Stampa
Corte dei conti - Centro unico per la fotoriproduzione e la stampa

INDICE

PARTE PRIMA

ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

CAPITOLO I

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

1. La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale 11
2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione 13

La giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile: il rapporto di servizio 13
La giurisdizione sulle società pubbliche 15
La giurisdizione sui privati percettori di finanziamenti o contribuzioni pubbliche 16
La giurisdizione in materia di tutela delle risorse eurounitarie 17
La giurisdizione sulle ipotesi di responsabilità ex art. 53, cc. 7 e 7 bis TUPI 18
La giurisdizione sugli appartenenti ai gruppi consiliari regionali 19
L'eccesso di potere giurisdizionale 19
La giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e negli altri giudizi ad istanza di parte 21
I profili processuali del riparto di giurisdizione 21
La giurisdizione in materia pensionistica 22

CAPITOLO II

L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

1. L'attività in generale 25
2. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in ordinaria composizione 25

Le questioni di massima 25
Ricorsi avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione 27

3. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione 28

Pronunce sulle decisioni di parificazione dei rendiconti regionali 28
I giudizi sui piani di riequilibrio degli enti locali 31
Sentenze in tema di relazione di fine mandato dei sindaci 33
I rendiconti dell'attività dei gruppi consiliari regionali 34
Giudizi in tema di inclusione in elenco Istat 35

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali 37
2. I giudizi di responsabilità: questioni processuali 37
   Il rito ordinario 37
3. I giudizi di responsabilità: questioni sostanziali 48
   Questioni preliminari di merito: prescrizione 48
   Elemento soggettivo e nesso di causalità 49
   Qualificazione e quantificazione del danno 52
   Danno all'immagine 53
   Danno da violazione del rapporto di esclusiva e da violazione del sinallagma 55
   Danno da illecito utilizzo o da indebita percezione di fondi nazionali ed europei 58
   Danno alla concorrenza e danno da affidamento di incarichi esterni 61
   Danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica 62
   Danno da mancata entrata 63
   Danno da disservizio 67
   Danno da contrattazione collettiva 68
   Danno indiretto 68
   Danno derivante da non corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari dei consigli regionali 70
   Altre fattispecie di danno 71
4. Il rito abbreviato – questioni processuali e sostanziali 71
5. I giudizi di responsabilità sanzionatoria – questioni processuali e sostanziali 73
6. Le azioni a tutela delle ragioni del credito erariale 74
7. I giudizi sui conti – questioni processuali e sostanziali 76
8. I giudizi pensionistici – questioni processuali e sostanziali 80
9. I giudizi a istanza di parte – questioni processuali e sostanziali 87

CAPITOLO IV

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

1. Questioni processuali nel giudizio di responsabilità amministrativa 91
   Natura del giudizio di appello e specificità dei motivi 92
   Rapporti tra appello principale e gravami incidentali 93
   Inammissibilità, improcedibilità dell'appello e interesse all'impugnazione 94
   Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile 96
   Ipotesi di rinvio al primo giudice 100
   Sospensione, interruzione, passaggio dal rito abbreviato al rito ordinario 101
   Questioni pregiudiziali: nullità atto di citazione per indeterminatezza 102
   Nullità della citazione per carenza di notizia concreta e specifica di danno 102
   Nullità della citazione per difformità rispetto al fatto esplicitato nell'invito a dedurre 103
   Questioni preliminari di merito: prescrizione 104

Giudizi di revocazione 107
Giudizi di interpretazione e altre tipologie 108
2. Altre questioni processuali 109
Rapporti fra giudizio civile, penale, amministrativo e giudizio di responsabilità amministrativa 109
Astensione e ricusazione del giudice 111
Omessa pronuncia ex art. 112 c.p.c. 111
Divieto di nova in appello 112
Estinzione del processo 113
3. Questioni sostanziali in materia di responsabilità amministrativa 114
Elementi costitutivi della responsabilità 114
Denuncia di danno 114
Prova dell'elemento psicologico e del danno 114
Nesso causale 115
Insindacabilità nel merito di scelte discrezionali 116
Compensatio lucri cum damno 116
Solidarietà e parziarietà dell'obbligazione erariale 116
Potere riduttivo 117
Danno da violazione del rapporto di esclusiva e da violazione del sinallagma 117
Danno da contrattazione collettiva 120
Danno da illecito utilizzo o da indebita percezione di fondi nazionali ed europei e danno al "programma" di spesa pubblica 122
Danno indiretto, danno "obliquo" e danno da disservizio 125
Danno da malpractice sanitaria 128
Danno conseguente a illecito conferimento di incarichi esterni 129
Danno da illecita gestione di immobili pubblici 132
Danno all'immagine 133
Danno derivante da non corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari dei consigli regionali 134
Danno da mancata entrata 135
4. Altre fattispecie di danno 137
Danno da tangente 137
Responsabilità degli eredi 137
In tema di responsabilità sanzionatoria 138
5. Questioni in materia pensionistica 139
Questioni processuali 139
Questioni sostanziali in materia pensionistica 143
Questioni in materia di giudizi di conto 149
6. Questioni concernenti i giudizi ad istanza di parte 151

PARTE SECONDA

ATTIVITA' DI CONTROLLO

CAPITOLO V

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali e organizzativi 155
2. La giurisprudenza costituzionale in tema di finanza pubblica 156
   Il giudizio di parificazione *156*
   La copertura finanziaria degli oneri *156*
   Il coordinamento della finanza pubblica *158*
3. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 159
4. La Relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR 162
5. Le audizioni e memorie parlamentari 165
6. Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa - Aspetti finanziari della nuova legislazione (quantificazione degli oneri e coperture) 170
7. La funzione di orientamento su temi che richiedono unitarietà di indirizzi per le amministrazioni pubbliche. 172
8. Il controllo sugli atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni 175
9. La certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro 176
10. Le pronunce delle Sezioni riunite in sede consultiva e in sede deliberante 177

CAPITOLO VI

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Profili generali 179
2. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale 179
3. Le attività di analisi dei rapporti finanziari con l'Unione europea 180
   La relazione annuale della sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali *180*
   Rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea *181*
   La politica di coesione socio-economica *184*
   Cooperazione territoriale europea *185*
   La Politica Marittima e per la Pesca *186*
   La Politica Agricola Comune - PAC *187*
   Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell'Unione europea *188*
   Le analisi delle sezioni regionali in materia di Fondi strutturali europei *191*
   Partecipazione alle visite di audit della Corte dei conti europea *192*
4. L'attività di *External Auditor* presso organismi internazionali e la cooperazione tra le Istituzioni Superiori di Controllo dell'UE 192
5. Attività nel quadro della cooperazione internazionale 195
6. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo internazionali 196
7. Monitoraggio delle irregolarità e delle frodi 196

CAPITOLO VII

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

1. Profili generali 199
2. Attività di controllo di legittimità 202
3. Delibere della sezione di controllo 212

CAPITOLO VIII

CONTROLLO SULLA GESTIONE E CONTROLLO CONCOMITANTE

1. Controllo sulla gestione: profili generali 219
2. Gli esiti del controllo sulla gestione 220
3. Le deliberazioni approvate nel 2022 221

Indagini sul PNRR *221*

Indagini "orizzontali" *222*

Profili gestionali dei ministeri istituzionali *223*

Servizi alla persona e beni culturali *225*

Politiche per i settori produttivi *226*

Politiche infrastrutturali *227*

Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle amministrazioni *228*

4. Il controllo concomitante: profili generali 228

Mobilità e Logistica *230*

Lavoro e inclusione sociale *230*

Salute *231*

Transizione ecologica *232*

Cultura *233*

Istruzione e ricerca *233*

Digitalizzazione P.A. e innovazione *235*

CAPITOLO IX

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Contesto normativo 237
2. Profili funzionali 241
3. Le principali determinazioni di controllo 243

Enti previdenziali privati *243*

Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) *247*

Enti di ricerca e formazione *248*

Enti produttori e regolatori di servizi economici *250*

Cassa depositi e prestiti (Cdp s.p.a.) *251*

Agenzia per la promozione all'estero e l'internalizzazione delle imprese italiane (Ice) *252*

Poste italiane s.p.a. *252*

Anas s.p.a. *253*

Parchi nazionali 255
Autorità di sistema portuale 257
Enti assistenziali, culturali e ricreativi 259
Fondazione MAXXI - Museo nazionale delle arti del XXI secolo 261
Accademia dei Lincei 262

CAPITOLO X

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali 263
2. Attività di referto 265
Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome 266
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali 267
Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi Sanitari Regionali 268
3. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle sezioni regionali 269
Linee guida 270
Pronunce di indirizzo e di orientamento e centrale dei pareri 271
4. Audizioni 274
Audizione della Corte dei conti sull'assetto della finanza territoriale e delle linee di sviluppo del federalismo fiscale 274

CAPITOLO XI

ATTIVITÀ DI CONTROLLO IN AMBITO TERRITORIALE

1. Profili generali 277
2. Controlli sulle regioni 277
Giudizi di parificazione dei rendiconti delle regioni/province autonome 277
Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali 281
Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali 283
Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale e sulla spesa sanitaria regionale 285
3. Controllo sugli enti locali 288
Controllo ai sensi dell'articolo 148-bis Tuel 288
Verifiche sul sistema dei controlli interni degli enti locali 291
Procedure di riequilibrio finanziario pluriennale 292
4. Controllo sugli organismi partecipati 294
5. Controllo sulla gestione 304
6. Controllo preventivo e successivo di legittimità 309
7. Attività consultiva 313

CAPITOLO XII

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

1. Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati 315
2. Collegio di controllo sulle spese elettorali 318

PARTE TERZA

L'ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO XIII

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Autonomia e organizzazione amministrativa 323
2. Strategia dell'azione amministrativa 324
   Fabbisogni assunzionali *324*
   Tutela della salute e del benessere del personale *324*
   Attuazione del lavoro agile *326*
3. Adeguamento dell'assetto organizzativo in relazione ai compiti intestati all'Istituto 326
   Rafforzamento del personale di magistratura *327*
   Misure per la riduzione della carenza di organico *327*
   Attività di formazione *328*
   Potenziamento della struttura amministrativa e valorizzazione delle risorse umane *328*
   Personale dirigenziale *328*
   Personale amministrativo *329*
   Benessere organizzativo, attività di regolamentazione e monitoraggio delle presenze/assenze *331*
   Formazione e aggiornamento del personale amministrativo *331*
4. Strumenti, patrimonio e territorio 332
   Programmazione degli interventi sugli immobili *332*
   Gestione autonoma delle procedure di gara in materia di appalti *333*
5. Il bilancio e la gestione contabile 333
6. Attività del Consiglio di presidenza 335
7. Attività degli Uffici di supporto al Presidente 337
   Ufficio di gabinetto *337*
   Ufficio stampa *338*
   Ufficio legale e documentazione *338*
   Struttura tecnica di supporto all'Organismo Indipendente di valutazione della performance *339*
   Ufficio del ruolo generale dei giudizi di appello *339*
   Responsabile della protezione dati *340*
   Corruzione e trasparenza *341*

CAPITOLO XIV

LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

1. Il digitale e la Corte dei conti 343
2. Evoluzione dei sistemi informativi a supporto delle attribuzioni della Corte dei conti ... 344
3. Analisi e progettazione della strategia di *way-out* dall'attuale servizio di posta elettronica certificata 345
4. Piattaforma per la gestione delle richieste di parere 346
5. Iniziative di innovazione e di supporto alle attività della Corte 347

TABELLE.....349

I. AREA GIURISDIZIONE.....351

a. ***Sezioni riunite in sede giurisdizionale*** *351*

b. ***Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione*** *352*

c. ***Sezioni centrali d'appello e sezione d'appello per la regione siciliana*** *354*

d. ***Sezioni giurisdizionali regionali*** *356*

II. AREA CONTROLLO 360

a. ***Delibere delle Sezioni riunite, delle Sezioni centrali di controllo e del Collegio per il controllo concomitante*** *360*

b. ***Sezioni riunite in sede di controllo*** *361*

c. ***Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali*** *363*

d. ***Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del governo e delle amministrazioni dello Stato*** *365*

e. ***Sezione centrale di controllo contratti secretati*** *372*

f. ***Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato*** *373*

g. ***Sezione del controllo sugli enti*** *376*

h. ***Sezione delle autonomie*** *380*

i. ***Sezioni riunite in sede consultiva*** *382*

j. ***Collegio per il controllo concomitante*** *382*

k. ***Sezioni regionali di controllo*** *383*

III. DOTAZIONI ORGANICHE 388

PARTE PRIMA

ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

CAPITOLO I

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

1. La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale

Nel 2022 due sono state le decisioni di maggior significato per la giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti.

Con la sentenza n. 90, la Corte cost., superando l'eccezione di difetto di originarietà del ricorso *ex* art. 39, c. 4, l. n. 87/1953 in quanto proposto avverso una sentenza d'appello, sul rilievo che sarebbe rimesso alla regione scegliere contro quale atto promuovere il conflitto, entro il termine di cui all'art. 39, c. 2, della cit. legge, ha ritenuto che l'approvazione della deliberazione del consiglio regionale di ricapitalizzazione della società per azioni a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée s.p.a. sia riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al "nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari" (sent. n. 69/1985), rispetto al quale l'art. 24 dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, al pari dell'art. 122, c. 4, Cost., esclude la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati.

Ha così stabilito che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, III sez. giur. centr. app., adottare la sent. 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale riforma della sent. della Corte dei conti, sez. giur. Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri della regione autonoma Valle d'Aosta; di conseguenza, va annullata la sent. della Corte dei conti, III sez. giur. centr. app., 30 luglio 2021, n. 350, nonché tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque connessi.

Con la sentenza n. 203 la Consulta ha affrontato uno degli aspetti più particolari del processo contabile, ossia la disciplina della chiamata *iussu iudicis*.

Ha così ritenuto infondate, in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 81 e 111 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, cc. 1 e 2, dell'all. 1, c.g.c., d.lgs. n. 174/2016, nel testo conseguente alle modifiche recate dal d.lgs. n. 114/2019, nella parte in cui tali commi dispongono che nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice, poiché la Corte dei conti in sede giurisdizionale, se da una parte non è vincolata al

provvedimento di archiviazione del p.m., che non ha natura giurisdizionale, dall'altra non può determinare (od orientare) l'iniziativa di quest'ultimo, né supplire all'eventuale mancato esercizio dell'azione.

Nella materia pensionistica, la Consulta è intervenuta scrutinando la compatibilità costituzionale di numerose norme del sistema pensionistico, dichiarando in particolare:

- non fondata la q.l.c. degli artt. 13[1] e 32[2], d.p.r. n. 1092/1973, nella parte in cui non prevedono, per i funzionari della Polizia di Stato, il computo gratuito degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto ai fini dell'accesso alle rispettive carriere, previsto per gli ufficiali dei Corpi militari dello Stato e, dunque, anche per quelli dell'Arma dei carabinieri con riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 97, c. 2, Cost., della legittimità costituzionale, atteso il carattere eccezionale e derogatorio della gratuità del computo degli anni del corso universitario per conseguire la laurea per gli ufficiali, l'inconfigurabilità di un principio di piena omogeneità di regolazione fra personale militare e personale civile del comparto di pubblica sicurezza, l'estraneità del corso di laurea all'attività lavorativa ed alla relativa tutela previdenziale (Corte cost. n. 270/2022);
- inammissibili, per la pluralità di soluzioni possibili, nonché per la discrezionalità legislativa propria del meccanismo di determinazione delle basi pensionabili, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, c. 1, d.p.r. n. 1092/1973 e dell'art. 170, c. 1, d.p.r. n. 18/1967, sollevate, in riferimento agli artt. 3, c. 2, e 97, c. 2, Cost., nella parte in cui disciplinano la base pensionabile degli appartenenti alla carriera diplomatica assegnati a una sede di servizio all'estero alla data del collocamento a riposo, computando l'indennità di posizione nella misura minima e non in misura parametrata al grado e alle funzioni (Corte cost. n. 214/2022);
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, c. 2, lett. b), r.d.l. n. 636/1939, (Modificazioni delle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria, e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità), convertito, con modificazioni, in l. n. 1272/1939, come sostituito dall'art. 2 , l. n. 218/1952, (Riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti), nel testo riformulato dall'art. 22, l. n. 903/1965, (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale) sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 30, cc. 1 e

---

[1] L'art. 13, d.p.r. n. 1092/1973, recante "Periodi di studi superiori e di esercizio professionale", al primo comma stabilisce: "il dipendente civile al quale sia stato richiesto, come condizione necessaria per l'ammissione in servizio, il diploma di laurea o, in aggiunta, quello di specializzazione rilasciato dopo la frequenza di corsi universitari di perfezionamento può riscattare in tutto o in parte il periodo di tempo corrispondente alla durata legale degli studi universitari e dei corsi speciali di perfezionamento, verso corresponsione di un contributo pari al 6%, commisurato all'80% dello stipendio spettante alla data di presentazione della domanda, in relazione alla durata del periodo riscattato".

[2] L'art. 32, recante "Studi superiori richiesti agli ufficiali", dispone: "nei confronti degli ufficiali per la cui nomina in servizio permanente effettivo sia stato richiesto il possesso del diploma di laurea si computano tanti anni antecedenti alla data di conseguimento di detto titolo di studio quanti sono quelli corrispondenti alla durata legale dei relativi corsi. Si computano altresì gli anni corrispondenti al corso di studi universitari, di durata inferiore al corso di laurea, richiesti come condizione necessaria per la nomina in servizio permanente effettivo o per l'ammissione ai corsi normali delle accademie militari per la nomina a ufficiale in servizio permanente effettivo".

3, Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, in quanto circoscrive al 20% la quota di pensione indiretta anche nell'ipotesi in cui il minore non sia figlio del coniuge superstite concorrente nel diritto alla pensione stessa. Tuttavia, la stessa Corte segnala la necessità di un tempestivo intervento del legislatore, atto a colmare la lacuna che compromette i valori costituzionali sottesi all'istituto della reversibilità, impedendo la piena soddisfazione del diritto a veder salvaguardata la forza cogente del vincolo di solidarietà familiare (Corte cost. n. 100/2022);

- non fondate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 10, 23, 36, 53 e 97 Cost., in relazione - per l'art. 10 - all'art. 23, c. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 23-*ter*, c. 1, d.l. n. 201/2011, (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, nella l. n. 214/2011, all'art. 1, cc. 471, 473 e 474, l. n. 147/2013, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di stabilità 2014), e all'art. 13, d.l. n. 66/2014, (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni dalla l. n. 89/2014, nella parte in cui prevedono un limite massimo delle retribuzioni e degli emolumenti per i lavoratori pubblici, poiché in un contesto di risorse economiche limitate la soglia retributiva fissata, commisurata alla retribuzione, e, quindi, alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi, qual è il primo presidente della Corte di cassazione, è da considerare adeguata (Corte cost. 27/2022).

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

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

Gli indirizzi interpretativi in materia di rapporto di servizio, quale presupposto essenziale per il riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità, hanno trovato conferma in molteplici decisioni delle S.U. del 2022.

È stato ribadito, infatti, che ai fini della responsabilità erariale:

- sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nel caso di azione promossa nei confronti di soggetti che, pur in assenza di un rapporto di lavoro, svolgono un servizio per la pubblica amministrazione, qualora sussista una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'apparato organico dell'ente e nell'attività di questo suscettibile di rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo (Cass. civ. S.U. ord., 25/03/2022, n. 9769);
- sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, allorché un ente privato esterno all'amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della p.a., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta e ben potendo tale titolo anche mancare del tutto. Nella specie, la suprema Corte ha ritenuto correttamente convenuta dinanzi al giudice contabile, per rispondere del danno subito dal Ministero del territorio del mare e dell'ambiente, una società che aveva svolto senza titolo un'attività nell'interesse del commissario straordinario delegato per l'emergenza ambientale, sull'erroneo presupposto che

avesse natura di società specializzata a totale capitale pubblico. (Cass. civ. S.U. ord., 30/06/2022, n. 20902).

A tale stregua, è stato chiarito che:

- in tema di società di capitali a partecipazione pubblica, la giurisdizione contabile per l'azione di responsabilità nei confronti degli organi sociali presuppone la sussistenza di un rapporto di servizio tra gli enti pubblici soci e gli amministratori della società partecipata, che rappresenta l'elemento di collegamento ai fini della configurabilità di un danno erariale; tale giurisdizione va, pertanto, esclusa ove risulti impossibile imputare personalmente agli amministratori, o ad altri soggetti investiti di cariche sociali, la titolarità del rapporto di servizio intercorrente tra l'ente pubblico e la società cui sia stato affidato l'espletamento di compiti riguardanti un pubblico servizio. (Cass. civ. S.U., sent. 18/05/2022, n. 15979);
- l'Automobil Club d'Italia (Aci) e gli Automobil Clubs provinciali sono enti di diritto pubblico a carattere non economico, atteso, per un verso, il loro inserimento, rispettivamente originario e successivo, nella tabella allegata alla l. n. 70/1975, e dall'altro, l'esplicita esclusione del primo, ad opera delle disposizioni transitorie del d.lgs. n. 242/1999 (art. 18, c. 6), dalle innovazioni in ordine all'acquisizione della natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato da parte delle federazioni sportive nazionali, e la conferma della natura giuridica pubblica dell'Automobil Club d'Italia, ad opera dell'art. 2 del d.lgs. n. 15/2004; pertanto, è configurabile la responsabilità per danno erariale, da accertarsi dinanzi alla giurisdizione contabile, del direttore generale dell'Automobil Club provinciale, che abbia assunto anche le funzioni di amministratore della società incaricata della riscossione delle quote associative e delle altre entrate ad esso spettanti, per il pregiudizio derivante all'ente dal mancato riversamento di dette entrate (Cass. civ. S.U. ord., 20/01/2022, n. 1779);
- in tema di appalto di opera pubblica, ai fini del riparto di giurisdizione, bisogna distinguere tra le contrapposte posizioni che in concreto cumula il contraente generale. A tale stregua, mentre ove si assuma che il danno derivi dalla violazione da parte di quest'ultimo del suo "dovere" (in senso lato) pubblicistico afferente all'attività e alle funzioni svolte come "agente dell'amministrazione pubblica", la cognizione dell'azione di responsabilità intentata dall'ente pubblico spetta alla giurisdizione della Corte dei conti, in ragione del temporaneo rapporto di servizio pubblico sorto per effetto dell'esercizio di quei poteri; laddove si prospetti, invece, che il danno derivi dall'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del contraente generale come controparte contrattuale dell'amministrazione pubblica (ovvero da illecito extracontrattuale), la cognizione dell'azione di responsabilità o risarcitoria spetta alla giurisdizione del giudice ordinario, in ragione del non venire (in tal caso) in rilievo l'esercizio di poteri pubblicistici. In altri termini, nel caso in cui oltre al danno erariale sia prospettabile anche un danno civilistico, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio e l'eventuale interferenza tra i due giudizi può porre solo una questione di proponibilità dell'azione da far valere davanti al giudice successivamente adito, dovendo escludersi, stante il divieto di *bis in idem*, una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità propria di ciascuna di esse, siano volte a conseguire, avanti al giudice munito di giurisdizione,

lo stesso identico *petitum* in danno del medesimo soggetto obbligato in base a un'unica fonte legale (Cass. civ. S.U. ord., 20/05/2022, n. 16415).

La giurisdizione sulle società pubbliche

Anche in materia di società pubbliche gli ambiti della giurisdizione della Corte dei conti risultano sostanzialmente confermati.

In tale prospettiva nel 2022 possono segnalarsi:

- Cass. civ. S.U., sent. 28/06/2022, n. 20632, che ha confermato la decisione del giudice contabile, che aveva ritenuto sussistente la propria giurisdizione qualificando società *in house providing* una società di gestione di un acquedotto il cui Statuto riservava alla preventiva approvazione dell'assemblea dei soci, il cui maggiore azionista era un ente locale, l'autorizzazione del programma annuale e triennale della gestione e degli investimenti, nonché la sottoscrizione di convenzioni pubbliche e la realizzazione di investimenti eccedenti un predeterminato limite di valore. In tale prospettiva la Cassazione ha affermato il principio secondo il quale, in tema di azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite *in house providing*, che possono risultare dalle disposizioni statutarie in vigore all'epoca dei fatti, ma anche derivare dall'esterno ove la sussistenza di un controllo analogo, che diverso da quello gerarchico è posto in essere da un soggetto distinto da quello controllato, sia ricavabile da normative che consentono all'ente pubblico partecipante di dettare le linee strategiche e le scelte operative, con il presidio a monte di un adeguato flusso di informazioni tale da incidere sulla complessiva *governance* della società *in house*, preservando le finalità pubbliche che comunque la permeano e costituiscono la stella polare del controllo, quale elemento dinamico che connette concretamente la stessa società con il pubblico ente.
- Cass. civ. S.U., sent. 18/05/2022, n. 15979 secondo la quale, non si può affermare che, ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 175/2016, la sola ipotesi di responsabilità contabile - *rectius*, esercizio dell'azione di ristoro del danno erariale in materia di società a partecipazione pubblica - riguarderebbe i relativi amministratori e controllori interni delle società *in house*. L'art. 12, c. 1 devolve alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al c. 2 che recita, a mera specificazione del principio enunciato al c. 1, che costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione. Si tratta cioè di una norma che ha assunto una portata di chiarimento laddove, individuando una peculiare condotta (quella dei rappresentanti degli enti pubblici nel capitale o di coloro che possono comunque assumere decisioni gestorie inerenti alla stessa partecipazione), ne descrive la matrice di responsabilità pubblicistica aggiungendo, a valore ricognitivo-interpretativo, una mera fattispecie di tipicità organizzativa e dunque fugando ogni astratto dubbio classificatorio.

La giurisdizione sui privati percettori di finanziamenti o contribuzioni pubbliche

Particolare rilievo assume nell'attuale contesto operativo gestionale la giurisprudenza della Cassazione in materia di contributi e finanziamenti pubblici.

In tale contesto possono richiamarsi:

- Cass. civ. S.U. ord., 20/01/2022, n. 1782, secondo cui l'esistenza di una relazione funzionale tra l'ente pubblico danneggiato e l'autore dell'illecito causativo di un danno patrimoniale, che può anche essere un soggetto privato, risulta idonea a radicare la responsabilità contabile, e tale relazione è configurabile non solo in costanza di un rapporto d'impiego in senso proprio e ristretto, ma anche in presenza di un rapporto di servizio, per tale intendendosi una relazione funzionale in virtù della quale tale soggetto debba ritenersi inserito - in considerazione dell'attività svolta continuativamente, ancorché temporaneamente o solo in via di fatto - nell'apparato organizzativo e nell'iter procedimentale dell'ente, sì da rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo;
- Cass. civ. S.U. ord., 24/01/2022, n. 1994, che in tema di giurisdizione contabile, ha affermato che sussiste la responsabilità erariale dei soggetti privati che, avendo percepito fondi pubblici, abbiano disposto della somma in modo diverso da quello programmato, ancorché non abbiano presentato la domanda di concessione del finanziamento, poiché tra la p.a. che eroga un contributo e colui che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, inserendosi il beneficiario dell'importo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici;
- Cass. civ. S.U. ord., 31/01/2022, n. 2850 che ha chiarito che, nella materia delle erogazione di contributi dell'Agea, avvenuta sulla base di dichiarazioni non veritiere in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti per fruirne, configura un'ipotesi di danno erariale, e dunque rientra nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103 Cost., c. 2, a fronte del contributo causale del privato che, inserendosi in modo determinante nel procedimento amministrativo, se ne assicuri indebite utilità sviandone le funzioni istituzionali e così alterando la programmazione dell'attività amministrativa;
- Cass. civ. S.U. ord., 02/02/2022, n. 3100 ha ritenuto sussistente la giurisdizione contabile in fattispecie nella quale la responsabilità erariale era stata ancorata alla illegittima percezione dei benefici per la realizzazione di impianti fotovoltaici, da concedere solo a società distinte e autonome in possesso dei requisiti dimensionali voluti dalla legge, ritenuti aggirati da una società unica, con lo strumento della locazione degli impianti a società satelliti. Ha così ritenuto che, ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo o finanziamento e il soggetto privato percettore, con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, non è indispensabile un utilizzo diverso della risorsa rispetto alla sua preordinata destinazione ma è sufficiente che la stessa sia stata illegittimamente percepita dal beneficiario;
- Cass. civ. S.U. ord., 17/02/2022, n. 5228, ha affermato, in linea più generale, che in tema di giurisdizione, atteso che, sempre più frequentemente l'amministrazione persegue i suoi fini tramite soggetti ad essa non organicamente riconducibili e che, in tale ambito ed allo scopo del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro viene effettuata, potendo esso consistere in un rapporto di pubblico impiego

o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato, il punto di discrimine della giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, dunque, spostato dalla qualità del soggetto, che può ben essere un privato, alla natura del danno e degli scopi perseguiti. Pertanto, il privato fruitore di fondi pubblici, ove per sue scelte incida negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla p.a., alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo e la incidenza sia tale da determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, realizza un danno per l'ente pubblico di cui deve rispondere davanti al giudice contabile. In altri termini, il soggetto destinatario dei fondi concorre alla realizzazione del programma della p.a., di modo che tra questa ed il soggetto in questione si instaura un rapporto di servizio, sicché il beneficiario assume, ai fini della giurisdizione della Corte dei conti, la stessa posizione propria di un dipendente o amministratore della pubblica amministrazione. L'inserimento funzionale si realizza ogni volta che il soggetto privato viene chiamato a concorrere alla realizzazione dell'interesse pubblico sotteso al finanziamento e il danno consegue allo sviamento delle somme ricevute da tali finalità;
- Cass. civ. S.U. ord., 15/03/2022, n. 8336 ha chiarito che per radicare la giurisdizione del giudice contabile nei confronti di colui al quale si addebiti la distrazione di contributi pubblici non è necessario che costui sia titolare di un rapporto organico con la p.a., essendo invece sufficiente che il medesimo si sia inserito, in via di fatto, nell'iter procedimentale dell'amministrazione di realizzazione del programma pubblico, concorrendo con la propria opera alla produzione del danno erariale;
- Cass. civ. S.U. ord., 17/05/2022, n. 15893, secondo la quale, in tema di danno erariale, in caso di erogazione da parte dell'amministrazione regionale di un contributo pubblico a destinazione vincolata a una società privata, è configurabile un rapporto di servizio tanto con la persona giuridica beneficiaria quanto con chi, amministratore o legale rappresentante dell'ente collettivo, sia stato incaricato di realizzare il programma di interesse pubblico a cui il contributo risultava vincolato, sicché, in caso di sviamento della somma dalla finalità programmata, sussiste una responsabilità contabile anche di coloro che con la predetta società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove si ipotizzi che dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate, con conseguente radicamento della giurisdizione della Corte dei conti nei loro confronti.

La giurisdizione in materia di tutela delle risorse eurounitarie

Particolare rilievo nel 2022 ha avuto la giurisprudenza delle S.U. nel ricostruire il sistema di tutela delle risorse eurounitarie garantito dalla Corte dei conti nel caso di danno erariale, conseguente a reato commesso da un concessionario di rivendita di biglietti di accesso a siti museali, contabilmente amministrati dall'Unione europea per conto di organizzazioni internazionali.

Al riguardo Cass. civ. S.U. ord., 23/02/2022, n. 5978 ha ribadito che sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda della procura contabile per la restituzione alla Commissione europea delle somme erogate in via diretta, e illecitamente percepite, giacché l'azione di risarcimento dei danni erariali e la possibilità per le amministrazioni interessate di promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità restano - anche quando investano i medesimi fatti

materiali - reciprocamente indipendenti, integrando le eventuali interferenze tra i giudizi una questione di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice contabile e non di giurisdizione.

Con la medesima decisione le S.U. hanno respinto l'istanza di rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea delle questioni concernenti la compatibilità con il diritto dell'Unione delle norme nazionali concernenti la qualificazione come agente contabile di un concessionario di servizi aggiuntivi museali (con i relativi oneri e obblighi contabili e amministrativi) e la giurisdizione di un giudice ad hoc (la Corte dei conti) per statuire su una domanda di risarcimento, a favore dell'amministrazione concedente, relativa alla gestione del solo servizio di biglietteria, sebbene un altro organo giurisdizionale (un giudice amministrativo), le cui sentenze sono suscettibili di costituire titolo esecutivo, sia stato già investito di una controversia che verte sulla concessione integrata del servizio di biglietteria e dei servizi aggiuntivi.

La giurisdizione sulle ipotesi di responsabilità ex art. 53, cc. 7 e 7 bis TUPI

Anche i principi sul riparto di giurisdizione in materia delle incompatibilità del dipendente pubblico hanno trovato conferma nel 2022. Sul punto:
- Cass. civ. S.U. ord., 09/02/2022, n. 4114 ha ribadito che appartiene alla giurisdizione contabile la controversia avente a oggetto l'azione del procuratore contabile finalizzata al recupero, all'apposito fondo perequativo in favore dei dipendenti, dell'importo ingiustamente percepito dal pubblico dipendente che abbia svolto attività lavorativa remunerata in assenza di autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, essendosi in presenza di illecito erariale, consistente nell'inadempimento del lavoratore all'obbligo di corrispondere immediatamente alle casse dell'erario quanto indebitamente percepito, e senza la necessità di una previa messa in mora;
- Cass. civ. S.U. ord., 15/02/2022, n. 4871 ha chiarito che la giurisdizione del giudice amministrativo, sulla domanda proposta dalla p.a. per la ripetizione delle somme indebitamente percepite dal dipendente pubblico per lo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata dall'amministrazione di appartenenza, sussiste anche nel caso in cui sia stata contemporaneamente avviata l'azione di responsabilità erariale dinanzi alla Corte dei conti per i medesimi fatti materiali, attesa la assoluta autonomia tra le due azioni che, presentando presupposti diversi, avendo, la prima, una funzione riparatoria ed integralmente compensativa del danno e, la seconda, una funzione prevalentemente sanzionatoria, sono reciprocamente indipendenti, senza che possa prospettarsi una violazione del principio del ne bis in idem;
- Cass. civ. S.U. ord., 30/05/2022, n. 17423 ha affermato che il pubblico dipendente che svolga attività lavorativa remunerata, in assenza di autorizzazione della pubblica amministrazione di appartenenza, versa per ciò stesso in illecito, dal quale deriva, per immediata e diretta conseguenza di legge, l'obbligo di corrispondere alle casse dell'erario quanto percepito illegittimamente. Di conseguenza, acquisita la conoscenza dell'illecito, il procuratore contabile correttamente esercita l'azione al fine di recuperare la posta di bilancio (destinata, per legge, ad apposito fondo perequativo in favore dei dipendenti), lesa dal mancato versamento dell'incolpato. In siffatta ipotesi la garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per legge non è vulnerata dal concorso tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile.

In generale, infatti, l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della p.a. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice.

La giurisdizione sugli appartenenti ai gruppi consiliari regionali

Nel 2022 le S.U. hanno ribadito i propri orientamenti in ordine alla responsabilità degli appartenenti ai gruppi consiliari per la quale la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali, affermando la giurisdizione della Corte dei conti.

Al riguardo si segnalano:

- Cass. civ S.U. ord., 20/01/2022, n. 1777, secondo la quale, in tema di giudizi di responsabilità amministrativa la Corte dei conti può valutare, da un lato, se gli strumenti scelti dagli amministratori siano adeguati, anche con riguardo al rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti, oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, e, dall'altro, se nell'agire amministrativo gli amministratori stessi abbiano rispettato i principi di legalità, di economicità, di efficacia e di buon andamento, i quali assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa. Con particolare riferimento alla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali, la stessa 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 attesa la funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, c. 4, Cost., non estensibile alla gestione del contributo, stante la natura derogatoria delle norme di immunità;
- Cass. civ. S.U. ord., 18/08/2022, n. 24898 che, con riferimento all'acquisizione di personale per le esigenze del gruppo consiliare, - atto di autoorganizzazione insindacabile ex art. 122, c. 4, Cost. - consentita, dato il carattere altamente fiduciario dei relativi incarichi, sulla base di valutazioni soggettive e ampiamente discrezionali legate alla consonanza politica e personale, ha chiarito che tale acquisizione, pur potendo avvenire *intuitu personae*, senza predeterminazione di alcun rigido criterio, incontra tuttavia il limite dell'intrinseca irragionevolezza o della manifesta esorbitanza dell'incarico esterno conferito rispetto alle attività riferibili all'esercizio delle funzioni del gruppo consiliare ed è pertanto sindacabile dalla Corte dei conti, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile.

L'eccesso di potere giurisdizionale

L'eccesso di potere giurisdizionale che, com'è noto, assume le forme di manifestazione dell'invasione o sconfinamento nella sfera riservata ad altro potere dello Stato, dell'arretramento rispetto a una materia che può formare oggetto di

cognizione giurisdizionale ha rappresentato uno dei paradigmi più invocati. A tal riferimento si segnalano:
- Cass. civ. S.U. ord., 04/02/2022, n. 3572 e Cass. civ. S.U. ord., 09/02/2022, n. 4116 per le quali l''eccesso di potere giurisdizionale nei confronti del legislatore, denunciabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, ex art. 111, c. 8 Cost. va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore. Tale ipotesi è configurabile solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete. L'ipotesi non ricorre quando il giudice speciale, nello svolgimento della sua attività di interpretazione della disciplina, abbia dato luogo a un provvedimento abnorme o anomalo ovvero abbia determinato uno stravolgimento delle norme di riferimento, atteso che in questi casi può profilarsi, tutt'al più, un *error in iudicando*, ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale;
- Cass. civ. S.U. ord., 16/02/2022, n. 5121 e Cass. civ. S.U. ord., 17/02/2022, n. 5218 che ricordano che l'eccesso di potere giudiziario, denunziabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, come è sempre stato inteso, sia prima che dopo l'avvento della Costituzione, va riferito, dunque, alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici; conseguentemente il controllo di giurisdizione non può estendersi al sindacato di sentenze di cui pure si contestino anomalie importanti ovvero uno stravolgimento delle norme di riferimento (Cass. civ. S.U. ord., 15/03/2022, n. 8334);
- Cass. civ. S.U. ord., 29/04/2022, n. 13597, secondo cui la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dall'erronea interpretazione delle norme sostanziali o processuali, non concreta eccesso di potere giurisdizionale per omissione o rifiuto di giurisdizione così da giustificare il ricorso previsto dall'art. 111, c. 8, Cost., atteso che l'interpretazione delle norme di diritto costituisce il *proprium* della funzione giurisdizionale e non può integrare, di per sé sola, la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, che invece si verifica nella diversa ipotesi di affermazione, da parte del giudice speciale, che quella situazione soggettiva è, in astratto, priva di tutela per difetto assoluto o relativo di giurisdizione;
- Cass. civ. S.U. ord., 27/05/2022, n. 17249, che ha chiarito che la nozione di eccesso di potere giurisdizionale non ammette letture estensive, neanche limitatamente ai casi di sentenze abnormi, anomale ovvero caratterizzate da uno stravolgimento radicale delle norme di riferimento, il relativo vizio non è configurabile in relazione a denunciate violazioni di legge sostanziale o processuale riguardanti il modo di esercizio della giurisdizione speciale.

La giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e negli altri giudizi ad istanza di parte

In tale ambito di competenza giurisdizionale della Corte dei conti si segnalano:
- Cass. civ. S.U. ord., 21/02/2022, n. 5626 che, nel definire il riparto tra giurisdizione del giudice amministrativo e giudice contabile, ha osservato come l'art. 103, c. 2, Cost., estende la giurisdizione della Corte dei conti anche alle altre materie specificate dalla legge, nelle quali ben rientrerebbe, in ogni caso, quella della ricognizione delle amministrazioni pubbliche compiuta dall'Istat, rispetto alla quale risulta rispettata la previsione della riserva di legge. In tale prospettiva è stato escluso che sussista in favore dell'autorità giudiziaria amministrativa. una riserva di generale giurisdizione sulla legittimità degli atti amministrativi a tutela di posizioni soggettive, tale da comportare l'illegittimità costituzionale dell'attribuzione alla Corte dei conti del controllo sullo specifico atto amministrativo ricognitivo costituito dall'elenco dell'Istat. Né è prospettabile una *deminutio* di tutela in conseguenza della previsione di un solo grado di giudizio, che non incontra ostacolo in una (pacificamente insussistente) garanzia costituzionale del doppio grado di giudizio di merito e che trova razionale giustificazione nell'esigenza di assicurare tempi certi e celeri alla definizione della ricognizione periodica delle amministrazioni pubbliche, al fine di evitare possibili ripercussioni temporali negative sulla formazione del conto economico consolidato annuale. Manifestamente infondata è, infine, la prospettazione di un contrasto fra l'assegnazione della competenza *de qua* alle SSRR della Corte dei conti e la previsione della legge delega n. 124/2015, che - all'art. 20, c. 2, lett. n) - prevede la ridefinizione e il riordino delle norme concernenti le attribuzioni delle anzidette SSRR, giacché, a tacer d'altro, non è dato individuare il *vulnus* che da tale assegnazione deriverebbe ai principi della nomofilachia e della certezza del diritto.
- Cass. civ. S.U. ord., 12/01/2022, n. 760 che ha affermato la giurisdizione contabile in una controversia in tema di risoluzione della concessione, disposta dall'ente locale a seguito di misura interdittiva antimafia, ed anche sulla ulteriore domanda proposta dalla concessionaria, relativa alla declaratoria di illegittimità dell'atto di incameramento della polizza fideiussoria da parte del Comune. In questo caso, infatti, alla 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, è stata riconosciuta la qualifica di agente contabile, con devoluzione alla giurisdizione contabile, in sede di giudizio di conto, di 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 a un "giudizio di conto (Cass. civ. S.U. ord., 29/04/2022, n. 13596).

I profili processuali del riparto di giurisdizione

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, e in particolare:

- Cass. civ. S.U. ord., 18/03/2022, n. 8951 ha chiarito che, in tema di ricorso per cassazione nei confronti della sentenza della Corte dei conti, è inammissibile la doglianza con la quale si contesti la eventuale partecipazione al collegio giudicante di un magistrato che avrebbe dovuto astenersi, vertendosi in tema di violazione di norme processuali, come tale esorbitante dai limiti del sindacato delle S.U., atteso che la carenza di giurisdizione in relazione all'illegittima composizione dell'organo giudicante, è ravvisabile solo nelle diverse ipotesi di alterazioni strutturali dell'organo medesimo, per vizi di numero o qualità dei suoi membri, che ne precludono l'identificazione con quello delineato dalla legge. Nella specie, le S.U. hanno dichiarato l'inammissibilità del ricorso che denunziava, ai sensi dell'art. 362 c.p.c., la partecipazione al collegio giudicante, in veste di relatore ed estensore, del magistrato che, nella fase precedente, aveva svolto la relazione istruttoria chiedendo la condanna dell'agente contabile;
- Cass. civ. S.U. ord., 24/05/2022, n. 16768, che ha affrontato il caso del deposito di atto di rinunzia al ricorso, ritualmente notificato alle parti controricorrenti e recante sottoscrizione della parte rinunciante e autentica del difensore. A tale stregua, secondo le SU, possono ritenersi soddisfatti i presupposti previsti dagli artt. 390 e 391 c.p.c. per la declaratoria di estinzione del giudizio per rinuncia; in siffatta ipotesi il giudice dichiarante l'estinzione ha la facoltà e non l'obbligo di condannare alle spese;
- Cass. civ. S.U. ord., 31/05/2022, n. 17617 che ha precisato che nei giudizi civili e amministrativi, per la particolarità e diversità dei sistemi processuali, non sono applicabili le regole delle incompatibilità soggettive del giudice penale per precedente attività (tipizzata) svolta nello stesso procedimento, bensì le sole disposizioni sull'astensione e ricusazione disciplinate dal codice di procedura civile; l'eventuale partecipazione alla decisione della controversia di un magistrato che avrebbe dovuto astenersi, ai sensi dell'art. 51 c.p.c., non può di per sé integrare difetto di giurisdizione del collegio giudicante, come tale deducibile, con riguardo a pronunzia di giudice amministrativo o contabile, con ricorso per cassazione, atteso che detta carenza di giurisdizione, in relazione all'illegittima composizione dell'organo giudicante, è ravvisabile solo nelle diverse ipotesi di alterazioni strutturali dell'organo medesimo, per vizi di numero o qualità dei suoi membri, che ne precludono l'identificazione con quello delineato dalla legge. Sulla base di tali premesse si deve ritenere che il ricorso per cassazione non sia esperibile nei confronti di una pronuncia della Corte dei conti per denunziare la mancata astensione di un membro di quel collegio, vertendosi invero in ipotesi di violazione di norme processuali, esorbitante dai limiti del suddetto sindacato.

La giurisdizione in materia pensionistica

Nella materia pensionistica si segnalano le seguenti decisioni del 2022:
- Cass. civ. S.U. ord., 26/09/2022, n. 28020 secondo la quale, la controversia concernente l'accertamento della consistenza del monte contributivo rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di pensioni dei pubblici dipendenti, ex artt. 13 e 62, r.d. n. 1214/1934, in quanto funzionale al riconoscimento del diritto alla pensione;
- Cass. civ. S.U. ord., 15/03/2022, n. 8332 che ha affermato che spettano in via esclusiva alla giurisdizione della Corte dei conti, a norma degli artt. 13 e 62, r.d. n.

1214/1934, tutte le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, comprese quelle in cui si alleghi, a fondamento della pretesa, l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato, ed in tal caso, 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.

CAPITOLO II

L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

1. L'attività in generale

Anche nel 2022 le SSRR in sede giurisdizionale hanno proseguito la loro attività, sia in presenza che in modalità telematica.

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

Le questioni di massima

Con la sentenza n. 4/2022, le SSRR in composizione ordinaria hanno discusso la questione di massima, nonché di diritto: "se con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. c.g.c., possa valutarsi solo l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai cc. 5 e 5-*bis* dell'art. 248, d.lgs. n. 267/2000 o possa accertarsi anche la connessa natura interdittiva prevista dai medesimi commi quale effetto *ope legis* della condotta sanzionatoria". In ordine a tale questione, si era infatti registrata la sussistenza di due contrapposti orientamenti nella giurisprudenza contabile.

Al riguardo, alcune pronunzie hanno affermato che le sanzioni di *status* non possono essere irrogate con il rito sanzionatorio e devono essere richieste al collegio adito con il rito ordinario, anche in assenza di una responsabilità risarcitoria e di un danno patrimoniale. Secondo una prima prospettazione, tale conclusione sarebbe imposta dalla mancanza, nel codice di giustizia contabile, di una norma che – analogamente a quanto prevede l'art. 40 c.p.c. – disciplini il cumulo di riti. Altri provvedimenti giurisdizionali hanno poi ritenuto che le sanzioni di *status* non siano applicabili con il rito speciale di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c., poiché tale rito sarebbe riservato all'applicazione delle sole sanzioni di tipo pecuniario.

All'opposto, alcune sentenze dei giudici di merito hanno sostenuto che la sanzione di *status* potrebbe essere, invece, irrogata ricorrendo al solo rito speciale, in quanto essa sarebbe automaticamente collegata al medesimo accertamento che conduce all'applicazione della sanzione pecuniaria, rivestendo quindi natura accessoria ad essa.

Il permanere di opposti orientamenti ha determinato il Procuratore generale della Corte dei conti a proporre la questione di massima alle SSRR, le quali hanno

fornito soluzione con la richiamata sent. n. 4/QM, con cui è stato enunciato il seguente principio di diritto: "con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. c.g.c. possono valutarsi l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai cc. 5 e 5-*bis* dell'art. 248, d.lgs. 267/2000 e i presupposti di fatto che determinano le connesse misure interdittive, previste dai medesimi commi quali effetto giuridico della condotta sanzionata".

In sostanza, il collegio nomofilattico ha aderito all'opzione ermeneutica che era stata prospettata dalla procura generale nell'atto di deferimento, in quanto ritenuta più coerente con il complessivo quadro ordinamentale processuale e, soprattutto, più ossequiosa dei principi di concentrazione delle tutele, giusto e ragionevole processo ed economia processuale, richiamati dagli artt. 3 e 4 c.g.c. e dall'art. 111 Cost.

L'iter logico-giuridico sviluppato dal collegio è stato il seguente:

- il riconoscimento della responsabilità per aver contribuito al dissesto e l'applicazione delle sanzioni coincidono e sono accomunati in un unico momento accertativo, non essendo ipotizzabile che un accertamento di responsabilità possa avvenire in altra sede o con un rito diverso solo per attivare il susseguente rito sanzionatorio;
- il rito speciale non limita in modo sostanziale il diritto di difesa delle parti, né il contraddittorio tra le stesse, potendo le parti partecipare alla fase monocratica, opporsi al decreto del giudice monocratico ed appellare la sentenza del collegio;
- la valutazione sia dell'elemento soggettivo, sia del contributo causale avviene nel pieno rispetto della clausola generale della responsabilità amministrativa di cui all'art. 1 l. n. 20/1994;
- anche le sanzioni interdittive personali conseguono di diritto all'unico accertamento sul contributo al verificarsi del dissesto, nell'ambito del medesimo rito sanzionatorio, in quanto tale positivo accertamento si pone come condizione necessaria per la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle citate sanzioni di status: da tale accertamento discende, infatti, il duplice effetto della condanna alla sanzione pecuniaria e quello dichiarativo, automatico e consequenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive di cui innanzi;
- il giudice contabile, pertanto, ha cognizione piena su entrambi gli effetti che derivano dall'unico accertamento in ordine alla responsabilità degli amministratori e dei revisori che abbiano contribuito, con dolo o colpa grave e con condotte omissive o commissive, al verificarsi del dissesto.

Tale ricostruzione rende anche irrilevante, secondo le SSRR, ogni disquisizione sulla mutuabilità delle norme civilistiche relative alla concorso di riti (art. 40 c.p.c.): pur essendovi in proposito una lacuna ordinamentale, a fronte di un unitario accertamento giurisdizionale concernente la medesima condotta gestoria punita con diverse misure (sanzione pecuniaria e sanzione interdittiva personale), non ha senso discorrere di concorso di riti, posto che attraverso quello di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. viene ad acclararsi la responsabilità che sarà fonte sia delle sanzioni pecuniarie sia delle misure interdittive. Non si tratta, in altri termini, di derogare a regole generali, posto che la sanzione di *status* rappresenta il mero e naturale sviluppo dell'(unico) accertamento giurisdizionale.

Le SSRR, da ultimo, hanno ritenuto di non pronunziarsi sull'ulteriore profilo – pure non privo di interesse e di importanti ricadute pratiche - relativo all'individuazione dell'organo (se amministrativo o giurisdizionale) deputato all'irrogazione delle sanzioni interdittive in esame, in quanto non oggetto della questione di massima posta alla loro attenzione.

Ricorsi avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione

Le SSRR hanno depositato dieci ordinanze per ricorsi avverso provvedimenti che dichiarano la sospensione del giudizio di merito.

In particolare, sette ordinanze (dalla n. 5 alla n. 11 del 2022) hanno dichiarato inammissibili i ricorsi presentati dalla procura generale avverso delle ordinanze di sospensione c.d. impropria, emesse da queste SSRR in speciale composizione a causa della pendenza di due questioni pregiudiziali euro-unitarie. Ad avviso della procura generale ricorrente, tali ordinanze erano meritevoli di caducazione per violazione del diritto al contraddittorio e per essere state rese al di fuori della sussistenza dei presupposti previsti *ex lege* per la sospensione del processo *ex* art. 106 c.g.c.

Le SSRR hanno ritenuto, in proposito, che l'istanza proposta *ex* art. 119 c.g.c. possa investire unicamente i provvedimenti di sospensione necessaria e quelli obbligatori, assunti a fronte di una questione di pregiudizialità tecnica, *ex* art. 106 c.g.c.

Sotto altro profilo, le SSRR hanno riconosciuto l'ammissibilità nell'ordinamento processuale di un'ipotesi di sospensione c.d. impropria in caso di remissione della questione di legittimità costituzionale o di rinvio per la pregiudiziale comunitaria, nonché in caso di proposizione del regolamento di giurisdizione o di competenza.

Le SSRR hanno affermato poi che, mentre l'arresto del giudizio per pregiudizialità tecnica è sottoponibile al controllo giudiziale attraverso il regolamento di competenza, altro discorso va fatto per la questione incidentale che determina una sospensione impropria, per la quale analoga impugnativa non è ammissibile, traducendosi in uno straripamento, da parte del giudice chiamato a riesaminare la correttezza del provvedimento censurato. Simili vicende processuali sono infatti caratterizzate dalla previa delibazione della rilevanza e non manifesta fondatezza della questione suscettibile di dar luogo al caso di interesse costituzionale o euro-unitario. Analogamente può dirsi per l'ulteriore variabile di sospensione impropria in senso lato, che si verifica qualora una simile fase di vaglio determini il giudice a non proseguire oltre, fino alla definizione della corrispondente questione, già oggetto in altri giudizi di rimessione alla Corte cost. o alla Cgue.

È stato poi evidenziato che un tratto essenziale delle attribuzioni assegnate alle SSRR in speciale composizione, come definito dall'art. 8 c.g.c., è ravvisabile nella concentrazione in unico grado della tutela delle situazioni sulle quali l'organo è chiamato a decidere.

L'unicità del grado e le peculiarità rinvenibili nella "speciale composizione" sono tali da escludere che i relativi provvedimenti siano suscettibili di contestazione presso altra articolazione dello stesso giudice o presso altro giudice, salve le ipotesi espressamente disciplinate (ad esempio, il ricorso per cassazione per motivi di giurisdizione *ex* art. 207 c.g.c.).

Nelle fattispecie in esame, caratterizzate dalla ripartizione delle funzioni giurisdizionali tra differenti articolazioni dello stesso soggetto, non potrebbe essere

ipotizzato un potere decisorio prevalente di una di esse (quella in sede giurisdizionale), rispetto all'altra (in sede di speciale composizione), non configurandosi alcuna distinzione per gradi sovraordinati tra Collegi, idonea a consentire che l'uno intervenga per riformare o annullare i provvedimenti dell'altro. Alla luce di ciò, tutte le istanze per regolamento di competenza proposte sono state dichiarate inammissibili.

Infine, l'ordinanza n. 22/2022 ha accolto il ricorso presentato dalla procura regionale per la Regione Lazio, con annullamento della sentenza-ordinanza che sospendeva, per pregiudizialità civile, un giudizio di conto.

La sospensione era stata motivata con il fatto che il giudice civile era stato già investito della questione concernente l'esatta portata interpretativa delle clausole regolanti le spettanze del concedente, ovvero se tali compensi dovessero essere determinati dalla concessionaria; si tratterebbe, dunque, di una questione in grado di "pregiudicare" la decisione sulla regolarità del conto, demandata al giudice contabile.

Al riguardo, hanno rilevato le SSRR, l'accertamento del giudice civile, in ordine all'individuazione della clausola convenzionale cui far riferimento ai fini della determinazione delle modalità di computo del corrispettivo spettante al concedente, non è richiesto dalla legge con efficacia di giudicato nel giudizio di conto, risultando conseguentemente preclusa l'applicazione dell'art. 106 c.g.c.

Nella fattispecie sottoposta all'esame delle SSRR, v'era un mero collegamento tra le statuizioni emanande, riconducibile all'esistenza di una coincidenza o analogia di riscontri fattuali o di quesiti di diritto da risolvere per la loro adozione, inidoneo ad integrare il rapporto di dipendenza logico-giuridica, richiesto ai fini della sospensione necessaria.

Pur rientrando nella giurisdizione del giudice ordinario la cognizione delle questioni attinenti alla fase esecutiva del contratto intercorso tra la p.a. e l'aggiudicatario, la portata delle clausole contrattuali potrà e dovrà comunque essere verificata dal giudice contabile.

L'accoglimento di una diversa tesi finirebbe per comportare un depotenziamento dell'effettività e concentrazione della tutela giurisdizionale garantita attraverso il giudizio di conto, facendo dipendere la decisione sulla regolarità del conto dalla decisione assunta dal giudice civile all'esito di un altro giudizio.

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

Nel corso dell'anno appena concluso i giudizi dinanzi alle SSRR in speciale composizione hanno portato all'attenzione plurimi temi di rilievo, sia di carattere procedimentale e/o processuale che di natura sostanziale.

Pronunce sulle decisioni di parificazione dei rendiconti regionali

Con specifico riguardo ai ricorsi avverso le decisioni di parificazione dei rendiconti regionali, viene in rilievo, *in primis*, l'ord. n. 1/2022/DELC, con cui il Collegio giudicante ha sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 6 della l.r. Sicilia n. 3/2016, ("Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale").

Le SSRR hanno sottolineato come la norma regionale - che consente di finanziare, con le risorse del fondo sanitario, l'ammortamento di una "anticipazione" concessa dallo Stato ad alcune regioni, per pagare i fornitori e ripianare i disavanzi della sanità – determini in concreto l'impropria estensione a tale operazione, che ha struttura finanziaria di mutuo, del trattamento contabile previsto dall'art. 20, d.lgs. n. 118/2011 per la spesa "sanitaria": da ciò conseguendo la non rilevabilità dell'indebita distrazione di risorse del fondo sanitario, nonché l'aggiramento della questione della copertura dei connessi oneri per le rate di restituzione. Il descritto sistema di contabilizzazione - hanno osservato inoltre i giudici - produce l'illegittima espansione dell'area del perimetro sanitario, tracciato dalla disciplina contabile nazionale, con effetto sull'entità e le modalità del finanziamento dei LEA (livelli essenziali di assistenza), in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in *subiecta* materia, fondata sugli art. 81, c. 6, Cost. ed art. 117 c. 2 lett. e) Cost.

In particolare, nella pronuncia si è rilevato che: "In definitiva, la fattispecie e gli effetti contabili dell'art. 20, d.lgs. n. 118/2011 obbediscono a una logica costituzionale che si può così sintetizzare: (a) garantire trasparenza sulle quantità e modalità di impiego di risorse destinate ai LEA; (b) garantire, nel tempo, la loro erogazione, assicurando il necessario delicato bilanciamento tra tutela della salute (art. 32 Cost.) ed equilibrio finanziario (art. 81 e 119 Cost.). Pertanto, la norma costituisce parametro interposto di costituzionalità, per i profili di competenza concorrente."

La questione prospettata è stata giudicata rilevante nell'ambito del giudizio sulla deliberazione di parifica, nella misura in cui la norma censurata incide sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019: ove non fosse applicata, infatti, si registrerebbe un saldo positivo delle voci del "perimetro sanitario", che determinerebbe un incremento della componente vincolata del risultato di amministrazione, con conseguente compressione della parte disponibile dello stesso e, quindi, peggioramento del disavanzo effettivo, che la Regione deve assumere a punto di riferimento nel ciclo di bilancio, ai fini delle variazioni in sede di assestamento.

Nell'ordinanza di rimessione il Collegio ha ravvisato la violazione dell'art. 119, cc. 1, 4 e 6 Cost., nonché del combinato disposto degli artt. 81, c. 6; 117, c. 2, lett. e) ed m) e art. 32 Cost.

La Corte cost. con la sent. n. 233/2022 ha dichiarato inammissibili i profili di violazione riferiti agli artt. 81, c. 6, e 119, cc. 4 e 6, Cost; mentre ha ritenuto fondati quelli afferenti all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 d.lgs. n. 118 del 2011.

Su tale ultimo punto il Giudice delle leggi ha riconosciuto la centralità della disposizione nel presidiare l'intellegibilità e la trasparenza nella contabilizzazione delle risorse destinate a garantire i livelli essenziali dei LEA, disciplinandone le condizioni indefettibili di individuazione ed allocazione in bilancio: nei descritti termini ha censurato la norma regionale riaffermando l'impossibilità "di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi (sentenza n. 132 del 2021)". In particolare, assume rilievo l'affermazione – resa in sentenza – che "il rimborso del prestito statale ha quale causa la mera (e neutrale) restituzione delle somme prestate e, dunque, rispondendo a una

pura logica finanziaria, è del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie".

In relazione al medesimo giudizio, incardinato avverso la decisione di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio 2019, la Corte Costituzionale si è pronunciata, altresì, sul ricorso per conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione medesima, per contrastare la sentenza non definitiva n. 20/2021, con cui le SSRR in speciale composizione hanno scrutinato alcuni motivi di ricorso, pur essendo stata adottata, medio tempore, la legge regionale di approvazione del rendiconto dedotto in controversia.

Con la sent. n. 184/2022, la Consulta ha respinto il conflitto proposto, statuendo che spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, "esercitare la funzione giurisdizionale e quindi adottare la decisione di accoglimento del ricorso promosso dalla Procura generale" avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2019, anche a seguito dell'approvazione dello stesso con legge regionale.

La pronuncia assume precipuo rilievo poiché – da un lato - conferma l'inquadramento ordinamentale del procedimento di parificazione nell'ambito della funzione di controllo di legittimità-regolarità, attraverso il quale si ha la validazione delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente rappresentata nel rendiconto; e – dall'altro – afferma la reciproca autonomia e non interferenza delle sfere di competenza della magistratura contabile e dell'amministrazione regionale, quale espressione del principio generale di separazione dei poteri.

A tali statuizioni si correla la ricostruzione da parte del Giudice delle leggi dei possibili effetti, conseguenti all'accertamento di eventuali irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, nel senso che si mettono "a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio". Sicché si conclude che "se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle SSRR della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali".

Sempre avendo riguardo a giudizi concernenti decisioni di parificazione di rendiconti regionali, viene in rilievo la sent. n. 7/2022 con la quale è stato respinto il ricorso proposto dalla Regione Lazio avverso la mancata parifica, nell'ambito del rendiconto per l'esercizio 2020, delle poste passive concernenti impegni di spesa per il trattamento del personale, oltre il limite del 100% del turn-over.

La pronuncia, preliminarmente, si sofferma sulla correlazione tra l'oggetto del giudizio di parificazione e i termini entro cui si può configurare, o meno, l'interesse

a ricorrere avverso la deliberazione della sezione regionale di controllo in capo alla regione incisa: sul punto si rileva come la funzione di validazione del risultato di amministrazione dello specifico rendiconto (*rectius* della proposta di rendiconto) assolta dalla pronuncia di parifica comporti che, ove pure le illegittimità riscontrate sul saldo vengano eliminate a valere sugli esercizi successivi, non si determina in tal modo il superamento delle stesse rispetto all'esito del giudizio su quel dato rendiconto. In tal senso, coerentemente, si è ritenuto sussistere l'interesse attuale e concreto dell'amministrazione a vedere annullate le pertinenti statuizioni.

Nel merito la questione scrutinata ha riguardato le condizioni di applicazione dell'art. 33, c. 1, d.l. n. 34/2019 convertito con modificazioni dalla l. n. 58/2019, con cui è stato introdotto un diverso limite per le nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato: in particolare, il nuovo parametro non è più basato sul "budget assunzionale" (secondo la regola del *turn over*), di cui all'art. 3, c. 5 e ss. d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014, ma sul principio di "sostenibilità finanziaria" dell'aggregato della spesa per tale categoria di personale, mediante individuazione di un limite complessivo della stessa.

Il Collegio giudicante ha rilevato, in proposito, che il criterio introdotto non può essere interpretato ed applicato in modo formale, come pareggio contabile tra entrate e spese, bensì va rapportato all'equilibrio sostanziale del bilancio, involgendo la complessiva situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'ente, la cui sussistenza deve essere oggetto di verifica ed "asseverazione" da parte dell'Organo di revisione. Un adempimento, questo, di cui ha sottolineato, altresì, il carattere specifico e non surrogabile con altri riscontri.

Nel caso all'esame, le SSRR hanno verificato la mancata acquisizione, da parte della regione, di tale asseverazione ed hanno, pertanto, statuito che l'ente non avrebbe potuto accedere al nuovo parametro-limite per le assunzioni, con conseguente conferma della perdurante vigenza per il 2020 dei più stringenti limiti alla capacità di spesa, basati sulla regola del *turn over* al 100%, secondo quanto previsto dal citato art. 3, c. 5, d.l. n. 90/2014. Importante, sul punto, si presenta anche la statuizione secondo cui detto vizio "è assorbente rispetto a qualsiasi valutazione nel merito, circa la sussistenza o meno nel caso concreto di una situazione di equilibrio "sostanziale".

I giudizi sui piani di riequilibrio degli enti locali

In tema di piani di riequilibrio, è stato ribadito che – in base al disposto dell'art. 243-*ter*, d.lgs. n. 267/2000, (Testo unico degli enti locali – Tuel) e del decreto del Ministero dell'interno dell'11 gennaio 2013 (artt. 1 e 4) - la domanda di accesso all'anticipazione sul fondo di rotazione deve essere presentata dal comune, contestualmente alla deliberazione di accesso alla procedura di riequilibrio: in quella sede, dunque, l'ente deve esprimere tale volontà, dimostrando altresì di aver adempiuto alle condizioni richieste dalla legge per la concessione della stessa, attraverso la programmazione delle riduzioni di spesa elencate dall'art. 243-*bis*, c. 9, Tuel.

Nei descritti termini si è affermato che la domanda è soggetta allo stesso termine di decadenza della deliberazione di riequilibrio cui accede e non può essere successivamente e autonomamente riproposta (sent. n. 1/2022).

Viene poi in rilievo, la sentenza n. 16/2002, nella quale le SSRR hanno esaminato la questione dell'ammissibilità di decisioni dell'ente locale che, nell'asserito esercizio di poteri di autotutela, hanno determinato la revoca di precedenti deliberazioni di approvazione dei rendiconti annuali.

Nel caso scrutinato i suddetti interventi risultavano attuati dall'amministrazione al fine di rideterminare una serie di voci di bilancio deficitarie, in modo da sottrarsi all'avvio di una procedura di riequilibrio.

Il Collegio ha giudicato detto *modus operandi* non conforme sia ai principi generali che disciplinano l'esercizio dei poteri di autotutela da parte delle pubbliche amministrazioni; sia ai principi contabili di veridicità e continuità dei bilanci, cui si correla quello, specifico, di irretrattabilità dei pertinenti saldi. Quanto al primo profilo, si è posto in rilievo come il potere di agire in autotutela, ancorché rappresenti la legittima espressione della discrezionalità amministrativa, incontri significativi limiti di ammissibilità, in punto di comprovata e motivata sussistenza di ragioni fondanti il ripensamento dell'ente pubblico agente: in particolare, si è affermato che il richiamo normativo a "sopravvenuti motivi di pubblico interesse" (art. 21-*quinquies* l. n. 241/1990) non può essere interpretato quale clausola di stile, tanto più quando l'atto inciso è quello di adozione di un bilancio. Sicché "non è rinvenibile un 'pubblico interesse' che consenta, senza altre ragioni di fatto o di diritto, di stralciare accantonamenti ignorando le regole dell'ordinaria diligenza e del prudente apprezzamento".

Con riferimento, poi, al profilo più strettamente contabile, le SSRR hanno ribadito che il rendiconto è il risultato derivante da un anno di fatti gestori che sono stati registrati nella contabilità dell'ente, rispetto ai quali è necessario ed indefettibile che le pertinenti scritture contabili siano coerenti con i risultati esposti e che, nelle stesse, sia assicurata la continuità (e, quindi, confrontabilità) delle appostazioni nei diversi esercizi.

La struttura del bilancio – si è osservato – risponde al principio di irretrattabilità dei saldi, che rappresenta una declinazione del generale principio di equilibrio tendenziale del bilancio enunciato dall'art. 81 Cost. Nei descritti termini si è affermato che "quanto esposto in un rendiconto approvato non può essere rivisto dalla stessa amministrazione, se non in presenza di meri errori materiali".

Infine, si presenta di rilevante interesse la sent. n. 20/2022, nella quale è stata scrutinata un'ipotesi di piano di riequilibrio adottato *ex* art 256, c. 12 Tuel, come misura straordinaria per far fronte all'insufficienza della massa attiva di un ente dissestato.

In particolare, le SSRR hanno affrontato due ordini di questioni principali: da un lato la perimetrazione della disciplina di questa autonoma fattispecie, con specifico riguardo agli effetti di una valutazione negativa del piano da parte della competente sezione regionale di controllo; e, dall'altro, l'incidenza nella procedura esaminata di un parere reso dalla medesima sezione in merito all'interpretazione del richiamato art. 256 Tuel.

Con riguardo al primo tema, il Collegio ha evidenziato come l'adozione del piano di riequilibrio prevista dalla citata norma rappresenti un possibile sub-procedimento nell'ambito di una procedura di dissesto già in essere, volto a fronteggiare una quota residuale dello stesso disavanzo che ha causato il dissesto,

gravando tuttavia sul bilancio *in bonis* dell'ente: in particolare, l'approvazione del PRFP comporta la necessità di provvedere "all'accantonamento di fondi per un contributo annuale alla massa attiva, nella stessa logica di quanto già previsto - in un'altra fase del dissesto - dall'art. 268-*bis*, c. 5 Tuel."

Nel descritto contesto - stante il regime di segregazione contabile conseguente alla dichiarazione di dissesto, che comporta la scissione del bilancio in due "parti", una affidata all'Organismo straordinario di liquidazione – OSL (bilancio del dissesto) e l'altra agli organi dell'ente (bilancio *in bonis*) – le SSRR hanno chiarito che, in caso di giudizio di non congruità di tale piano, non può trovare applicazione l'art. 243-*quater*, c. 7 Tuel e, quindi, non si configura l'obbligo di dichiarare coattivamente un nuovo dissesto: viceversa, si è statuito che "l'illegittimità della misura straordinaria comporta la prosecuzione della procedura in itinere, nel rispetto delle competenze degli organi ordinari, straordinari e tutori, per l'adozione delle misure idonee a garantire il raggiungimento del duplice scopo della procedura di dissesto."

Per quel che concerne, poi, la diversa questione del rapporto intercorrente tra il parere reso dalla sezione regionale deliberante e il giudizio dalla stessa espresso sul piano in esame, le SSRR hanno ulteriormente rimarcato la distinzione strutturale e teleologica sussistente tra le funzioni consultive e quelle di controllo, affidate dalla vigente legislazione al giudice contabile. In proposito, si è posto in rilievo – *in primis* – che l'una non è idonea a determinare alcun "vincolo" valutativo e, men che mai, decisorio rispetto all'esercizio della seconda, atteso che – come pacificamente affermato dalla giurisprudenza – "i pareri emessi ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 possono 'legittimamente' riguardare fattispecie generali ed astratte, non anche casi concreti"; e, nella fattispecie in discussione – si è osservato – tale parametro metodologico è stato pienamente rispettato.

In particolare, le SSRR hanno precisato che non può configurarsi alcuna violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) – sub specie di "leale collaborazione" di questa Corte - nella decisione di non omologazione del piano di riequilibrio, sotto il profilo dell'asserito scostamento della sezione territoriale dal parere reso in precedenza, non risultando pertinente tale paradigma costituzionale, poiché il controllo previsto dall'art. 243-*quater* cc. 3 e 7 Tuel, infatti, per giurisprudenza consolidata, si ascrive nell'ambito dei controlli di legittimità-regolarità e, quindi, questa Corte nell'esercizio di tale funzione "in attuazione degli artt. 100 e 103 Cost, fa applicazione a un caso concreto di precetti normativi indicati dalla legge, nel caso di specie, degli artt. 256, c. 12, e 243-*quater*, cc. 3 e 7, Tuel.

Sul punto, la sentenza richiama, altresì, la diversa natura di tali controlli rispetto a quelli "collaborativi": essendo gli uni funzionali a prevenire o reagire alla violazione della "legalità costituzionale-finanziaria"; e, gli altri, espressione di una funzione di ausilio riconducibile all'art. 97 Cost., nel cui ambito soltanto si può configurare una forma di cooperazione esterna all'attività discrezionale dell'ente, nell'ottica del buon andamento della pubblica amministrazione.

Sentenze in tema di relazione di fine mandato dei sindaci

Per quel che concerne i giudizi in materia di relazione di fine mandato dei sindaci, è stata affrontata, sotto diversi profili, la questione dell'individuazione del

dies a quo per computare i termini di redazione, sottoscrizione e pubblicazione di tale atto, la cui violazione comporta l'applicazione di sanzioni pecuniarie.

Sotto un primo aspetto, si è riconosciuta efficacia scriminante alla situazione di incertezza sui tempi di assolvimento di questo incombente, determinata dalla normativa emergenziale introdotta per fronteggiare la pandemia generata dal virus Covid-19. Si è posto in rilievo, sul punto, come "il continuo sovrapporsi di norme speciali volte a rendere più ampli e flessibili gli adempimenti amministrativi ha reso oscura l'esatta determinazione del *dies a quo* da cui calcolare il temine finale per dare attuazione agli obblighi di cui all'art. 4, d.lgs. n. 149/2011, inducendo nei destinatari l'affidamento sulla esistenza di norme legittimanti adempimenti tardivi." In particolare, si è rimarcato che non risulta una norma espressa che regoli il predetto termine nel caso di "scioglimento procrastinato" del consiglio comunale, previsto dall'art. 1, c. 1, lett. b), d.l. n. 26/2020 "che ha spostato in avanti la data delle elezioni, ma non quella della scadenza del mandato..." (sent. n. 13/2022).

In secondo luogo, le SSRR hanno chiarito che – in termini generali - in caso di scioglimento anticipato del consiglio comunale, la scadenza indicata nell'art 4, c. 3, d.lgs. n. 149/2011 (venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni) va computata a decorrere dalla notificazione del decreto prefettizio di convocazione dei comizi elettorali, e non dal provvedimento del Ministero dell'interno con cui è individuata la data del turno elettorale, atteso che quest'ultimo non è pubblicato in Gazzetta Ufficiale né comunicato ai sindaci (sent. n. 23/2022).

I rendiconti dell'attività dei gruppi consiliari regionali

Per quanto concerne i ricorsi in materia di rendicontazione dell'attività dei gruppi consiliari regionali, va segnalata la sent. n. 19/2022, con cui è stata rigettata l'impugnazione di una delibera della sezione regionale di controllo per la Campania, in relazione alla dichiarata irregolarità del rendiconto di un gruppo consiliare per l'esercizio 2021, con riferimento alle spese sostenute per un incarico di assistenza e collaborazione affidato a un giornalista professionista.

Le SSRR, anche in questa occasione, hanno da un lato ribadito il perimetro del giudizio di questa Corte in sede di scrutinio dei rendiconti dei gruppi consiliari, che non involge alcuna valutazione nel merito delle scelte di tali organi, ma afferisce alla congruenza delle spese con le funzioni istituzionali dagli stessi svolte all'interno del Consiglio regionale (Corte cost., sent. n. 39/2014), "scaturente dalla loro natura strumentale al funzionamento dell'organo assembleare (*ex multis*, Cass. S.U. n. 622/2021 e Cass. S.U. n. 5590/2020) e dalla provenienza pubblica delle risorse finanziarie utilizzate"; e - dall'altro – con specifico riguardo alle spese contestate, che non può riconoscersi l'inerenza di compensi corrisposti in carenza di evidenze documentali comprovanti la qualità e quantità delle prestazioni rese dal collaboratore professionale e in presenza, nel contempo, di una palese finalizzazione delle limitate attività censite alla propaganda per il partito di riferimento e non invece alla promozione delle iniziative assunte dal Gruppo consiliare.

Ciò in linea di continuità con le statuizioni rese in tema di spese per la comunicazione, secondo cui "la spesa può ritenersi correlata a una attività istituzionale del Gruppo, sotto il profilo dell'attività di comunicazione istituzionale, solo quando ad essa corrisponda una effettiva e concreta attività di divulgazione al pubblico, o a un numero idoneo di destinatari, di notizie relative all'attività

istituzionale del Gruppo, anche in persona del singolo consigliere, e non quando sia correlata a un mero progetto di diffusione dell'informazione (SSRR in speciale composizione, n. 20/2016/EL).

Giudizi in tema di inclusione in elenco Istat

Infine, con riguardo ai giudizi promossi avverso l'inclusione di soggetti pubblici nell'elenco annuale dell'Istat, deve rammentarsi che – con le ord. nn. 5/2021 e 6/2021 – è stato disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (Cgue), affinché si pronunci, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sulla compatibilità dell'art. 23-*quater*, d.l. n. 137/2020 con la disciplina comunitaria dei saldi di bilancio, come integrata e interpretata in base ai principi di equivalenza ed effettività.

In pendenza della decisione del Giudice eurounitario è stata disposta, infatti, la sospensione della trattazione dei ricorsi presentati in corso d'anno. Non si è ritenuto, d'altro canto, di procedere all'ulteriore rimessione dei quesiti proposti: ciò, stante l'assenza di motivazioni ulteriori o differenti rispetto a quelle sulla base delle quali sono state fondate le questioni interpretative prospettate; nonché la non interferenza degli elementi di fatto dedotti nei diversi ricorsi con le medesime, che riguardano la sola estensione del sindacato giurisdizionale delle SSRR e gli effetti delle pertinenti pronunce.

Sul piano processuale viene in rilievo l'ord. n. 12/2022, con cui le SSRR hanno affermato che, in questi giudizi, il contraddittorio processuale deve essere integrato nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef): in particolare, si è ritenuto che sussista "un interesse a partecipare al giudizio in capo all'organo dell'amministrazione dello Stato chiamato dall'ordinamento a presidio delle grandezze di finanza pubblica, organo che, pur non essendo parte del procedimento di formazione dell'elenco Istat, è il principale destinatario degli effetti derivanti dalla sua composizione e, a fortiori, delle sue eventuali modifiche» e che, in base all'art. 7, l. 24 dicembre 2012, n. 243, tale organo va individuato nel Mef, il quale «assicura il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica".

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali

Anche nel corso del 2022 è stata garantita la continuità della funzione giurisdizionale, nel rispetto della tempistica prevista dalla legge.

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 giurisdizionali regionali. Nella ricostruzione non sono poste in primo piano le diverse provenienze geografiche degli indirizzi, comunque testimoniate dalla citazione degli estremi di ogni pronuncia. In tal modo è stato possibile evidenziare il lavoro delle sezioni di primo grado nel suo valore complessivo (non essendo, peraltro, emersa nel 2022 una specificità nell'ambito di alcuna regione che ne giustificasse una considerazione a parte).

2. I giudizi di responsabilità: questioni processuali

Il rito ordinario

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 affermata la giurisdizione della Corte nei confronti del concessionario chiamato a rispondere per la mancata riscossione di alcuni crediti, sulla base dell'esistenza di un rapporto di servizio funzionale con il comune, derivante dall'ingerenza del concessionario nella gestione delle entrate del comune e a prescindere da ogni valutazione circa la sussistenza o meno di un valido titolo per l'affidamento del servizio al concessionario stesso, potendo tale rapporto instaurarsi anche in via di mero fatto, con il correlativo legittimo affidamento del comune sull'operatività della società e sul leale adempimento dei conseguenti obblighi (sent. n. 14/2022, Abruzzo).

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di dirigenti e funzionari apicali di Italia Lavoro s.p.a., ora Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal Servizi s.p.a.), che con la loro condotta gravemente negligente hanno determinato l'indebita erogazione di fondi pubblici finanziati dal Fondo Sociale Europeo (Fse) tramite anomalie e irregolarità nell'esecuzione del progetto

AaSap (Azione di sistema per lo sviluppo di sistemi integrati di servizi alla persona) nonché pagamenti di *voucher* in favore di alcuni partecipanti in violazione delle condizioni previste nell'avviso pubblico contenente la disciplina dei termini e delle modalità di partecipazione (sent. n. 155/Lazio).

È stata ribadita la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti dell'Automobile Club d'Italia (Aci), quale federazione che associa gli Automobile Club presenti sul territorio nazionale, trattandosi di ente pubblico non economico a base associativa, come si evince dall'art. 1, c. 3 dello statuto dell'ente come approvato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport con d.m. 27 novembre 2012. È noto, altresì, che gli Automobile Club territoriali sono stati riconosciuti, ai sensi dei d.p.r. n. 665/1977 e n. 244/1978, enti necessari ai fini dello sviluppo economico, civile, culturale e democratico e inseriti nella categoria degli enti preposti a servizi di pubblico interesse ai sensi della l. n. 70/1975 (sent. n. 5/2022, Valle d'Aosta).

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sulle amministrazioni separate dei beni di uso civico; ai fini dell'affermazione della giurisdizione contabile, è irrilevante che ad esse sia riconosciuta dalla legge personalità giuridica di diritto privato, trattandosi comunque di soggetti giuridici che svolgono compiti d'interesse pubblico, funzionali alla salvaguardia e valorizzazione di beni facenti capo alla collettività e, nella specie, alla tutela e al miglioramento del territorio e del paesaggio nell'interesse della collettività (sent. n. 3/2022, Trento).

È stata affermata la giurisdizione contabile nel giudizio promosso nei confronti di un gestore di apparecchi per il gioco *on line* collegato alla rete telematica, a seguito dell'omesso versamento al concessionario dell'Agenzia delle dogane e monopoli di somme dovute a titolo di prelievo erariale unico (c.d. preu). Nel caso di specie è stata accertata la responsabilità erariale del gestore, quale ausiliario (art. 188 r.d. n. 824/24) del concessionario della gestione della rete telematica per il gioco lecito, per aver omesso di versare al concessionario, secondo i maggiori importi rideterminati a seguito della legge di stabilità per il 2016, le somme incamerate nei dispositivi di gioco, dovute a titolo di "preu" (l. 24 novembre 2003, n. 326), impedendo al concessionario di riversarle a sua volta all'Agenzia delle dogane e dei monopoli; anche il gestore assume il ruolo di incaricato di pubblico servizio, nel caso in cui ha la gestione degli incassi, detenendo *in nomine alieno* il denaro per ragione del servizio pubblico (sent. n. 594/2022, Lazio).

Sussiste la giurisdizione contabile nei confronti delle imprese elettriche che rivestono la qualifica di agente contabile per avere maneggiato denaro pubblico, in virtù della normativa di rango primario e secondario che le autorizza alla riscossione dei "canoni tv", con conseguente instaurazione di un rapporto di servizio con l'Agenzia delle entrate (sent. n. 180/2022, Veneto).

È stato dichiarato il difetto di giurisdizione contabile (in favore del giudice ordinario), nel giudizio promosso nei confronti di due istituti di credito che, in qualità di consulenti asseritamente legati da rapporto di servizio con un ente locale, avrebbero determinato quest'ultimo a sottoscrivere, nell'ambito di un'operazione di ristrutturazione del debito, alcuni contratti derivati del tipo *interest rate swap* che già all'origine si presentavano economicamente squilibrati a vantaggio delle banche e a danno del contraente pubblico, così arrecando a quest'ultimo un pregiudizio erariale costituito dai flussi differenziali negativi pagati nel corso degli anni e dal mancato

riconoscimento dell'*upfront* al momento della stipula. Nel caso di specie, non sono stati individuati nel rapporto con le banche i caratteri tipici del rapporto di servizio con l'ente, in quanto il ruolo di consulenti (ricoperto dagli istituti di credito) configura piuttosto una relazione di natura privatistica derivante dal contratto di mandato sottoscritto col soggetto pubblico e i due istituti non si sono sostituiti all'amministrazione nell'attività di gestione del debito e non ne hanno orientato in modo determinante le decisioni, operando come suoi agenti (sent. n. 221/2022, Lombardia).

Nel medesimo senso, nell'ambito di un giudizio in cui era stato prospettato il danno erariale subito da una regione, in conseguenza della stipulazione di contratti di *interest rate swap* con alcune banche (convenute per responsabilità solidale), è stato dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti nei confronti delle medesime, poiché è stato ritenuto che non emergessero elementi di prova sufficienti sul fatto che le banche avessero esorbitato dal ruolo di controparte contrattuale che avanza una proposta negoziale, instaurando, invece, di fatto, un rapporto di servizio, sostituendosi *de facto* alla regione nella fase istruttoria del procedimento che ha portato alla conclusione dei contratti (sent. n. 2/2022, Basilicata).

È stata declinata la giurisdizione contabile nei confronti di un consulente esterno, incaricato della stima di una quota societaria di proprietà di un comune, stima ritenuta errata dal p.m., non essendo ravvisabile, in considerazione anche dell'occasionalità della prestazione professionale richiesta al medesimo, una relazione caratterizzata dall'inserimento del consulente nell'organizzazione funzionale dell'ente pubblico, e ciò a prescindere dalla natura privatistica dello stesso soggetto e dallo strumento giuridico con il quale era stato costituito e attuato il rapporto di consulenza (sent. n. 41/2022, Marche).

È esclusa la giurisdizione della Corte dei conti (in favore di quella ordinaria) in relazione all'azione promossa, tra gli altri, nei confronti dei componenti di un *team* tecnico-legale incaricato di assistere gli organi decisionali di una società *in house* nella formulazione di una bozza di accordo transattivo con un'impresa appaltatrice, poiché non sussiste un collegamento organizzativo o funzionale tra i convenuti e la società pubblica, attesa, per un verso, la natura esclusivamente consulenziale del rapporto e, per altro verso, venendo in rilievo il rispetto di obbligazioni assunte con il vincolo negoziale (sent. n. 259/2022, Lombardia).

Non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti per il danno arrecato dagli amministratori al patrimonio della Fondazione del libro, trattandosi di una persona giuridica di diritto privato con propria autonomia patrimoniale e gestionale che resta distinta, sia sul piano formale, che su quello sostanziale, dagli enti fondatori; nel caso di specie, l'erogazione di contributi pubblici è avvenuta al di fuori di uno schema programmatorio in grado di attrarla nell'alveo della giurisdizione contabile sui soggetti privati percettori di finanziamenti pubblici (sent. n. 31/2022, Piemonte).

Appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice ordinario la cognizione delle questioni inerenti al procedimento di esecuzione relativo a crediti di somme di denaro, così come, in via generale, all'adozione dei provvedimenti preordinati alla declaratoria dell'inefficacia del pignoramento e alla cancellazione della trascrizione di cui all'art. 562 c.p.c. (sent. 245/2022, Veneto).

In merito alla sospensione del processo contabile e ai rapporti tra processo penale e processo contabile, è stato affermato che non possono essere vagliate pretese incongruenze e illogicità motivazionali della sentenza penale definitiva, posto il vincolo della c.d. storicità dei fatti nella loro dimensione fenomenica, applicabile per giurisprudenza consolidata nel giudizio contabile. La completa autonomia e separatezza dei giudizi, pur se relativi ai medesimi fatti materiali, secondo binari paralleli, in ragione della diversa disciplina, parametri, finalità e natura delle relative azioni tra i giudizi, resta assoggettata, infatti, al limite di cui all'art. 651 c.p.p., con la conseguenza che la sentenza irrevocabile di condanna penale fa stato quanto all'accertamento sia dei fatti materiali sia della condotta illecita dell'autore, restando demandato al giudice contabile il compito di verificare la sussistenza del nesso causale tra condotta illecita ed evento di danno erariale, con preclusione di ogni statuizione che venga a collidere con i presupposti, le risultanze e le affermazioni conclusionali di tale pronunciamento (sent. n. 116/2022, Liguria).

È esclusa la sospensione necessaria del giudizio cautelare in ragione di una pregiudizialità penale e di una pregiudizialità amministrativa, così come è esclusa la sospensione facoltativa e discrezionale, risolvendosi, la medesima, in un diniego, sia pure temporaneo, di giustizia e non potendo trovare applicazione l'art. 106, c. 2, c.g.c., in assenza di concorde istanza delle parti e dei giustificati motivi ivi richiesti (ord. n. 1/2022, Veneto).

Nel giudizio per responsabilità erariale, l'istanza del convenuto di sospensione del processo ex art. 106, c.g.c. in attesa della definizione di un processo civile, avente tra l'altro parti e oggetto diversi, non può essere accolta qualora manchi il rapporto di pregiudizialità necessaria tra i giudizi (sent. n. 705/2022, Sicilia).

A norma dell'art. 106, c.g.c., la pendenza di una procedura alternativa al fallimento, quale il concordato preventivo, ovvero l'eventuale futura definizione di un accordo per la ristrutturazione del debito, nei confronti della concessionaria in liquidazione, non possono sortire effetti preclusivi o pregiudiziali rispetto al giudizio contabile, relativo alla perdita economica già subita, salvo regolazioni in via esecutiva sulle identiche poste di danno (sent. n. 62/2022, Liguria).

È improcedibile l'azione erariale nei confronti della società beneficiaria fallita avanzata dal requirente, in ragione dell'intervenuta chiusura del fallimento comunicata dal curatore, considerato che (nel caso di specie) l'ammontare del danno contestato corrisponde a quello nella procedura fallimentare e non risulta inficiata nella condanna per danno erariale la posizione di privilegio del creditore; nel caso di specie, non si tratta di improcedibilità per possibile violazione del *ne bis in idem*, stante la reciproca indipendenza tra azione per responsabilità erariale e quella per responsabilità civile, che tutelano differenti interessi e hanno ad oggetto danni di diversa natura, fermo restando il limite in sede di esecuzione del divieto di duplicazione del risarcimento, il quale impone a ciascuno dei giudici di tenere conto, nella liquidazione, di quanto eventualmente riconosciuto nell'altra sede (sent. n. 611/2022, Lazio).

È stata respinta l'istanza di sospensione del processo, formulata dalla difesa in ragione della pendenza dell'appello avverso sentenza pronunciata, *inter alios*, sulla medesima fattispecie, ritenendosi carente il presupposto della pregiudizialità-dipendenza, in senso proprio, tra giudizio presupposto e giudizio conseguente, la

quale rende il primo accertamento un passaggio imprescindibile per la decisione della causa e costituisce l'unica ipotesi di sospensione necessaria del processo (sent. n. 32/2022, Liguria).

Sono state affrontate numerose questioni relative all'invito a dedurre, ai vizi di notificazione, ai vizi della citazione e dei rapporti della medesima con l'invito a dedure.

L'accoglimento, da parte della procura (art. 72, c. 3, prima parte c.g.c.), dell'istanza motivata di proroga del termine per il deposito delle deduzioni e dei documenti, presentata da sei (dei sette) destinatari dell'invito a dedurre (art. 72, c. 2 c.g.c), comporta l'automatico differimento del termine per il deposito dell'atto di citazione, atteso che quest'ultimo, a sua volta, spira, ai sensi dell'articolo 67, c. 5 c.g.c., decorsi centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno (ord. n. 2/2022, Friuli-Venezia Giulia).

Nel caso di notificazione di invito a dedurre a più convenuti, gli effetti di spostamento in avanti del termine per il deposito dell'atto di citazione, previsti dall'art. 67 c.g.c, c. 6, si producono solo in caso di invito a dedurre contestuale. La contestualità non può che essere intesa se non nel significato formale ed estrinseco reso palese dal sostantivo usato, vale a dire con riferimento al medesimo contesto documentale, ovvero alla contemporanea verificazione strutturale, senza alcuna possibilità di verificarla con riferimento all'oggetto dell'imputazione e dell'azione (sent. n. 26/2022, Trento).

Non è configurabile, ed è priva di effetti giuridici, una pretesa notificazione per conoscenza dell'invito a dedurre, che non è contemplata dall'ordinamento; pertanto, l'invito a dedurre nullo, per carenza dei suoi elementi essenziali, non è integrabile con la circostanza che al notificatario sia stato previamente notificato altro valido invito a dedurre (sent. n. 26/2022, Trento).

È nulla la notifica dell'atto di citazione, laddove l'avviso di ricevimento della raccomandata informativa, inviata dall'ufficiale giudiziario ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 140 c.p.c., non sia compilato dall'agente postale, per mancanza di sottoscrizione di quest'ultimo, di data in calce, oltre che di firma per esteso del ricevente (nella specie non identificabile), così da rendere incerto il perfezionamento dell'iter notificatorio (ord. n. 26/2022, Veneto).

In tema di notificazioni al convenuto in stato di interdizione legale (art. 32 c.p.) è stata scrutinata la validità del contraddittorio sia in base alla tesi per cui l'interdizione legale di cui all'art. 32 c.p. non comporta per il condannato limitazioni della capacità di stare in giudizio (quando l'oggetto del medesimo attenga a situazioni soggettive non precluse al condannato), sia in base all'impostazione per la quale l'interdizione comporta il venir meno della capacità processuale. Nel caso di specie, si è concluso per la ritualità della citazione atteso che le notificazioni erano state effettuate tanto al convenuto quanto al rappresentante (sent. n. 79/2022, Liguria).

La ditta individuale coincide con la persona fisica titolare e, perciò, non costituisce un soggetto giuridico autonomo, sia sotto l'aspetto sostanziale che sotto quello processuale, sicché la citazione di un imprenditore individuale ovvero di una impresa individuale (identificata con il nome e il cognome del titolare) ha come

destinatario la persona fisica dell'imprenditore stesso e va notificata a quest'ultimo, secondo le regole delle notificazioni a persone fisiche *ex* art. 138 ss. c.p.c., e non già ai sensi dell'art. 145 c.p.c. (il quale riguarda le persone giuridiche, le società non aventi personalità giuridica, le associazioni non riconosciute e i comitati di cui agli artt. 36 e ss. c.c.), tenendo presente che l'art. 139 c.p.c. pone un criterio di successione preferenziale solo per quanto riguarda la scelta del comune (residenza, dimora o domicilio), mentre, una volta individuato il comune, è consentita la notifica in alternativa presso la casa di abitazione, la sede dell'impresa o l'ufficio dove esercita l'industria o il commercio (ord. n. 3/2022, Friuli-Venezia Giulia).

È stata respinta l'eccezione di inammissibilità della citazione per carenze nell'attività istruttoria (in violazione degli artt. 55, c. 1, e 60 c.g.c. e dell'art. 1, c. 1-*quater*, l. n. 20/1994), per la mancata chiamata in causa di soggetti ritenuti corresponsabili, non potendo da ciò derivare l'inammissibilità o l'invalidità della citazione in giudizio nei confronti di uno o alcuni di essi, poiché non si è verificata alcuna lesione delle posizioni giuridiche dei soggetti chiamati in giudizio, la cui tutela è assicurata dai principi in tema di quantificazione del danno (art. 83 c.g.c.). Si è altresì evidenziato che non vi è un obbligo per il requirente di indirizzare la propria azione nei sensi indicati dalla parte, essendo egli l'esclusivo titolare dell'azione, ed essendo rimessa al suo apprezzamento la valutazione degli elementi rilevanti nella fattispecie concreta e, quindi, delle conclusioni accusatorie (sent. n. 105/2022, Abruzzo).

Non trova applicazione la preclusione istruttoria di cui all'art. 70 c.g.c. (riapertura del fascicolo istruttorio archiviato), laddove l'archiviazione sia stata di tipo parziale e la riapertura riguardi fatti non contestati in causa (sent. n. 49/2022, Emilia-Romagna).

L'eccezione di nullità dell'atto di citazione per la sua presunta difformità rispetto al contenuto dell'invito a dedurre, *ex* art. 87 c.g.c., è inammissibile per intervenuta decadenza, laddove sia stata sollevata non già nella comparsa di costituzione (definita dalla difesa come comparsa di risposta "pro forma", con riserva di ulteriori eccezioni), ma con atto difensivo successivo alla stessa (sent. n. 64/2022, Trento).

È improponibile l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per non corrispondenza tra invito a dedurre e citazione (art. 87, c.g.c.) qualora la stessa sia stata sollevata per la prima volta in udienza dal legale dei convenuti, essendo questi ultimi incorsi nella preclusione, ossia nella perdita, estinzione o consunzione di una facoltà processuale in virtù della norma di cui all'art. 90, c. 3, c.g.c. (sent. n. 121/2022, Veneto).

Va respinta l'eccezione di inammissibilità/nullità, ai sensi dell'art. 87 c.g.c., dedotta dalle parti sul presupposto che nella citazione è stata formulata, per la prima volta, la domanda in via subordinata di una corresponsabilità diretta degli amministratori e dirigenti, convenuti in giudizio, mentre nell'invito a dedurre il p.m. aveva prospettato solo la responsabilità sussidiaria. Non è ravvisabile l'asserita divergenza tra invito e atto di citazione, ove sia immutato (nei due atti del p.m.) il nucleo essenziale delle contestazioni integranti la colpa grave (sent. n. 2/2022, Basilicata).

È respinta l'eccezione di nullità della citazione *ex* art. 86 e 87, c.g.c. per mancata corrispondenza tra gli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, in ragione della contestazione della responsabilità a titolo di colpa grave in seno all'atto di citazione, a fronte di una paventata responsabilità a titolo di dolo nell'invito a dedurre. Nel caso di specie, il p.m. ha precisato la sua domanda, introducendo una *mera emendatio libelli*, posto che nella violazione degli obblighi di servizio è normalmente implicita una negligenza e, quindi, una colpa, non costituendo causa di invalidità dell'atto di citazione la mera degradazione dell'elemento soggettivo (sent. n. 705/2022, Sicilia).

Ai fini della dichiarazione della nullità dell'atto di citazione per mancata corrispondenza con l'invito a dedurre, *ex* art. 87 c.g.c., è necessario che le divergenze tra i due atti siano tali da privare il convenuto dei necessari elementi per predisporre la propria difesa sulla circostanza che costituisce elemento differenziale: ipotesi che non ricorre laddove, in entrambi gli atti, ai convenuti viene contestato di avere cagionato un danno all'ente di appartenenza in seguito alla scelta di non affidare la gestione della concessione con il sistema, ritenuto doverosamente applicabile, della gara pubblica. Nella specie, l'eccezione di nullità è stata sollevata in quanto nell'invito a dedurre si affermava che l'ente (cui i convenuti erano legati da rapporto di servizio) aveva proceduto a trattativa diretta, mentre in atto di citazione si sosteneva che il medesimo aveva proceduto a trattativa privata (sent. n. 3/2022, Trento).

In mancanza di un invito a dedurre ritualmente notificato alla residenza effettiva del presunto responsabile, l'atto di citazione è inammissibile (art. 67 c.g.c.), costituendo la notificazione dell'invito una condizione preliminare necessaria per l'esercizio dell'azione, la cui insussistenza è rilevabile d'ufficio. Nella specie, l'invito a dedurre, pur notificato nel luogo della residenza risultante dall'anagrafe comunale, non era stato notificato nel luogo della residenza effettiva, pur evincendosi dagli atti di causa che il destinatario viveva all'estero (sent. n. 89/2022, Liguria).

Nel caso in cui, in relazione agli stessi fatti, sia stato notificato altro invito a dedurre che, nella sostanza, non presenti differenze rilevanti, in termini di *causa petendi* e di *petitum* (seppure rideterminato in misura inferiore), rispetto a un invito precedente, l'invito notificato successivamente deve ritenersi *tamquam non esset*; pertanto, l'atto di citazione che sia stato notificato prendendo a riferimento la data di notifica del secondo invito va dichiarato inammissibile per violazione del termine di 120 giorni, di cui all'art. 67, c. 5, c.g.c., decorrente dalla notifica del primo invito (sent. n. 21/2022, Marche).

Va respinta l'eccezione di inammissibilità della domanda motivata dall'asserito difetto di confutazione delle deduzioni difensive da parte della procura, posto che non esiste alcun onere né alcun obbligo del p.m. di confutazione in citazione delle tesi difensive prospettate nelle memorie depositate dall'invitato dopo la notificazione effettuata ai sensi dell'art. 67, c. 1, c.g.c. Inconferente è, in proposito, il riferimento alla violazione dell'art. 87 c.g.c., in quanto tale parametro normativo impone la corrispondenza tra l'invito a dedurre e l'atto di citazione, dovendosi dare conto delle deduzioni difensive formulate nella fase istruttoria, laddove queste comportino la modifica della ricostruzione degli elementi essenziali del fatto rispetto alla preliminare contestazione dell'invito a dedurre (sent. n. 172/2022, Sardegna).

La citazione, che scaturisce da fatti conosciuti a seguito di delega di indagini conferita dal p.m. contabile alla polizia giudiziaria, è valida pure se la relazione degli organi delegati abbia ad oggetto anche altri fatti riguardanti episodi e soggetti non interessati dall'originaria delega, purché l'attività istruttoria sia stata iniziata per verificare l'attendibilità di segnalazioni di danno specifiche e concrete e, all'esito, siano emerse ulteriori ipotesi dannose (anch'esse specifiche e concrete). In tale eventualità non può ritenersi che il p.m. abbia proceduto a un illegittimo controllo generalizzato sull'operato della p.a. (sent. n. 705/2022, Sicilia)

Va dichiarata la nullità della citazione nella quale siano dedotti, per la prima volta, fatti nuovi a fondamento della domanda, non indicati nell'invito a dedurre. Nel caso di specie, la *causa petendi* introdotta nell'atto di citazione non trovava alcun riscontro nell'invito a dedurre, atteso che solo nell'atto introduttivo erano stati indicati i fatti costitutivi della pretesa (sent. n. 121/2022, Piemonte).

Nel giudizio di responsabilità, l'eccezione di genericità e indeterminatezza dell'atto di citazione può venire in rilievo quando dal contenuto dello stesso sia assolutamente impossibile comprendere l'oggetto della domanda e le ragioni della stessa, secondo quanto previsto dall'art. 86, c. 6, c.g.c. (sent. n. 291/2022, Sicilia).

L'insieme dei vizi dell'atto di citazione, riconducibili esclusivamente alle categorie della nullità e della inammissibilità (artt. 67, 86 e 87 c.g.c.), costituisce un sistema chiuso, ordinato a tassatività delle previsioni *ex lege*. In specie, mentre il termine non inferiore a trenta giorni per la notifica viene qualificato come ordinatorio dal codice, l'altro termine di novanta giorni è dilatorio, con la conseguenza che in caso di mancata osservanza può trovare applicazione esclusivamente l'art. 86, c. 10, c.g.c.; nondimeno, l'avvenuta costituzione sana eventuali vizi della *vocatio in ius* (art. 86, cc. 4-5 *bis*), in ossequio al canone di ragionevole durata del processo e in assenza di pregiudizi inerenti al contraddittorio e alla libertà di difesa (sent. n. 63/2022, Liguria).

In materia di rinuncia agli atti del giudizio, è stato evidenziato che, a fronte di motivata rinunzia agli atti del processo da parte del p.m. nei confronti di alcuni dei convenuti e della previsione secondo cui le dichiarazioni di accettazione sono fatte dalle parti o da loro procuratori speciali, verbalmente all'udienza o con atti sottoscritti e notificati alle altre parti (art. 110, c. 5, c.g.c.), le accettazioni vanno ritenute regolari ancorché notificate (alle altre parti) dalla procura regionale anziché da ciascun convenuto accettante, essendo stato, così, comunque raggiunto lo scopo perseguito dalla norma (sent.-ord. n. 44/2022, Friuli-Venezia Giulia).

La richiesta di assoluzione formulata dal p.m. in sede di discussione orale non determina rinunzia alla domanda articolata in citazione, che può quindi essere accolta, in quanto le ipotesi in cui il p.m. può esercitare i diritti sostanziali e processuali di cui è titolare la pubblica amministrazione (artt. 110, 111, 66, 69, 73, 71 c.g.c.) non implicano la facoltà di rinunziare al diritto di azione. La richiesta di assoluzione in udienza solo per alcuni convenuti e non per altri non può essere ritenuta una mera "riduzione" della domanda, ma una rinunzia a una delle azioni riunite nel *simultaneus processus*, effettuabile solo con le formalità della rinunzia agli atti nei confronti solo di alcuni soggetti. Le domande ed eccezioni contenute negli atti introduttivi del giudizio non possono ritenersi rinunziate o confermate in base alle dichiarazioni rese in udienza, attesa la peculiarità del rito contabile che non

prevede una formale fase di precisazione delle conclusioni, ma la mera illustrazione in udienza delle prospettazioni difensive delle parti (artt. 189, 190, 275, c. 2, c.p.c., art. 91 c.g.c., artt. 8 e 117 n. att. c.g.c.), onde permane il potere-dovere del giudice di decidere sulle domande ed eccezioni non riproposte nelle conclusioni (sent. n. 211/2022, Calabria).

Sull'onere probatorio, in via generale, si è osservato che l'onere della prova spetta all'attore che nel processo di responsabilità è il p.m., sicché il medesimo è tenuto a fornire al giudice tutti gli elementi su cui fonda le proprie domande. Tale onere va assolto dall'attore in modo ancor più accurato, ove i fatti allegati siano specificamente contestati dai convenuti mediante argomentazioni e allegazioni, accompagnate da produzione documentale (sent. n. 705/2022, Sicilia).

L'onere probatorio posto a carico della procura si estende a tutti i fatti introdotti in giudizio, quindi non solo al fatto introdotto dal requirente (affidamento di incarico esterno senza evidenza di previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse disponibili al suo interno), ma anche ai fatti giustificativi allegati e documentati dalla difesa (sent. n. 19/2022, Trento).

In base ai principi del riparto dell'onere della prova, è stata respinta la domanda del p.m. per l'affermazione della responsabilità di numerosi convenuti (commissari straordinari, segretari e direttori generali di una città metropolitana) per illegittima attribuzione delle retribuzioni connesse al ciclo di *performance*, in conseguenza di asseriti gravi vizi. Poiché la contestazione, nel caso specifico, investiva l'intero procedimento, tanto da prospettare come danno erariale l'ammontare delle retribuzioni di risultato, sarebbero stati necessari sia una dettagliata allegazione nell'atto introduttivo sia l'assolvimento del relativo onere probatorio, in modo tale da provare la completa inutilità del ciclo di *performance*. Nel caso di specie, i fatti allegati sono stati contestati dalle parti convenute con argomentazioni e allegazioni precise e analitiche, mentre l'attore pubblico ha insistito sull'ordinarietà della maggior parte degli obiettivi dei piani di *performance*, senza procedere a una analitica disamina della maggior parte degli stessi (sent. n. 635/2022, Sicilia).

La dimostrazione del danno da disservizio non può fondarsi su prove presuntive o indiziarie poiché deve costituire un pregiudizio economico certo nell'*an* e deve essere fornita prova che il perseguimento di fini diversi da quelli istituzionali abbia comportato una perdita patrimoniale tangibile nelle casse dell'ente, in termini di somme inutilmente spese per perseguire gli obiettivi (sent. nn. 20, 59, 229 del 2022, Lombardia).

Ai fini dell'accertamento del danno, in assenza di elementi probatori dai quali si possa evincere che l'amministrazione danneggiata abbia subito un pregiudizio ulteriore, rispetto a quello già accertato a titolo di danno all'immagine e di danno da disservizio, non si può presumere la sussistenza del danno da tangente. Nel caso di specie, non è stato dimostrato che, a fronte delle tangenti, siano stati sopportati costi ulteriori rispetto alla retribuzione percepita dal convenuto e che quest'ultimo sia effettivamente intervenuto (come promesso alle persone offese dal reato) nei confronti dell'Agenzia delle entrate e, in particolare, sul processo di riscossione per rallentare o evitare il pagamento di quanto dovuto all'erario da parte degli imprenditori (sent. n. 87/2022, Veneto).

Non è sufficiente, per configurare la responsabilità amministrativa, la natura meramente "di stile" o stereotipata della motivazione recata nella deliberazione di giunta comunale con cui è stato affidato un incarico professionale esterno, né assume valore decisivo, di per sé, l'inesistenza della prescritta documentazione istruttoria in ordine alla previa verifica del personale interno disponibile e competente. Pur costituendo elemento sintomatico di una possibile responsabilità del funzionario pubblico, il vizio afferente alla motivazione dell'atto non esaurisce l'ambito dell'accertamento necessario al fine di una condanna per danno erariale, dovendo il giudice contabile estendere tale accertamento alle concrete circostanze sussistenti al momento del conferimento dell'incarico in questione (sent. n. 2/2022, Trento).

Per la sussistenza del danno indiretto è sufficiente il pagamento a terzi ad opera della pubblica amministrazione, sulla base di una sentenza esecutiva ovvero di una provvisionale contenuta in sentenza penale pur non passata in giudicato. Ciò in quanto, anche in mancanza della definitività della sentenza, sussiste la *deminutio patrimonii* dell'ente con conseguente danno certo, concreto e attuale (sent. n. 158/2022, Sicilia).

La facoltà, riconosciuta al giudice, di richiedere d'ufficio alla p.a. le informazioni scritte relative ad atti e documenti che siano nella disponibilità della stessa, attiene all'uso di poteri non sostitutivi dell'onere probatorio incombente sulla parte. Pertanto, tali poteri potranno essere attivati solo laddove, in relazione a specifici fatti già allegati, sia necessario acquisire informazioni relative ad atti o documenti che la medesima parte sia impossibilitata a fornire e dei quali solo l'amministrazione sia in possesso in relazione all'attività da essa svolta. Non merita, pertanto, accoglimento l'istanza istruttoria formulata *ex* art. 94, c. 2 c.g.c., in quanto (nel caso di specie) la difesa, per sostenere l'esistenza di forme di compensazione a valere sul maggior credito erariale, si è limitata a produrre generiche attestazioni non considerabili quale principio di prova (sent. n. 2/2022, Sardegna).

In merito al regime di utilizzazione delle prove, si è osservato, da un lato, che ai sensi dell'art. 191 c.p.p. la violazione delle disposizioni sulle intercettazioni ha come unica sanzione l'inutilizzabilità della prova nel procedimento penale o in altri giudizi penali, e non la sua genetica inammissibilità, ipoteticamente estensibile ai giudizi dinanzi ad altro giudice; dall'altro, che l'inutilizzabilità dell'intercettazione illegittimamente disposta *ex* art. 270 c.p.p. è relativa al solo giudizio penale ed è irrilevante ai fini dell'utilizzazione dell'intercettazione nel processo contabile, soggetto alle proprie norme di utilizzabilità delle prove (sent. n. 64/2022, Calabria).

Nel giudizio di responsabilità, il regime di ammissibilità della prova costituita dai tabulati telefonici non è quello proprio del giudizio penale (da ultimo interessato dal d.l. n. 132/2021, art. 1, c. 1-*bis*), bensì quello di libera acquisizione delle prove, nell'ambito del quale le registrazioni delle celle telefoniche non sono soggette a restrizioni in merito alla possibilità di ammissione e sono liberamente valutabili dal giudice (sent. n. 56/2022, Trento).

La formulazione della richiesta di prova testimoniale, con la quale vengono chiamati a deporre (indistintamente e cumulativamente) numerosi soggetti su circostanze riferite a fatti eterogenei e articolate in plurimi capitoli di prova, la rende inammissibile a norma dell'art. 244 c.p.c., richiamato dall'art. 98 c.g.c., a mente del quale la prova per testimoni deve essere dedotta mediante indicazione specifica

delle persone da interrogare e dei fatti, formulati in articoli separati, sui quali ciascuna di esse deve essere interrogata. In proposito, l'inosservanza delle prescrizioni di cui all'art. 244 c.p.c. determina l'inammissibilità del mezzo istruttorio, dovendo la prova per testi essere dedotta mediante indicazione specifica delle persone da interrogare e dei fatti sui quali ciascuna di esse deve essere ascoltata (sent. n. 65/2022, Friuli-Venezia Giulia).

Nel caso in cui le assenze dal servizio siano giustificate dal dipendente con la produzione di certificati medici, attestanti sue infermità, l'efficacia probatoria dei certificati, fino a querela di falso (art. 2700 c.c.), è limitata alla provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato e alle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che lo stesso pubblico ufficiale attesti avvenuti in sua presenza o da lui compiuti. Pertanto, la prognosi della guarigione comporta soltanto una manifestazione di scienza in relazione allo stato morboso, verificato alla data dell'attestazione (anche in base alle dichiarazioni rese dal soggetto direttamente interessato); ne deriva che tale giudizio prognostico costituisce una mera presunzione di fatto, liberamente e prudentemente apprezzabile dal giudice (sent. n. 109/2022, Liguria).

Nell'ipotesi in cui il p.m. rinunci formalmente ad avvalersi delle scritture private versate in atti, le cui sottoscrizioni siano state disconosciute dalla parte, non deve farsi luogo al giudizio di verificazione giudiziale dovendosi escludere l'utilizzabilità processuale della documentazione prodotta *ex* art. 216, c. 1, c.p.c. (sent. n. 227/2022, Piemonte).

La mancanza del concorso di uno specialista, nell'esame medico legale i cui esiti sono stati posti a fondamento dell'accusa, non può essere ritenuta irrilevante, poiché la partecipazione dello specialista risponde a un condivisibile canone di ragionevolezza istruttoria generalmente riconosciuto e osservato, indipendentemente dalla sua cristallizzazione legislativa (ord. n. 12/2022, Friuli-Venezia Giulia).

Non sussiste alcuna violazione del disposto dell'art. 73 disp. att. c.p.p., richiamato dall'art. 63 c.g.c. che prescrive che il consulente tecnico del p.m. sia scelto, di regola, fra gli iscritti agli albi dei periti, atteso che le norme del c.g.c. e delle disp. att. c.p.p. non pongono un vincolo stringente all'utilizzo dell'albo dei periti per la scelta del consulente, essendo questo previsto "di regola". Ne consegue la piena legittimità dell'affidamento da parte del p.m. contabile dell'incarico peritale all'ufficio medico legale presso il Ministero della salute, organismo tecnico della p.a. (sent. n. 221/2022, Piemonte).

Nel giudizio di responsabilità amministrativa, laddove si affidi l'espletamento di c.t.u. al collegio medico legale presso la Corte dei conti, ai sensi dell'art. 97 c. 1 c.g.c., le modalità di esecuzione dell'incarico sono poste dall'art. 189, d.lgs. n. 66/2010, conseguendone che non è affetta da nullità la consulenza resa dal c.m.l. che abbia richiesto e poi fatto proprie le relazioni specialistiche predisposte dal personale medico estraneo al collegio, ma afferente a diversa struttura sanitaria e in possesso di speciali conoscenze nella materia per la quale l'accertamento peritale è stato richiesto (sent. n. 845/2022, Sicilia).

Diverse pronunce si sono poi occupate delle tecniche decisionali e dei presupposti della cessazione della materia del contendere.

Il principio della ragione più liquida consente al giudice di esaminare prioritariamente il motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di questioni antecedenti secondo l'ordine logico-giuridico e nonostante la pregiudizialità di alcune censure, poiché detta priorità non potrebbe in ogni caso condurre a un esito del giudizio più favorevole per il convenuto. Nel caso di specie, il principio della ragione più liquida consente di affrontare prioritariamente il merito della domanda, tralasciando di esaminare l'eccezione di prescrizione e la richiesta preliminare di rinvio della discussione in attesa della definizione del procedimento penale, in quanto l'insufficienza del quadro probatorio impone già di per sé di adottare una pronuncia di rigetto (sent. n. 301/2022, Toscana).

La declaratoria di cessazione della materia del contendere è una pronunzia processuale, inidonea a formare il giudicato sostanziale, e si verifica quando sopravvenga una situazione che elimini la ragione del contendere tra le parti, facendo venir meno l'interesse ad agire e a contraddire, e cioè l'interesse a ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile, da accertare avuto riguardo all'azione proposta e alle difese svolte dal convenuto. Il giudice conserva integra la propria potestà decisionale e, pertanto, non può arrestare il proprio scrutinio alla verifica della volontà delle parti e, a tale stregua, è necessario accertare la sussistenza della fattispecie dannosa e l'intervenuto integrale risarcimento del danno contestato dal p.m. (sent. n. 107/2022, Liguria).

Anche nei giudizi con pluralità di parti, allorquando sia intervenuta in corso di giudizio l'integrale restituzione da parte di uno solo dei convenuti dell'importo contestato a titolo di danno erariale, a condizione che sussista il parere favorevole del p.m. e delle altre parti convenute, può farsi luogo alla pronuncia di cessazione della materia del contendere nei confronti di tutti i convenuti in giudizio (sent. n. 238/2022, Piemonte).

3. I giudizi di responsabilità: questioni sostanziali

Questioni preliminari di merito: prescrizione

Sugli atti interruttivi della prescrizione, è esclusa l'efficacia innovativa dell'art. 66 c.g.c. che disciplina il potere del p.m. contabile di effettuare la costituzione in mora, sia con l'invito a dedurre che con atto separato; a tale disposizione, sulla base di un'interpretazione logico-sistematica è stata, infatti, attribuita una portata limitativa– ricognitiva, rilevando al riguardo il criterio dettato dalla legge delega di cui all'art. 20, lett. d), l. n. 124/2015 il cui tenore letterale dimostra che la facoltà di costituzione in mora da parte del p.m., nell'ambito e indipendentemente dall'invito a dedurre, non costituisce l'oggetto di una nuova attribuzione, ma di una disciplina limitativa. Ai fini del perfezionamento della notifica dell'atto di costituzione in mora, rileva il criterio della c.d. compiuta giacenza, cosicché deve farsi ricorso, in via analogica, alla regola dettata dall'art. 8, c. 4, l. n. 890/1982, secondo cui la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata di cui al c. 2 ovvero dalla data del ritiro del piego, se anteriore (sent. n. 233/2022, Veneto).

In caso di condotte penalmente rilevanti, vi è doloso occultamento del danno e la scoperta coincide con l'emissione della richiesta di rinvio a giudizio (nella quale i fatti materiali acquistano una precisa qualificazione giuridica), salvo che l'effettiva

conoscenza della fattispecie dannosa e della sua concreta qualificazione giuridica avvenga in un momento precedente, quando l'amministrazione o la procura contabile abbiano avuto per altra via la notizia del danno (sent. n. 57/2022, Abruzzo).

L'eccezione di prescrizione è validamente proposta quando la parte ne abbia allegato il fatto costitutivo, ossia l'inerzia del titolare, senza che rilevi l'erronea individuazione del termine applicabile, ovvero del momento iniziale o finale di esso, trattandosi di questione di diritto sulla quale il giudice non è vincolato alle allegazioni di parte (sent. n. 233/2022, Veneto).

La conoscenza oggettiva del danno, che generalmente coincide con l'emissione del mandato di pagamento, nel caso di pagamenti in eccesso rispetto all'originario provvedimento di affidamento del servizio o della fornitura (consentiti dall'illecita alterazione degli adempimenti contabili in materia di spese pubbliche), non può collegarsi alla data del mandato stesso e il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria decorre dalla scoperta del danno (sent. n. 652/2022, Puglia).

In ipotesi di concessioni demaniali marittime, il danno erariale, conseguente alla mancata riscossione dei canoni, diventa attuale al momento in cui si prescrive il diritto dell'amministrazione a chiedere il pagamento degli stessi o dei conguagli: da tale momento decorre il termine di prescrizione quinquennale dell'azione di responsabilità amministrativa (sent. n. 560/2022, Puglia).

Qualora (anche a seguito delle deduzioni degli invitati a dedurre) il p.m. abbia meglio precisato quali siano gli atti con cui i convenuti abbiano contribuito alla scelta amministrativa contestata, ciò non può configurare motivo di nullità dell'atto di citazione né incidere sull'efficacia interruttiva della prescrizione dell'invito a dedurre il quale conteneva gli elementi propri della costituzione in mora, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli artt. 2943 e 1291, c.c. (sent. n. 121/2022, Veneto).

Elemento soggettivo e nesso di causalità

In ordine all'elemento psicologico della responsabilità amministrativa, ricorre la colpa grave, in presenza di una negligenza inescusabile del convenuto, per essere quest'ultimo venuto meno ai minimali doveri correlati alla propria istituzionale funzione, risolvendosi nella massima e inescusabile negligenza, nel non intendere, non tanto ciò che tutti intendono ma ciò che intendono i dipendenti pubblici addetti alle medesime mansioni (sent. n. 141/2022, Emilia-Romagna).

La condotta del medico difforme dalle linee guida che si asserisce violate o non rispettate appieno, non è sufficiente per sostenere che vi sia nesso causale tra il mancato rispetto e l'evento dannoso, ma può al più ritenersi un indice rivelatore che va corroborato da altre risultanze di fatto da verificarsi nell'evento storico che ha determinato la fattispecie dannosa. Nel caso di specie, è stata esclusa la responsabilità amministrativa del sanitario per danno indiretto da *malpractice* sanitaria cagionato alla struttura ospedaliera di appartenenza, non essendo stata fornita prova certa e incontrovertibile della gravità della colpa e del nesso eziologico tra la condotta non rispettosa delle linee guida e i danni permanenti riportati dal nascituro (sent. n. 1/2022, Lazio).

La colpa grave del sanitario richiede che il comportamento non solo sia stato riprovevole, in quanto non rispondente alle regole della scienza e dell'esperienza, ma che si siano verificati errori non scusabili per la loro grossolanità o l'assenza delle

cognizioni fondamentali attinenti alla professione, ovvero altra imprudenza che dimostri superficialità e disinteresse per i beni primari affidati alle cure di prestatori d'opera (sent. n. 239/2022, Piemonte).

Il giudizio di rimproverabilità, costituito dalla prevedibilità ed evitabilità dell'evento, deve basarsi, nell'ambito della responsabilità medica, sul grado di specializzazione dell'agente, sulla problematicità della vicenda e sul grado di novità della situazione; nel caso di specie, la vicenda riguardava la condotta di un convenuto talmente esperto della materia, da avere collaborato in importanti trattati di medicina e da avere redatto le linee guida nazionali che prevedevano un comportamento opposto rispetto a quello da lui tenuto nel caso concreto (sent. n. 46/2022, Liguria).

Sussiste la colpa grave nella condotta dei dirigenti che hanno approvato e confermato nel tempo un progetto incentivante sperimentale, che costituiva una copertura formale di un illegittimo incremento stipendiale a pioggia. Nella specie, la riproposizione nell'arco di circa un decennio dello stesso progetto disvelava (oltre al carattere fittizio dello stesso) la grave negligenza e la superficialità della condotta di coloro che lo avevano approvato e confermato nel tempo. È stata, tuttavia, individuata una parte di danno da lasciare a carico della collettività, in applicazione del potere riduttivo, ritenendo che un ruolo concausale nella concatenazione di condotte foriere di danno fosse stato svolto anche dalla definizione (a livello regionale) della quota aggiuntiva del trattamento stipendiale in misura fissa e indifferenziata, allo scopo di incrementare il trattamento retributivo principale, ritenuto non remunerativo e, quindi, poco attrattivo nei confronti della potenziale platea dei professionisti reclutabili nel servizio (sent. n. 41/2022, Liguria).

In merito alla sussistenza della colpa nella stipulazione di contratti derivati, va esclusa la colpa grave del dirigente pubblico che, pur avendo esposto lo Stato a un ingente esborso per operazioni di ristrutturazione di strumenti finanziari derivati, dovuto a un'erronea considerazione dei rischi associati alla presenza della clausola di chiusura anticipata dei contratti derivati stessi, abbia agito per evitare un costo certo di liquidità per lo Stato, in condizioni di carenza di adeguate risorse umane e strumentali per la gestione di contratti così complessi, nonché in un contesto di tensione finanziaria di natura eccezionale cui era esposta la gestione del debito pubblico italiano (sent. n. 299/2022, Lazio).

Non sussiste la colpa grave per la stipulazione di contratti derivati, laddove, sulla base di un giudizio *ex ante*, non emergano elementi per ritenere tali contratti irrazionali e diseconomici. Nel caso di specie, la struttura di un contratto di mutuo stipulato nel 2000, con la crescita dei tassi di interesse che si manifestò a partire dal 2005, esponeva la regione non solo al c.d. rischio tassi, ma anche a quello derivante dall'erosione del capitale; pertanto, risultava (*ex ante*) razionale sterilizzare tali rischi e i due contratti (posti in essere nel 2006) apparivano idonei ad assicurare la funzione di copertura del rischio tassi, sostituendo un debito a tasso variabile di entità incerta, con ragionevoli prospettive di ulteriore crescita. I consistenti differenziali negativi, maturati a carico della regione, al momento della chiusura dei contratti, non erano riconducibili a una irrazionalità e diseconomicità *ex ante* dei contratti, ma apparivano la conseguenza della sensibile e marcata riduzione dei tassi di interesse, provocata dalla crisi del mercato immobiliare statunitense e dai timori sulla solvibilità del

debito di alcuni stati europei, che portò la Bce a varare la c.d. politica del *quantitative easing* (sent. n. 2/2022, Basilicata).

In merito all'asserita responsabilità del r.u.p. e del responsabile del servizio per il danno indiretto derivante dal pagamento a titolo transattivo, per il rimborso delle spese sostenute da una società per la partecipazione alla gara annullata in autotutela, la responsabilità non viene meno se il convenuto, consapevole dell'illegittimità dell'appalto e rimasto inerte nonostante i rilievi al riguardo mossi dal segretario comunale e dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sia stato poi sostituito da diversi soggetti, non evocati in giudizio. Tuttavia, ai sensi del disposto dell'art. 83, c. 2, c.g.c., qualora gli atti di questi ultimi si pongano come concause dell'evento dannoso, ciò potrà determinare una riduzione del danno risarcibile proporzionale al relativo contributo causale (sent. n. 239/2022, Sicilia).

Nel giudizio di responsabilità amministrativa promosso per ottenere il risarcimento del danno erariale, consistente nel pagamento, ai creditori di una società partecipata della regione, di somme superiori al dovuto, a causa della *mala gestio* degli uffici preposti alla trattazione delle procedure esecutive intraprese dai creditori di tale società contro l'amministrazione regionale quale *debitor debitoris*, va affermata la responsabilità per colpa grave dei convenuti (dirigenti dell'area affari legali e contenzioso e dell'area affari generali del dipartimento dell'energia) per avere gli stessi omesso, ciascuno nell'ambito delle rispettive attribuzioni: la verifica sull'*an* e sul *quantum* del debito, prima di rendere dichiarazione di terzo positiva; il monitoraggio delle procedure giudiziarie e dei pagamenti effettuati; l'adozione in sede amministrativa delle misure necessarie per evitare l'uso indebito delle procedure esecutive; l'opposizione giudiziale a pretese ingiustificate dei creditori della partecipata, ricorrendo alla difesa e al supporto dell'Avvocatura dello Stato (sent. n. 537/2022, Sicilia).

In tema di responsabilità per danno da circolazione stradale, la colpa grave è da correlarsi non alla mera inosservanza delle norme del codice stradale, ancorché di notevole importanza, oppure a una qualsiasi manifestazione di negligenza, imprudenza o imperizia, bensì a una condotta pericolosa che, nello specifico caso concreto, tenuto conto della natura e delle caratteristiche della peculiare attività, appaia in spregio delle basilari regole di prudenza e perciò atta a determinare, con elevato tasso di probabilità, la verificazione dell'evento dannoso (sent. n. 26/2022, Liguria).

In merito al nesso di causalità, nel giudizio promosso nei confronti della società concessionaria del servizio di riscossione dei tributi locali, sussiste il nesso causale diretto tra la mancata notifica dell'atto impositivo al contribuente (dovuta alla condotta della società) e il nocumento per le casse del comune connesso al mancato introito del tributo, nella misura corrispondente al corretto importo accertato; ciò in quanto, per effetto delle condotte del concessionario, essendo spirati i termini decadenziali per l'accertamento, l'amministrazione comunale si è trovata nella condizione di non poter procedere alla notifica degli avvisi di accertamento e, conseguentemente, di dover rinunciare alla maggiore pretesa fiscale connessa alla Tarsu (sent. n. 613/2022, Sicilia).

La ricorrenza del rapporto di causalità non può essere esclusa ove si possa fondatamente ritenere che l'adempimento dell'obbligazione (ad opera del sanitario),

ove intervenuto, avrebbe influito sulla situazione in termini non di assoluta certezza, ma anche solo di ragionevole probabilità, specie quando manchi la prova della preesistenza, concomitanza o sopravvenienza di altri fattori determinanti. Con riferimento alle condotte omissive, che presuppongono un obbligo di attivarsi, sia pure per sola vigilanza, l'accertamento dovrà essere condotto attraverso l'enunciato controfattuale, ponendo al posto dell'omissione il comportamento alternativo dovuto, onde verificare se la condotta doverosa avrebbe evitato il danno lamentato dal danneggiato (sent. n. 309/2022, Toscana).

Qualificazione e quantificazione del danno

Sussiste un danno concreto e attuale, anche in pendenza di un giudizio civile per il recupero del dovuto (evenienza futura e incerta), ove il pregiudizio per le finanze comunali sia riferito a costi già sostenuti dall'ente e non rimborsati, in un rapporto tra prestazione e controprestazione in sé concluso. In tal senso, il danno da mancata entrata si differenzia dal danno da spesa: nel primo caso, il credito fa parte del patrimonio dell'amministrazione e il pregiudizio erariale si attualizza quando questo diventa inesigibile; il danno da spesa si attualizza, invece, con il pagamento, non dovendosi attendere il termine del processo civile per il recupero e l'inesigibilità per prescrizione di quanto vantato (sent. n. 20/2022, Basilicata).

Ove un titolo di risparmio energetico risulti costituito in assenza dei necessari presupposti, viene a determinarsi immediatamente un danno pubblico, non corrispondendo allo stesso alcun valore reale in termini di risparmio energetico conseguito; la successiva monetizzazione nell'ambito del relativo mercato risulta attenere a soli profili inerenti al *quantum* e non all'*an* del danno erariale provocato (cit. sent. n. 97/2022, Piemonte).

Qualora sia ritenuto sussistente il danno all'immagine, non può essere accolta la quantificazione effettuata dal requirente che, invocando un criterio ibrido, sovrappone l'apprezzamento equitativo al criterio legale di cui alla l. n. 190/2012, trattandosi di parametri alternativi, il cui cumulo risulta inibito allorché le condotte fraudolente siano state attuate in vigenza dell'art. 1, c. 1-*sexies*, l. 20/1994 (sent. n. 109/2022, Sardegna).

In relazione all'ipotizzato danno erariale da erogazione di compensi a organi gestionali di una fondazione ospedaliera a compartecipazione pubblica, il pregiudizio consiste nell'inutile dispersione di risorse per il finanziamento di organi pletorici, che la fondazione avrebbe potuto e dovuto utilizzare virtuosamente, in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa di settore (art. 2, d.lgs. n. 502/1992), che impone l'utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche per assicurare i livelli essenziali di assistenza (sent. n. 287/2022, Sicilia).

In relazione alla quantificazione del danno da mancato riversamento di somme erariali da parte di un agente della riscossione, è stato statuito che tale danno vada determinato nell'importo del residuo credito vantato dall'Agenzia delle entrate, inserito nel concordato preventivo proposto dalla società debitrice, poi approvato dai creditori e omologato, non essendo nella libera disponibilità della società scegliere *ex post* di pagare (con diversa imputazione dei pagamenti) la quota del tributo, degli interessi e delle sanzioni, dal momento che sono state accettate la comunicazione di irregolarità e la conseguente rateizzazione di quanto dovuto all'Agenzia (sent. n. 180/2022, Veneto).

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.).

L'azione per danno all'immagine è proponibile anche quando il reato per il quale è intervenuta sentenza penale di condanna passata in giudicato (nel caso di specie, accesso abusivo in sistema informatico protetto da misure di sicurezza) sia diverso da quelli contro la pubblica amministrazione di cui al capo I del titolo II del libro II c.p., in quanto l'art. 51, c. 7 c.g.c. (che ha sostituito l'abrogato art. 7, l. n. 97/2001) contempla tutti i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni. Non rileva che la condotta illecita sia stata tenuta in epoca precedente all'entrata in vigore del c.g.c., stante la natura risarcitoria e non sanzionatoria dell'azione proposta dal procuratore regionale (con conseguente non applicabilità dei principi posti dall'art. 25 Cost.), essendo invece necessario che la condizione di proponibilità dell'azione (il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna) sia venuta ad esistenza successivamente all'entrata in vigore del c.g.c. (sent. nn. 17, 23, 110, Lombardia).

In senso contrario è stato affermato che la condanna per un reato che non è disciplinato tra i reati contro la pubblica amministrazione previsti dal codice penale, ma tra i reati contro il patrimonio, sia pure a danno dello Stato, non possa fondare la responsabilità per danno all'immagine (sent. n. 193/2022, Toscana).

È stata dichiarata la nullità parziale *ex* art. 51, c. 6, c.g.c. dell'atto di citazione con riferimento al danno all'immagine per la percezione di emolumenti per incarichi di insegnamento presso vari istituti conseguiti mediante l'esibizione di titoli falsi, in quanto azionato in base alle sentenze irrevocabili di patteggiamento per il reato di truffa aggravata ai danni dello Stato di cui all'art. 640, c. 2, c.p., dunque non per i delitti di cui al libro II, titolo II, capo I del codice penale (sent.-ord. n. 104/2022, Abruzzo).

Una volta acclarata la responsabilità penale del consigliere regionale per peculato *ex* art. 314 c.p. in ordine all'effettuazione di spese non riconducibili alle previsioni di legge, ai fini della configurabilità del danno all'immagine deve prescindersi dalla *quaestio iuris* sull'applicabilità *ratione temporis* del nuovo quadro legale sulla risarcibilità del danno all'immagine di cui al codice di giustizia contabile, in quanto la condanna per reato proprio contro la p.a. con sentenza passata in giudicato, soddisfa tutte le condizioni di proponibilità dell'azione di risarcimento di tale voce di danno. Nel caso di specie, si è ritenuto di non dover fare applicazione del criterio del parallelismo tra risorse distratte e liquidazione del danno all'immagine, basato su un sillogismo non dimostrato, poiché porterebbe a risultati iniqui e ingiustificati laddove la cifra in questione fosse modesta o simbolica, in presenza di un danno alla reputazione della regione, elevatissimo nel caso di un consigliere regionale, e considerato che ogni fattispecie in materia deve essere vagliata in modo autonomo, in funzione della sua unicità e delle risultanze fattuali (sent. n. 28/2022, Piemonte).

Poiché la norma di cui all'art. 1, c. 1-*sexies*, l. n. 20/1994, come introdotto dall'art. 1, c. 62, l. n. 190/2012 introduce criteri presuntivi (presunzione semplice) per la determinazione dell'entità del danno all'immagine della p.a., il baricentro dei termini d'applicazione temporale della norma non è costituito tanto dal momento della consumazione dei delitti (*tempus commissi delicti*), ma da quello in cui il reato, una volta consumato, ha anche determinato la lesione dell'immagine della p.a. (*tempus commissi damni*). In tale prospettiva il *clamor fori*, oltre ad essere un criterio di stima del danno, ne rappresenta una vera e propria condizione (obiettiva) di risarcibilità: e, infatti, non si potrebbe predicare la lesione dell'immagine della p.a. nell'ipotesi in cui il fatto di reato non venisse reso pubblico (sent. n. 262/2022, Veneto).

Al fine di configurare la lesione dell'immagine, non è indispensabile, secondo la giurisprudenza, la presenza del c.d. *clamor fori*, ovvero la divulgazione della notizia del fatto a mezzo della stampa o di un pubblico dibattimento, potendo il *clamor* essere rappresentato anche dalla divulgazione all'interno dell'amministrazione e dal coinvolgimento di soggetti a essa estranei, senza alcuna diffusione nei mass media (sent. n. 217/2022, Piemonte).

Va affermata la natura sostanziale della norma di cui all'art. 1, c. 1 *sexies*, l. n. 20/1994, come introdotto dall'art. 1, c. 62, l. n. 190/2012, e, di conseguenza, poiché la divulgazione presso il pubblico dei fatti in cui la convenuta è stata coinvolta è avvenuta soltanto nel 2014 e il passaggio in giudicato della sentenza è avvenuto nel 2020, il *clamor fori* e il conseguente danno all'immagine della p.a. d'appartenenza si è compiutamente realizzato in data successiva al 2012, con conseguente applicabilità del criterio presuntivo del doppio tangentizio secondo il principio del *tempus commissi damni* (sent. n. 87/2022, Veneto).

L'essenza del danno all'immagine non si palesa solo in stretta correlazione alla sussistenza di una spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso, in quanto la risarcibilità di un simile pregiudizio deve essere vista come lesione ideale, con valore da determinarsi secondo l'apprezzamento del giudice, ai sensi dell'art. 1226 c.c., non invece come un ristoro alla spesa che abbia inciso sul bilancio dell'ente. D'altra parte, ove si richiedesse, ai fini della configurabilità di tale tipo di pregiudizio, la prova della spesa effettiva sopportata dall'ente pubblico, si perverrebbe alla situazione paradossale per cui l'amministrazione, che sia sprovvista di adeguati fondi in bilancio da utilizzare nell'assunzione di idonee iniziative volte al ripristino del bene immagine, non potrebbe conseguire il risarcimento del nocumento sofferto, non essendo in condizione di offrire la prova degli esborsi sostenuti (sent. n. 224/2022, Sardegna).

In sede di quantificazione del danno arrecato all'immagine della pubblica amministrazione mediante fatti delittuosi penalmente sanzionati, non può tenersi conto della prospettata compartecipazione alla realizzazione dei fatti illeciti di altri soggetti, allorquando i medesimi non siano stati evocati nel giudizio di responsabilità unitamente al soggetto convenuto, non potendo le condotte di costoro aver ingresso nelle valutazioni del collegio, ai fini della determinazione dell'onere risarcitorio da porsi a carico del pubblico dipendente inquisito (sent. n. 44/2022, Marche).

In tema di danno all'immagine nelle fattispecie di false attestazioni di servizio dei dipendenti pubblici è stato affermato che, per effetto della pronuncia della Corte cost. (sent. n. 61/2020), il danno reputazionale conseguente a false attestazioni in servizio dei dipendenti pubblici è stato attratto nell'alveo della disciplina generale del pregiudizio all'immagine della pubblica amministrazione, pur mantenendo il carattere speciale e pertanto sganciato dal previo giudicato penale di condanna (sent. n. 45/2022, Liguria).

È ammissibile la domanda di danno all'immagine conseguente alla commissione di reati di assenteismo: i comportamenti integranti ipotesi di assenteismo fraudolento, *ex* art. 55 del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, costituiscono un'ipotesi specifica di azionabilità del danno all'immagine, la cui previsione permane (art. 55-*quinquies*, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 69, d.lgs. n. 150/2009), pur essendo stata abrogata (Corte cost., sent. n. 61/2020) la determinazione legale del danno di cui secondo, terzo, quarto e ultimo periodo del c. 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del medesimo d.lgs. (sent. n. 79/2022, Trento).

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

In caso di accertata responsabilità di un dipendente per il danno arrecato all'amministrazione di appartenenza, in conseguenza dell'alterazione delle proprie timbrature, attestanti servizi effettivamente non resi, non può tenersi conto, ai fini dell'invocata cessazione della materia del contendere, del pagamento eseguito in favore di soggetto diverso dall'ente danneggiato. In specie, il convenuto, che non ha eseguito l'ordinanza con cui il collegio gli aveva assegnato un termine per provvedere alla rettifica del versamento, non è liberato dall'obbligazione, non essendo entrate le somme nella giuridica disponibilità dell'ente creditore, e va pertanto condannato a rifondere l'amministrazione danneggiata (sent. n. 58/2022, Friuli-Venezia Giulia).

L'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, che esclude l'applicabilità dei cc. da 7 a 13 per i docenti universitari a tempo definito, deve essere testualmente e logicamente inteso come un'esenzione dal regime autorizzatorio per le sole attività a essi consentite, ovverosia quelle libero-professionali che, *ope legis*, non richiedono autorizzazione *ex* art. 6, c. 12, l. n. 240/2010. Tale divieto è mitigato nel caso in cui l'attività professionale (consentita) venga svolta nelle forme societarie appositamente previste dal legislatore (per le libere professioni, art. 10, c. 3, l. n. 183/2011, art. 3, c. 5, lett. a) d.l. n. 138/2011, conv. con mod. in l. n. 148/2011, art. 9-*bis* d.l. n. 1/2012, conv. con modificazioni in l. n. 27/2012; per le società di ingegneria, artt. 24, 46-47 d.lgs. n. 50/2016, l. n. 124/2017, d.m. n. 263/2016) (sent. nn. 3 e 161 del 2022, Lombardia).

In relazione alla differenza tra lo svolgimento illecito di singoli incarichi non autorizzati e lo svolgimento di attività-libero professionale: per i primi, l'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001 impone espressamente di versare il compenso percepito per gli incarichi non autorizzati all'amministrazione di appartenenza (precisando poi, al c. 7-*bis*, che l'omesso versamento costituisce danno erariale); nel caso di violazione del divieto di svolgimento di attività libero professionale manca una simile previsione, poiché tale attività non è autorizzabile. In tale ultimo caso, ai fini della condanna risarcitoria, occorre la prova di un nocumento in concreto, sotto forma di

abbassamento quantitativo o qualitativo della prestazione resa all'università (sent. n. 115/2022, Liguria).

Deve risarcire il danno (pari al totale degli emolumenti erogatigli dalla società alle dipendenze della quale svolgeva le mansioni di bagnino) il convenuto che, nei medesimi periodi, prestava servizio presso istituti scolastici pubblici; nella specie, l'elemento soggettivo è stato qualificato in termini di dolo, per la lampante violazione della disciplina generale e speciale, di fonte legislativa e contrattuale, in materia di incompatibilità, non essendo plausibile che all'atto dell'assunzione alle dipendenze dell'amministrazione scolastica il convenuto ignorasse il divieto di mantenere l'impiego di bagnino, considerando che, al momento della stipula dei vari contratti di docenza, il medesimo aveva dichiarato (falsamente) di non trovarsi in alcuna delle situazioni di incompatibilità previste dalla legge (sent. n. 83/2022, Liguria).

Sussiste la giurisdizione contabile in presenza di un rapporto di servizio tra il convenuto (dipendente) e l'Agenzia veneta per i pagamenti (Avepa), con funzioni di organismo pagatore, per la regione, degli aiuti, contributi e premi comunitari previsti dalla normativa dell'Unione europea e finanziati, in tutto o in parte, dai fondi europei agricoli, oltre che dallo Stato e dalla regione. In specie, è stato addebitato al convenuto, a titolo di dolo, il danno arrecato ad Avepa, per la piena consapevolezza dei doveri di riversamento dei compensi percepiti e delle conseguenze dannose che da tale inadempimento ne derivavano, considerato che la stessa Agenzia aveva richiamato, nella richiesta inviata all'interessato, la normativa in materia e che la fattispecie di responsabilità erariale tipizzata dalla legge è chiaramente riferita all'omissione del versamento del compenso (sent. n. 296/2022, Veneto).

Il danno derivato dal mancato riversamento alla pubblica amministrazione di compensi percepiti dal dipendente, che abbia svolto attività esterne non autorizzate, in violazione dell'art. 53, d.lgs. n. 165/2001, dev'essere determinato al lordo delle ritenute di legge (sent. n. 25/2022, Marche).

Nel caso di svolgimento di attività lavorativa incompatibile con il rapporto di pubblico impiego, ai sensi dell'art. 60 e ss., d.p.r. n. 3/57, la sussistenza del danno patrimoniale patito dall'amministrazione, corrispondente alla retribuzione percepita dal dipendente, va debitamente provata, non potendo fondarsi sul presupposto della mera violazione del dovere di esclusiva ed essendo necessario che sia fornita evidenza di un'effettiva deficienza quantitativa o qualitativa della prestazione resa all'amministrazione di appartenenza (sent. 186/2022, Puglia).

L'erogazione di un'indennità retributiva aggiuntiva, in corrispondenza dell'opzione esercitata per il regime di esclusività totale o di tempo pieno, rappresenta quel segmento della retribuzione predeterminato *ex ante* dalla legge o dalla contrattazione collettiva che va a remunerare la scelta di rinunciare a svolgere attività esterna libero-professionale, premiando l'esclusività del rapporto di lavoro nei confronti dell'amministrazione di appartenenza. Va, quindi, affermata la possibile coesistenza del danno da mancato assolvimento dell'obbligo di riversare i compensi extra-istituzionali (art. 53, c. 7-*bis*, d.lgs. n. 165/2001) con quello di indebita erogazione di voci retributive, in base a una impostazione onnicomprensiva del danno da violazione del rapporto di esclusiva, evincibile non solo da

un'interpretazione logico-sistematica della normativa, ma anche da un'interpretazione finalistica che può essere supportata anche dalla c.d. analisi economica del diritto, che permette di valorizzare la finalità di deterrenza e di prevenzione perseguita dalla disciplina in materia di incompatibilità (sent. n. 465/2022, Sicilia).

Il danno patrimoniale derivante dalla lesione del principio del tempo pieno e della correlata alterazione del sinallagma contrattuale tra docente e ateneo di appartenenza, in violazione del rapporto di esclusività, rappresenta una posta di pregiudizio a carattere cosiddetto aperto, nel senso che qualsiasi condotta antigiuridica può essere sussunta nel relativo schema, purché sia stato effettivamente cagionato un danno erariale di cui il p.m. deve fornire puntuale dimostrazione. Deve, pertanto, ritenersi che la mera violazione del dovere di esclusività, isolatamente considerata, non può generare in automatico un pregiudizio erariale, poiché nessuna disposizione dell'ordinamento prevede tale effetto tipizzato, dovendo quindi essere dimostrata in concreto la sussistenza di un pregiudizio cagionato all'amministrazione di appartenenza (sent. n. 41/2022, Sardegna).

L'espletamento, in forma individuale o societaria, di industria o commercio è vietato a tutti i pubblici dipendenti, ivi compresi i professori universitari a tempo definito (sent. n. 193/2022, Veneto; sent. n. 3/2022, Lombardia).

I medici ospedalieri in rapporto di lavoro esclusivo possono svolgere attività libero professionale solo in regime di *intramoenia* e cioè in nome e per conto dell'azienda (quindi senza una propria partita Iva), al di fuori degli orari di lavoro e all'interno della struttura ospedaliera; i medici ospedalieri che abbiano optato per un rapporto non esclusivo possono invece espletare attività libero professionale al di fuori della struttura ospedaliera. Ne consegue che il sistema *intramoenia* non è da intendersi quale alternativo e, quindi, in violazione dell'obbligo di esclusività (perché lo prevede la legge, previa autorizzazione) e, anzi, ne è una sua manifestazione complementare e funzionale all'allargamento dell'offerta sanitaria pubblica prima ancora che a una maggiore realizzazione professionale ed economica dei dirigenti medici del Ssn delle aziende sanitarie e ospedaliere (sent. n. 300/2022, Toscana).

È ravvisabile la violazione del rapporto di esclusiva nei confronti della azienda sanitaria di appartenenza, laddove l'autorizzazione della stessa all'esercizio di attività libero professionale intramuraria svolta da un medico a tempo pieno, nell'ambito di una convenzione stipulata con altro presidio ospedaliero, sia venuta meno per mancato rinnovo del rapporto convenzionale tra amministrazioni, ma la prestazione professionale del sanitario si sia comunque protratta nel tempo (sent. n. 64/2022, Veneto).

Nel caso di un convenuto che abbia usufruito illegittimamente dei benefici della l. n. 104/1992, non si è ritenuta integrata la fattispecie di danno da disservizio, ma quella di danno da lesione del rapporto sinallagmatico, che concerne la distrazione delle energie lavorative del dipendente dai suoi compiti istituzionali verso attività di carattere illecito, con la conseguente disutilità della relativa spesa sostenuta dall'amministrazione. Il danno da disservizio, invece, ha ad oggetto il costo aggiuntivo sostenuto dall'amministrazione danneggiata per il ripristino della

legalità, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, necessario qualora l'illecito si riveli idoneo a distogliere risorse per il perseguimento dei fini istituzionali, rendendo necessaria la loro concentrazione per sanzionare i dipendenti e ripristinare la regolarità del funzionamento dell'ufficio (sent. n. 59/2022, Umbria).

Risponde del danno da violazione del sinallagma il convenuto dipendente dell'Agenzia delle entrate che abbia agito per ritardare l'esercizio delle funzioni pubbliche della medesima Agenzia, asservendo il proprio ruolo al conseguimento di utilità personali e violando l'obbligo di astensione da qualsiasi altra attività che, per la natura e per le sue possibili conseguenze, risulti in contrasto con i doveri connessi all'inserimento del lavoratore nella struttura e nell'organizzazione dell'impresa o crei situazioni di conflitto con le finalità e gli interessi della medesima (sent. n. 87/2022, Veneto).

Sussiste il danno derivante da interruzione/violazione del nesso sinallagmatico, provocato dal convenuto appartenente alle forze dell'ordine, per avere, con la sua condotta continuativa nel tempo e intranea a uno dei più pericolosi sodalizi camorristici, frustrato attività di indagini predisposte dai propri colleghi, minando le indagini in corso e rappresentando un costante referente del clan all'interno delle istituzioni. Il pregiudizio erariale è stato quantificato, ai sensi dell'art. 1226 c.c., nell'importo pari al 50% delle somme totali percepite dal convenuto (al lordo e comprensive delle ritenute a carico dell'amministrazione) nel decennio di attività di collaborazione attiva al clan, in ragione della circostanza che il soggetto evocato in giudizio ha dedicato buona parte delle sue energie all'attiva partecipazione alle illegalità perpetrate da un'associazione criminale (sent. n. 942/2022, Campania).

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

In materia di finanziamenti pubblici all'attività imprenditoriale, risponde di danno erariale il convenuto che ha omesso di dichiarare il venir meno dei requisiti previsti dalla legge, quale la proprietà del fondo, avendo proceduto all'acquisto con patto di riservato dominio e rateizzato il prezzo ed essendo intervenuta la risoluzione del contratto (per inadempimento del pagamento), con conseguente mancato trasferimento del diritto di proprietà (sent. n. 51/2022, Emilia-Romagna).

In caso di indebita percezione di contributi pubblici, concessi dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, non può invocarsi il riferimento al c. 12 dell'art. 3 dell'allegato alla l. n. 116/2014, che esonera i soggetti iscritti all'anagrafe agricola delle aziende agricole dal disporre del relativo titolo di conduzione ai fini della costituzione del fascicolo aziendale, per quanto riguarda i terreni agricoli contraddistinti da particelle fondiarie di estensione inferiore a 5 mila metri quadrati, site in comuni montani ricompresi nell'elenco delle zone svantaggiate di montagna. Al di là del fatto che i terreni agricoli dichiarati in conduzione dal convenuto erano contraddistinti da particelle fondiarie di estensione spesso superiore ai 5 mila metri quadrati, e che la normativa evocata risulterebbe eventualmente applicabile solo dopo la sua entrata in vigore, si è osservato che essa si limita a esonerare i soggetti che versano nelle indicate condizioni dal disporre del relativo titolo di conduzione, ai fini della costituzione del fascicolo aziendale, ma non li autorizza a riversare nello stesso, quando costituito, dichiarazioni non veritiere (sent. n. 65/2022, Friuli-Venezia Giulia).

Sempre in materia di indebita percezione di contributi in agricoltura, è stata accolta la domanda di risarcimento alla luce del grave, preciso e concorde quadro indiziario derivante dagli accertamenti svolti, le cui risultanze costituiscono corredo probatorio utile alla definizione del giudizio di responsabilità amministrativa, notoriamente conformato sull'archetipo dei principi processuali-civilistici anche "in base al criterio della preponderanza dell'evidenza" o "del più probabile che non". Nel caso di specie, gli accertamenti comprovano l'esistenza di un truffaldino modello organizzativo sulla base del quale diverse aziende, in evidente collegamento tra loro, hanno fittiziamente rappresentato di aver sostenuto costi e di aver eseguito gli interventi finanziati (sent. n. 172/2022, Sardegna).

Sussiste la giurisdizione contabile nei confronti dell'amministratore di una società di consulenza (*advisor*) che, in base a un accordo internazionale, abbia la gestione di fondi pubblici (concessi dalla p.a. a un ente beneficiario) e che quindi è qualificabile come agente contabile. Nel caso di specie (riguardante la sottrazione di fondi concessi a un'ong straniera dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare), i rapporti privati di natura consulenziale hanno rappresentato (per l'*advisor* e la società beneficiata) un mero strumento per inserirsi in un programma di interventi pubblici con l'intento di sottrarre, per lucro personale, dalle finalità sottese, parte dei finanziamenti pubblici concessi per la riqualificazione delle zone paludose in territorio estero, mediante operazioni finanziarie fittizie effettuate su conti cifrati esteri intestati ai convenuti (sent. n. 415/2022, Lazio).

Va affermata la legittimazione passiva nel giudizio di responsabilità per danno erariale dell'amministratore (persona fisica), oltre che della società, che abbia indebitamente beneficiato di un contributo pubblico per la realizzazione di un progetto imprenditoriale, ove risulti che l'amministratore abbia tenuto comportamenti fraudolenti, che abbiano causalmente influito nell'illecito conseguimento del finanziamento e/o nella distrazione dalle finalità prefissate dei fondi erogati dalla pubblica amministrazione (sent. n. 70/2022, Marche).

È applicabile, in materia di aiuti all'agricoltura, il divieto di erogazione di contributi pubblici per attività imprenditoriali, previsto per le persone assoggettate a misura di prevenzione personale, o condannate per uno dei delitti di cui all'art. 51-*bis* c.p.p., o detenute per misura cautelare o condanna definitiva per altro reato, le quali, con il concorso di un centro di assistenza agricola e di un procuratore, abbiano falsamente rappresentato nella domanda telematica trasmessa all'organismo pagatore di aver presentato direttamente l'istanza, come se fossero a piede libero (sent. nn. 114 e 216 del 2022, Calabria).

La falsa attestazione dell'assenza di condanne per reati specificamente indicati, quale condizione per l'ottenimento di un finanziamento pubblico diretto alla riconversione professionale, determina la revoca del finanziamento anche qualora non sia stato specificato che il possesso di tale requisito era necessario a pena di esclusione, in quanto assimilabile a un requisito di ordine generale a fondamento della capacità a contrarre con la pubblica amministrazione (sent. n. 361/2022, Sicilia).

Ove, in sede di concessione di un contributo pubblico per l'ampliamento di un impianto produttivo (nel caso di specie, di acquacoltura) e per l'acquisto di nuove attrezzature, sia stato imposto il divieto, per un determinato periodo, di cessione a terzi e/o di mutamento della destinazione d'uso dei beni oggetto del medesimo

contributo (salva preventiva autorizzazione dell'amministrazione erogatrice), vanno ravvisate la sussistenza di danno erariale e la responsabilità solidale della ditta destinataria del beneficio e del suo amministratore per aver dolosamente violato gli obblighi assunti. Tali prescrizioni sono infatti finalizzate a garantire che il soggetto beneficiario del contributo sia effettivamente dotato di quei requisiti di affidabilità e di meritevolezza, ritenuti indispensabili per l'effettivo e proficuo perseguimento degli scopi d'interesse pubblico sottesi all'erogazione del finanziamento (sent. n. 114/2022, Marche).

È stata accolta la domanda risarcitoria, azionata nei confronti della società percettrice di contributi, in attuazione del programma di aiuti in favore degli operatori economici che, occupando non più di nove addetti e gravemente pregiudicati dalle variazioni dei volumi di attività in conseguenza della pandemia, si impegnino a salvaguardare i livelli occupazionali e a garantire il regolare pagamento dei propri fornitori e delle retribuzioni al personale dipendente. Nel caso di specie, è emerso che la società ha reso mendaci dichiarazioni nella domanda di contributo circa l'esistenza dei presupposti attinenti al livello occupazionale della società e al flusso reddituale generato; risultavano, viceversa, documentalmente provate la mancanza di personale dipendente, la mancanza di attività d'impresa e l'esistenza di una situazione sociale debitoria antecedente al 2019 (sent. n. 114/2022, Trento).

Sussiste la responsabilità erariale in solido della società illecita percettrice delle contribuzioni statali per l'energia rinnovabile, poi dichiarata fallita, e del suo amministratore unico e liquidatore, che in violazione della normativa di settore, abbiano dolosamente omesso di fornire la documentazione giustificativa, impedito i dovuti controlli e omesso di restituire i titoli al Gestore dei servizi energetici (G.S.E. s.p.a.). Il danno consiste nell'inserimento nel programma di risparmio energetico di titoli, ai quali non corrisponde l'asserito risparmio energetico (sent. nn. 411, 557, 756 del 2022, Lazio).

Va affermata la giurisdizione contabile in relazione al danno arrecato al Ministero dell'economia e delle finanze, in quanto azionista unico della società *in house* Gestore dei servizi energetici s.p.a. (G.S.E.), a sua volta azionista unica della società Gestore dei mercati energetici s.p.a. (G.M.E.), da parte delle società che abbiano presentato progetti di risparmio energetico, facendo istanza per l'emissione dei certificati bianchi (c.d. CB) e inserendosi nel programma pubblico di risparmio energetico nazionale ed europeo. Tali società, infatti, hanno acquisito un titolo strumentale alla realizzazione di tale programma, in quanto il medesimo titolo ingloba da subito, a prescindere dal momento della sua monetizzazione, un valore corrispondente al risparmio energetico documentato (sent. nn. 97 e 122 del 2022, Piemonte).

È stato ravvisato il danno patrimoniale cagionato al G.S.E. per violazione del codice dei contratti, nell'ambito di una concessione e dell'affidamento dei lavori di realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico. Nel caso di specie, un comune aveva sottoscritto un accordo con un privato cittadino, in base al quale quest'ultimo concedeva all'ente (dietro pagamento di un canone annuale) il diritto reale di superficie sui terreni in cui sarebbe stato collocato l'impianto; ne era seguita una procedura pubblica per l'individuazione dell'impresa cui affidare la realizzazione e

la gestione dell'impianto stesso. Con l'impresa individuata, l'ente locale aveva stipulato un contratto in base al quale si impegnava a cedere il credito maturando nei confronti del G.S.E. (limitatamente alle sole tariffe incentivanti) in favore del concessionario, e/o altre banche, istituti finanziari, società o altre entità finanziatrici, dallo stesso concessionario. Ammesso alla fruizione delle tariffe incentivanti, e sottoscritto il relativo impegno con il G.S.E., il comune aveva trasferito all'impresa aggiudicataria il diritto di superficie sui terreni oggetto dell'intervento di realizzazione dell'impianto fotovoltaico, stabilendo di cederle anche il credito che l'ente avrebbe maturato nei confronti del G.S.E. per la vendita in rete dell'energia elettrica; conseguentemente, l'ente aveva conferito alla suddetta impresa un "mandato irrevocabile all'incasso". Era stata così realizzata un'operazione illecita, incompatibile con l'attività istituzionale riservata all'ente locale; ciò ha determinato lo sviamento delle risorse dall'originaria finalità pubblicistica e il correlato danno erariale subito dal G.S.E. Ritenuta l'antigiuridicità delle condotte dei convenuti, è stato evidenziato come, ai fini della quantificazione del danno, andassero considerate rilevanti sia l'omissione, da parte del G.S.E. (soggetto danneggiato) di una puntuale attività di controllo, sia la condotta tenuta dalla società (sent. n. 45/2022, Molise).

Danno alla concorrenza e danno da affidamento di incarichi esterni

È stata affermata la responsabilità erariale del sindaco, della giunta e del segretario generale in merito al conferimento dell'incarico di comandante della polizia municipale *ex* art. 110 Tuel (concernente gli incarichi dirigenziali conferibili, ove previsti dallo statuto, per posti in dotazione organica); nel caso di specie, lo statuto prevedeva la dirigenza soltanto per la titolarità dei posti di vertice dei comparti, che non risultavano costituiti presso l'ente locale, i cui rami di amministrazione erano suddivisi in servizi e settori e, quindi, in ambiti più ristretti rispetto al comparto. Non costituiva altresì valido presupposto per il conferimento dell'incarico l'art. 110, c. 2, Tuel, poiché tale norma riguarda i posti in dotazione extraorganica, in cui non può rientrare quello di comandante della polizia municipale, trattandosi di funzione essenziale e indispensabile di un ente locale (sent. n. 428/2022, Sicilia).

In materia di danno da affidamento di incarico legale ad avvocato del libero foro, laddove una norma di attuazione dello statuto speciale riconosce la possibilità per i comuni di avvalersi del patrocinio gratuito dell'Avvocatura dello Stato, i membri della giunta comunale di un comune di ridotte dimensioni hanno fatto legittimo affidamento sull'attività di assistenza tecnica del segretario comunale, che durante la seduta nulla aveva rilevato in ordine alla citata norma, richiamando solo la necessità di resistere in giudizio e conferire incarico di difesa legale. Considerato che lo statuto del comune attribuisce alla giunta il conferimento di incarichi di difesa legale e che trova applicazione il regime di responsabilità degli organi collegiali, non è imputabile di colpa grave il comportamento dei membri della giunta che abbiano espresso voto positivo, in un contesto di mancata assistenza giuridico amministrativa fornita dal segretario comunale e di mancata prova di specifiche conoscenze personali in merito alle questioni applicative della normativa (sent. n. 100/2022, Trento).

In relazione alla prova dell'intento elusivo della normativa in materia di affidamento di incarichi esterni, deve essere fornita la dimostrazione di un vantaggio indebito (perché contrario alle scelte del sistema) e dell'intenzionalità del conseguimento di siffatti vantaggi, in ragione dell'insussistenza di ragioni economiche a sostegno dello schema negoziale o amministrativo adottato. Nel caso di specie, è stato ritenuto che le circostanze di fatto potessero aver indotto i convenuti, sebbene erroneamente, a ritenere che l'eccezionale previsione di alcuni compiti da parte del dirigente incaricato giustificasse il ricorso all'art. 110, c. 2, Tuel, stante anche l'impossibilità di ricorrere a un incarico ai sensi dell'art. 110, c. 1, del Tuel. Da qui la sussistenza di circostanze anomale dell'agire che hanno impedito la stretta osservanza della normativa in materia e che hanno falsato la percezione degli agenti circa il necessario adempimento degli obblighi di legge, con conseguente esclusione della colpa grave (Sez. Veneto, sent. n. 121/2022).

Laddove presso l'ente operi il segretario comunale, risultano illegittimi gli incarichi esterni di assistenza o consulenza generica in materia giuridica, poiché gli uffici dell'ente locale trovano nel segretario comunale (oltre che negli altri funzionari eventualmente presenti e competenti per funzioni e materia) il referente per la generica attività di assistenza giuridico-amministrativa, sia nei confronti degli organi dell'ente, che nei confronti dei funzionari e uffici amministrativi (sent. n. 28/2022, Trento).

Il reiterato conferimento di incarichi aventi ad oggetto generiche richieste di assistenza in materia fiscale, motivato con il mero riferimento alla complessità della materia fiscale, si pone in contrasto con la consolidata giurisprudenza contabile, secondo cui l'allegata complessità e stratificazione della normativa in materia non è, di per sé sola, motivo idoneo a giustificare tali incarichi, considerato che la corretta applicazione di tali norme costituisce compito ordinario e quotidiano di ogni amministrazione. Nel caso di specie, i due responsabili *pro tempore* del servizio finanziario di un piccolo ente territoriale, spogliandosi di competenze proprie di natura ordinaria, hanno cagionato all'ente di appartenenza un danno conferendo nell'arco di quattro anni una serie di incarichi esterni di natura fiscale, sempre al medesimo libero professionista (sent. n. 51/2022, Trento).

In materia di danno alla concorrenza, è stato ribadito che, a differenza del diritto penale, dove le fattispecie di reato di pericolo di cui agli artt. 353 c.p. (turbata libertà degli incanti) e 353-*bis* c.p. (turbata libertà del procedimento di scelta del contraente) investono l'esistenza di un'attività idonea a influenzare la correttezza della procedura di predisposizione del bando di gara e, successivamente, l'andamento della gara, l'illecito contabile da danno alla concorrenza si fonda sulla dimostrazione di un effettivo e concreto pregiudizio, che, lungi dal poter essere formulato quale danno *in re ipsa*, ben può essere accertato attraverso presunzioni e liquidato ricorrendo al criterio equitativo (sent. 10/2022 e 12/2022, Umbria).

Danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica

È illegittimo e dannoso per la società partecipata *in house* il conferimento di un contratto di consulenza generico (per *knowledge owner*, gestione della conoscenza) poiché in contrasto con i principi elaborati dalla giurisprudenza e positivizzati dal legislatore, in base ai quali l'incarico deve corrispondere a effettive esigenze dell'ente, deve avere un oggetto ben definito e a riprova della sua esecuzione deve

essere presentata adeguata documentazione, con conseguente responsabilità sia degli organi di amministrazione, sia di quelli di revisione contabile, nonché del consulente nominato, coincidente con la persona del presidente del consiglio di amministrazione (sent. n. 114/2022, Lazio).

È configurabile la responsabilità amministrativa dei dirigenti *pro tempore* dell'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato (Ipzs) per *mala gestio* nelle procedure di conio dei gettoni d'oro per giochi a premi, commissionati dalla Rai s.p.a. e di conversione di questi ultimi in danaro in base alle scelte dei vincitori. Il mancato acquisto dell'oro e l'omesso conio dei gettoni d'oro da parte di dirigenti *pro tempore* dell'Ipzs ha cagionato, nei confronti della Rai, un danno erariale obliquo per i costi di produzione dei gettoni d'oro mai realizzati e, nei confronti dell'Ipzs, un danno erariale diretto per l'erogazione di premi di produttività in misura superiore a quelli spettanti. Il concetto di finanza pubblica allargata non può essere utilizzato per elidere il pregiudizio arrecato alla Rai, a compensazione del vantaggio che avrebbe avuto l'Ipzs, sia in quanto il principio della *compensatio lucri cum damno* non può fondarsi su un illecito contabile sia in quanto tali enti hanno autonoma personalità giuridica e redigono bilanci autonomi e indipendenti (sent. n. 501/2022, Lazio).

Danno da mancata entrata

È stata affermata la responsabilità di una società e del suo amministratore per il danno derivante ad alcuni comuni per il mancato riversamento di somme riscosse dalla società in forza di convenzioni e trattenute indebitamente sui propri conti mediante artifici, consistenti, ad esempio, nella mancata rendicontazione di somme riscosse adducendo falsamente la non completa riscossione della partita stessa, o nell'abuso del sistema di pagamento delle spettanze della società tramite compensazione, approfittando di carenze nei controlli del comune sull'operato della società (sent. n. 57/2022, Abruzzo).

È stata respinta la richiesta di risarcimento nei confronti dei dipendenti di un comune, per non aver assunto alcuna iniziativa nei confronti di una società concessionaria del servizio di gestione e manutenzione dei parcheggi per la riscossione dei canoni da essa dovuti, ritenendo che da tale inerzia fosse derivata la prescrizione del relativo diritto di credito. Nella specie, è stata esclusa l'esistenza e attualità del danno, essendo emerso che, nel corso del giudizio di responsabilità, la società concessionaria era fallita e il comune si era insinuato nel passivo per i crediti in contestazione, ammessi al passivo, evidenziando che la prescrizione non era stata eccepita dalla curatela fallimentare (sent. n. 108/2022, Abruzzo).

È configurabile un danno erariale in relazione alla condotta di amministratori e dirigenti di un ente ospedaliero, con personalità giuridica di diritto pubblico, che a vario titolo e in concorso abbiano consentito l'adozione di delibere con cui un immobile è stato acquistato a un prezzo eccessivo e fuori mercato e successivamente concesso in comodato in uso gratuito alla parte venditrice, con ciò esponendo l'amministrazione sia a un danno al patrimonio pubblico da sovrapprezzo che a un danno da mancata locazione per la minore entrata (sent. n. 42/2022, Liguria).

È stata affermata la responsabilità per cattiva gestione di immobili di una azienda sanitaria, avente ad oggetto il danno derivato dalla prescrizione del diritto dell'amministrazione a compensi dovuti sia per occupazione abusiva di immobili (ipotesi nella quale, mancando un corrispettivo fissato contrattualmente, il danno è

stato riqualificato come danno da mancato esperimento di azioni di rilascio, assoggettate a prescrizione quinquennale), sia per scadenza del contratto di locazione non rinnovato (ipotesi nella quale, ai sensi dell'art. 1591 c.c. sui "danni per ritardata restituzione", il danno è stato ritenuto da mancato esperimento di azioni risarcitorie per mancata percezione dei canoni di locazione, soggette a ordinaria prescrizione decennale) (sent. n. 118/2022, Calabria).

In materia di mancato tempestivo esercizio delle facoltà accordate all'ente conduttore di un immobile da parte del contratto di locazione, da cui sia disceso il danno erariale a titolo di canoni di locazione insoluti, poi corrisposti al privato locatore per effetto di una sentenza civile di condanna, sussiste la colpa grave, per macroscopica negligenza nello svolgimento degli obblighi di servizio del dirigente preposto alla gestione amministrativa nonché dei funzionari, *de jure* o *de facto* responsabili dell'istruttoria, che abbiano omesso la lettura del contratto che riconosceva tali facoltà (sent. n. 804/2022, Sicilia).

Il danno derivante dalla riscossione di un canone demaniale inferiore al dovuto va imputato ai funzionari comunali preposti al settore che, nel calcolo del canone, non hanno tenuto conto delle pertinenze demaniali e del nuovo criterio di valorizzazione previsto dalla legge finanziaria per il 2007 (sent. n. 560/2022, Puglia).

Sussiste il danno da mancata entrata riconducibile all'inadempimento dell'obbligo di trasferimento a un comune di unità immobiliari realizzande da parte di una società, in ragione di una permuta stipulata con l'ente locale impegnato a cedere a quest'ultima terreni edificabili. Nel caso di specie, il danno derivava dalla mancata previsione di strumenti atti a garantire l'adempimento dell'obbligazione, in quanto avente ad oggetto cosa futura, e dalla mancata considerazione dei significativi elementi di aleatorietà dell'operazione legati non solo all'ampio termine di scadenza dell'obbligazione medesima, ma anche alla non verificata solidità patrimoniale ed economica della ditta obbligata, alla stregua di fattori economici, gestionali e di mercato sia endogeni che esogeni, alle condizioni generali di mercato e all'andamento dei prezzi di settore; elementi soggetti a significative (talora repentine e non prevedibili) variazioni tali da incidere sui piani economici e finanziari delle imprese (sent. n. 251/2022, Veneto).

Sussiste il danno erariale connesso alla mancata entrata nel bilancio comunale, essendo irrazionale la scelta della giunta comunale di non impugnare una sentenza della commissione tributaria provinciale palesemente erronea; la decisione di resistere a un ricorso o di impugnare (o meno) una decisione sfavorevole non può essere qualificata come un atto discrezionale e, dunque, sottratto al controllo di legalità interno e alla giurisdizione della Corte dei conti. Nella specie, l'irrazionalità della scelta era evincibile non soltanto dalla giurisprudenza tributaria di segno opposto rispetto alla sentenza di prime cure, ma anche da un formale parere tecnico contrario, reso dal funzionario comunale competente *ex* art. 49 Tuel (sent. n. 38/2022, Emilia-Romagna).

È configurabile il danno patrimoniale derivante dall'omesso riversamento di somme incamerate a titolo di tributi da parte convenuto che, disattendendo i propri obblighi (nel caso di specie in qualità di pubblico ufficiale rogante), incassava le somme dovute a titolo d'imposta per gli atti notarili stipulati, senza poi provvedere

al riversamento nelle casse dell'erario degli importi percepiti (sent. n. 110/2022, Sardegna).

Rispondono di danno da mancata entrata i medici resisi responsabili di una non corretta prescrizione delle prestazioni sanitarie cui erano sottoposte le pazienti, in violazione del c.d. obbligo di appropriatezza di cui ciascun medico ospedaliero e le altre strutture di ricovero e cura del servizio sanitario nazionale devono rispondere per evitare che gravino sul servizio sanitario nazionale prestazioni soggette a uno specifico regime tariffario. In specie, è stata esclusa la buona fede in presenza di una prassi illecita generalizzata e diffusa, tanto più che i convenuti erano stati resi edotti della sussistenza del tariffario aziendale e incombeva loro il dovere di informarsi su quali prestazioni fossero o meno a carico del servizio sanitario nazionale, sia in quanto medici inseriti in una struttura ospedaliera pubblica sia in qualità di titolari di struttura complessa e semplice e, quindi, in veste di soggetti su cui gravavano gli ulteriori obblighi di attuazione delle direttive aziendali e di direzione del personale medico e infermieristico (sent. n. 233/2022, Veneto).

Costituisce danno erariale la spesa sostenuta dall'Amministrazione sanitaria sulla base di prescrizioni illecitamente disposte dal medico di medicina generale, con ricettario della sanità pubblica, per la somministrazione di farmaci a base di ossicodone (oppiaceo) a favore di più pazienti, in assenza delle rigorose condizioni previste al riguardo (sent. n. 55/2022, Friuli-Venezia Giulia).

Sul danno da illegittima prescrizione di farmaci soggetti a ricetta, è stato affermato che, all'indebita prescrizione, consegue *expressis verbis* l'obbligo di rimborsarne il costo al Ssn, proprio perché il danno erariale è insito nella stessa violazione delle disposizioni limitative del procedimento prescrittivo, e tali limiti costituiscono prescrizioni di natura sostanziale, che tendono a salvaguardare la sostenibilità della spesa sanitaria attribuendo la competenza a prescrivere i farmaci più costosi a carico dell'erario pubblico soltanto ai medici del Ssn, nell'ambito dell'ordinaria attività istituzionale (sent. n. 300/2022, Toscana).

Sussiste la responsabilità amministrativa dei responsabili *pro tempore* dei procedimenti di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture del comune, per l'accettazione di una garanzia solo parziale e non conforme alla legge, ai regolamenti e al contratto avente ad oggetto l'obbligazione principale. Di contro, la condotta dell'ente è apparsa giustificata dal tenore della polizza e non fondata su scelte irragionevoli o arbitrarie, data l'elevata probabilità di soccombenza in giudizio, potendosi il garante astenere dal pagamento ove la richiesta avanzata dal garantito risulti difforme dalle pattuizioni contrattuali (sent. n. 62/2022, Liguria).

È stato ritenuto sussistente il danno patrimoniale cagionato dal dirigente a capo della direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate, per aver illecitamente sottoscritto accordi conciliativi stragiudiziali nonché richieste di parere/proposte di conciliazione con società sottoposte a verifica fiscale nonché dal direttore del centro operativo della medesima Agenzia, il quale faceva da tramite e da intermediario nei rapporti illeciti tra le società del gruppo societario avvantaggiato e il dirigente. Nel caso di specie, è stata censurata l'illiceità della condotta dei convenuti, esplicatasi mediante plurimi atti contrari ai doveri d'ufficio, preordinata a favorire le società oggetto di verifica e quindi in violazione degli obblighi di servizio, tra cui rientra

l'obbligo di imparzialità nell'attività amministrativa, oltre che delle più generali finalità istituzionali (dell'Agenzia delle entrate) di *tax compliance* (adempimento spontaneo agli obblighi tributari da parte del contribuente) e di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale (sent. n. 262/2022, Veneto).

Non sussiste il danno da minore entrata, contestato ai membri del comitato di amministrazione e di segretaria di un'amministrazione separata dei beni frazionali di uso civico (Asuc), come conseguenza della scelta di affidare la gestione di una malga, assoggettata a uso civico, con il sistema della trattativa privata anziché con quello della gara pubblica. Nel caso di specie, sussisteva la possibilità del ricorso a trattativa privata, previo confronto concorrenziale per offerte segrete e, trattandosi di beni assoggettati a uso civico, l'affidamento in gestione a terzi non rimaneva tanto vincolato al principio della massimizzazione del profitto, quanto all'individuazione del soggetto più idoneo a garantire lo svolgimento di tutte le attività necessarie al mantenimento della vocazione agro-silvo-pastorale dei beni oggetto di concessione, nel perseguimento del prevalente interesse pubblico della tutela dei beni assoggettati a uso civico (sent. n. 3/2023, Trento).

Sono emersi, tra le sezioni giurisdizionali regionali, due indirizzi interpretativi in merito alla sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti e alla qualificazione di agente contabile in capo alla struttura ricettiva tenuta alla riscossione dell'imposta di soggiorno, in considerazione della sopravvenuta normativa.

È stato ritenuto che, per effetto della novella legislativa di cui all'art. 180, c. 3, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020, sia venuta meno la possibilità di qualificare il titolare di struttura ricettiva quale incaricato di pubblico servizio–agente contabile, non potendosi più imputare a quest'ultimo alcuna condotta di omesso versamento di denaro già *ab origine* di pertinenza della p.a., ma soltanto di inadempimento di un obbligo tributario nei confronti di quest'ultima, con il conseguente venir meno, dalla data di entrata in vigore della novella, della giurisdizione della Corte dei conti, che permane, invece, per le gestioni pregresse. È stata altresì ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica per violazione degli artt. 3 e 103 Cost., prospettata dalla procura, poiché si è ritenuto che estendere l'effetto della norma anche al passato non fosse ingiustificato, anche per evitare disparità di trattamento, considerando che l'omesso versamento rimane comunque illecito, con conseguente assoggettabilità dell'albergatore alle sanzioni amministrative espressamente richiamate nella norma di modifica. Neppure lesa dalla disposizione sarebbe la certezza dell'ordinamento giuridico, posto che il credito dell'amministrazione comunale non è compromesso dalla disposizione e, anzi, appare rafforzato dall'applicabilità, prima non prevista, nei confronti dell'albergatore delle sanzioni amministrative connesse alla violazione dell'obbligo tributario, sorrette da finalità di tipo ripristinatorio di carattere erariale, come tali non soggette al principio di irretroattività delle sanzioni posto dall'art. 25 Cost. (sent. n. 142/2022, Lombardia; sent. n. 596/2022, Lazio).

Nel medesimo senso, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 180, d.l. n. 34/2020, i gestori delle strutture ricettive, qualificati dalla norma come responsabili del pagamento dell'imposta, non sono tenuti alla presentazione del conto giudiziale con

riguardo alle somme ricevute dai soggetti passivi dell'imposta di soggiorno; ciò nella considerazione che il rapporto configurato dal legislatore, sia tra soggetto passivo ed ente impositore che tra il responsabile del pagamento dell'imposta e l'ente stesso, riveste natura esclusivamente tributaria (tra le altre, sent. n. 529/2022, Puglia).

In senso contrario, si è affermato che sussiste la giurisdizione contabile in caso di omesso versamento dell'imposta di soggiorno, anche a seguito della ridefinizione dei compiti affidati al gestore della struttura ricettiva ai sensi dell'art. 180, d.l. n. 34/2020, convertito nella l. n. 77/2020 (definito quale responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi), poiché l'attività gestoria comporta maneggio di denaro pubblico e può dar luogo a responsabilità contabile, con le relative conseguenze anche in termini di inversione dell'onere della prova (tra le altre, sent. n. 27/2022, Emilia-Romagna; sent. n. 248/2022, Toscana; sent. n. 19/2022, Marche; sent. n. 3/2022, Bolzano).

Danno da disservizio

Sussiste la responsabilità del presidente e segretario di un seggio elettorale per il danno da disservizio derivante dall'annullamento delle elezioni, a causa di incongruenze e opacità nello svolgimento delle operazioni elettorali, e dall'indizione di nuove elezioni, con la conseguente vanificazione dei costi sostenuti per l'organizzazione della competizione elettorale, nonché dalla mancata attuazione dell'azione amministrativa rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di commissariamento dell'ente (sent. n. 105/2022, Abruzzo).

La prestazione lavorativa resa da un'insegnante in assenza di laurea (il cui possesso era stato dimostrato mediante produzione di falsa documentazione), in quanto non espressiva di capacità derivante dalla preparazione professionale conseguita con un regolare percorso di studio, non arreca all'ente alcuna utilità, e le somme stipendiali vanno restituite al datore; né appaiono compensabili le utilità derivanti da condotte *contra legem* in quanto l'utilità di fatto non può diventare utilità di diritto altrimenti si eluderebbe il divieto normativo (sent. n. 263/2022, Lombardia).

Nel caso in cui la dirigente abbia reso al datore di lavoro false attestazioni in merito alla presenza in servizio e lucrato rimborsi e permessi in realtà non spettanti, il danno da disservizio può essere quantificato con riferimento all'importo dell'intera indennità di risultato percepita, indipendentemente dalla prova di una minore produttività complessivamente raggiunta dal dirigente stesso. Sia l'orario di servizio, falsamente attestato, che i numerosi episodi di falso commessi dalla dirigente nelle domande di permessi e rimborsi, costituiscono elementi oggettivamente rilevanti, non conosciuti dal datore di lavoro al momento della formulazione del giudizio positivo nella valutazione della economicità, efficienza ed efficacia dell'azione del dirigente. Essi, pertanto, inficiano di errore la valutazione sulla spettanza dell'indennità di risultato, il cui intero ammontare (oggetto di diritto al risarcimento in sede civile) costituisce un criterio equitativo adeguato a quantificare il danno per disservizio causato all'amministrazione a prescindere dai dati sui risultati raggiunti (sent. n. 79/2022, Trento).

Non sono ascrivibili al danno da disservizio le spese sostenute dall'amministrazione per l'attività svolta a fini disciplinari, poiché in caso di espletamento di controlli e verifiche interne, il contestato danno non discende dal

mero costo sopportato per tali controlli, essendo spesa fisiologica e retribuita con ordinario stipendio a dipendenti interni, ma va dimostrato sia nell'*an* che nel *quantum* l'ipotizzato pregiudizio eventualmente realizzatosi per altre attività (più rilevanti o urgenti) che sono state posposte, rallentate o non espletate a causa delle verifiche sulle condotte illecite (sent. n. 87/2022, Veneto).

Danno da contrattazione collettiva

Costituisce danno erariale quello derivante dall'erogazione "a pioggia" di incrementi retributivi ai medici di continuità assistenziale, in assenza di prestazioni ulteriori rispetto a quelle ordinariamente loro richieste e di verifiche circa il grado di raggiungimento dei benefici attesi da un progetto incentivante. Nella specie è stata accertata la responsabilità amministrativa di alcuni dirigenti, posto che l'erogazione di quote variabili aggiuntive di compenso era contemplata dalla contrattazione collettiva sia nazionale che regionale, subordinatamente allo svolgimento di attività previste dagli accordi regionali e aziendali, ulteriori rispetto ai compiti del medico declinati dalla contrattazione nazionale. Accertata la sostanziale identità della stesura della scheda prevista dal progetto incentivante con la compilazione dell'allegato M, da redigersi all'esito di ogni intervento di continuità assistenziale, è stato affermato che la redazione della scheda costituiva solo apparentemente un'attività ulteriore e che, attraverso la formale definizione di un progetto fittizio, le parti dell'accordo aziendale avessero inteso dissimulare l'erogazione di quote aggiuntive di remunerazione in mancanza della controprestazione, le quali si palesavano prive di causa e (come tali) indebite (sent. n. 41/2022, Liguria).

Sussiste la responsabilità degli amministratori pubblici per il danno relativo all'erogazione e percezione di emolumenti non spettanti, a favore proprio o di altri dipendenti. Nel caso di specie, mediante una pluralità di provvedimenti e atti adottati in funzione del ruolo ricoperto nell'ente, i convenuti avevano posto in essere un costante processo di revisione in aumento del trattamento retributivo in violazione delle previsioni di legge e del c.c.n.l., in assenza dei presupposti di fatto e di diritto. È stato altresì accertato il danno derivante dai versamenti effettuati dall'ente a un fondo per la costituzione di una pensione integrativa, facendo gravare sulle risorse aziendali anche la quota di competenza dei dirigenti, senza alcuna rivalsa sulle buste paga (sent. n. 113/2022, Abruzzo).

Danno indiretto

In materia di danno indiretto da *malpractice* sanitaria anteriore alla c.d. legge Gelli-Bianco (l. n. 24/2017), è stata esaminata la questione del rapporto tra azione di responsabilità amministrativa e transazione sottoscritta dal soggetto pubblico danneggiato e il garante del danneggiante (assicurazione del medico dipendente della struttura pubblica), affermando che l'accordo transattivo non copre il danno erariale (indiretto) per il maggior danno risarcito al paziente danneggiato, non rilevando ai fini della responsabilità amministrativa la regola del riparto della responsabilità *pro quota* tra amministrazione e medico, vigente ai fini civili (sent. n. 194/2022, Calabria).

Le disposizioni poste dagli artt. 9 e 13, l. n. 24/2017 trovano applicazione nel giudizio di responsabilità amministrativa a condizione che il "fatto generatore" si sia verificato in vigenza della disciplina recata dalla legge c.d. Gelli-Bianco, ove per

"fatto generatore" è da intendersi il fatto storico foriero di responsabilità civile ossia l'illecito civile a monte, essendo irrilevante che l'eventuale transazione fra danneggiato civile ed ente, ovvero l'esborso indebito patito dall'ente danneggiato, si collochino temporalmente dopo l'entrata in vigore della legge medesima (sent. n. 845/2022, Sicilia).

Le eccezioni di decadenza e di inammissibilità dell'azione di responsabilità amministrativa, basate sull'applicabilità retroattiva dell'art. 9, l. n. 24/2017, sono infondate, posto che l'unica norma della cit. legge applicabile ai giudizi in corso è quella relativa ai criteri di liquidazione del danno non patrimoniale, la quale rinvia agli artt. 138 e 139 del codice delle assicurazioni private. Tuttavia, anche in quest'ultima ipotesi, la retroattività risulta meramente apparente, poiché si tratta solo di applicare il sistema tabellare vigente al tempo della decisione della causa (sent. n. 6/2022, 7/2022 e 43/2022, Umbria).

La l. n. 24/2017 è inapplicabile ai fatti antecedenti alla sua entrata in vigore e, diversamente opinando, ne deriverebbe una sterilizzazione di tutte le azioni risarcitorie in cui le aziende ospedaliere non abbiano seguito, in buona fede, una procedura all'epoca non prevista e non richiesta da previsioni di legge né regolamentari (sent. n. 309/2022, Toscana).

In relazione a una fattispecie di *malpractice* sanitaria verificatasi dopo l'entrata in vigore della l. n. 24/2017 e pertanto ricadente sotto la sua disciplina, è inammissibile l'azione di responsabilità amministrativa per violazione dell'art. 13 della cit. normativa, che pone a carico delle aziende sanitarie l'obbligo di comunicare tempestivamente all'esercente della professione sanitaria l'instaurazione del giudizio promosso nei suoi confronti dal soggetto danneggiato o l'avvio delle trattative stragiudiziali, con l'invito a prendervi parte (sent. n. 226/2022, Lombardia).

L'esperibilità, nei confronti del medico, dell'azione per il risarcimento del danno erariale non è pregiudicata dall'omessa comunicazione allo stesso, da parte dell'azienda di appartenenza, dell'avvio di trattative stragiudiziali con il danneggiato, costituendo l'accordo transattivo solo un elemento sintomatico di un possibile danno erariale e indice di parametrazione della sua consistenza quale danno indiretto (cit. sent. n. 309/2022, Toscana).

Non opera nel giudizio amministrativo-contabile il principio, affermato in sede civile, di ripartizione della responsabilità tra medico e struttura sanitaria in applicazione dell'art. 1298 c.c.; la diversità tra struttura aziendalistica privata, finalizzata a un'attività commerciale, e struttura sanitaria pubblica, che svolge un servizio pubblico essenziale per la tutela della salute della collettività, giustifica la differenza dei caratteri di disciplina nei rapporti tra medico e struttura di riferimento non essendovi, nell'ambito della sanità pubblica, l'esigenza di equo contemperamento e di selezione sul mercato che giustifichi una ripartizione interna dei costi risarcitori, come è proprio invece della sanità privata (sent. n. 46/2022, Liguria).

Sempre in materia di danno da *malpractice* medica, si è affermato che, in caso di responsabilità d'*equipe*, il rispetto del principio di affidamento non esonera dalla necessità di osservare gli obblighi derivanti dalla convergenza di tutte le attività verso il fine comune che è la salvaguardia della salute del paziente (sent. n. 17/2022, Liguria). Nel medesimo senso, la responsabilità d'*equipe* (in specie per l'attività

chirurgica) comporta che ciascuno dei membri assuma nei confronti del paziente una vera e propria posizione di garanzia, che impone a ciascuno il rispetto delle regole di prudenza e di diligenza, atteso che la condotta del singolo è funzionalmente connessa a quella del resto dell'*equipe*. Il principio dell'affidamento dell'operato altrui opera soltanto in relazione alle fasi dell'intervento in cui i ruoli e i compiti di ciascun operatore sono nettamente distinti (sent. n. 309/2022, Toscana).

Sussiste la responsabilità del direttore generale per il danno erariale subito dall'azienda per i servizi sanitari per la sanzione inflitta dall'Autorità garante della *privacy* in seguito alla violazione dell'allora vigente art. 164-*bis*, c. 1, d.lgs. n. 163/2006; nel caso di specie, la sanzione è stata cagionata dalla condotta del convenuto che non aveva adottato i necessari accorgimenti organizzativi idonei a impedire la diffusione impropria dei dati personali di un lavoratore subordinato, in violazione delle norme in materia di protezione della *privacy* (sent. n. 2/2022, Friuli-Venezia Giulia).

Integra una ipotesi di danno indiretto l'avvenuto risarcimento di un dipendente per danni da *mobbing* conseguente a una condotta imputabile all'amministrazione comunale. Nella specie, sono stati assolti il segretario comunale e il responsabile della p.o. del settore della polizia urbana, in quanto le condotte tenute nella vicenda sono risultate prive di capacità offensiva autonoma e di un collegamento teleologico mirato all'unico scopo di infliggere un trattamento di *mobbing*, rappresentando l'esecuzione della volontà e delle decisioni della giunta comunale i cui componenti non sono stati evocati in giudizio (sent. n. 272/2022, Veneto).

Nel giudizio di responsabilità erariale per il danno indiretto, conseguente alla condanna del comune al ripristino dello *status quo ante* a seguito di occupazione di porzione di terreno privato, avvenuta senza il consenso della proprietà, non assume rilevanza la pretesa esistenza di un consenso verbale della proprietà all'occupazione pubblica della particella catastale (nella specie, il convenuto intendeva provare, per testimonianza, l'esistenza di un consenso verbale). Ciò in quanto il comune era comunque tenuto, in base alle regole generali del procedimento amministrativo, ad acquisire formalmente e documentatamente l'assenso del privato all'occupazione del suolo, tant'è che l'elemento che ha comportato la soccombenza del comune nel giudizio risarcitorio avanti al giudice civile è stato proprio l'assenza di un documento attestante il consenso della proprietà ai lavori (sent. n. 30/2022, Trento).

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

Secondo i principi che governano la ripartizione dell'onere della prova nei giudizi vertenti sulla rendicontazione di risorse pubbliche, grava sul convenuto l'onere di dimostrare le ragioni di utilizzo delle risorse oggetto di contestazione e di provare la rispondenza delle dette ragioni alle finalità del funzionamento del gruppo di appartenenza. Le risorse in questione hanno, infatti, una natura pubblica che imprime vincoli di destinazione e la giurisprudenza contabile ha ripetutamente affermato che risponde a principi consolidati e immanenti nell'ordinamento che ogni beneficiario di un contributo pubblico vincolato a una specifica destinazione è assoggettato all'obbligo di dar conto del relativo impiego, dimostrando di aver utilizzato le risorse della collettività in modo coerente con le finalità che hanno costituito la causa dell'erogazione (sent. n. 112/2022, Sardegna).

Altre fattispecie di danno

In materia di danni per inosservanza delle limitazioni amministrative in conseguenza della violazione del patto di stabilità, vanno assolti i convenuti che hanno approvato il rendiconto del comune di appartenenza ed espresso i pareri favorevoli per il danno corrispondente alla spesa eccedente la media degli impegni di cui al titolo I dello stato patrimoniale della spesa del triennio 2010-2012, effettuata nell'anno 2013 in violazione di quanto previsto dall'art. 1, cc. 119 e 200 della l. 13 dicembre 2010, n. 220. Nel caso di specie, pur prendendo atto della illegittimità da cui era affetta la delibera di approvazione del rendiconto dell'anno 2011, si è rilevato che essa non avesse alcun rilievo ai fini della concreta causazione del danno contestato; in proposito, assumerebbe invece rilevanza l'approvazione degli atti contabili programmatici e dei successivi atti con i quali si impegnano spese correnti in misura superiore al limite previsto dalle disposizioni sopra indicate (sent. n. 243/2022, Lombardia).

Sono responsabili per danno erariale gli amministratori e i dipendenti di un ente pubblico che hanno ottenuto rimborsi per spese indebitamente qualificate come di rappresentanza (sent. n. 113/2022, Abruzzo). Possono, altresì, richiamarsi le ipotesi di danno per spese non obbligatorie (in specie per esternalizzazione di servizi di comunicazione, per buffet, per festival teatrali) disposte successivamente a una delibera della sezione di controllo della Corte dei conti di blocco della spesa *ex* art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267/2000 (sent. n. 154/2022, Calabria).

Va affermata la responsabilità del presidente, del direttore e del responsabile finanziario di un ente parco per spese sostenute in costanza di esercizio provvisorio per partecipare a una fiera internazionale, atteso che le stesse non rientravano palesemente fra quelle espressamente permesse dalla normativa in materia, ove si prevede che, durante l'esercizio provvisorio, gli enti possono impegnare mensilmente, per ciascun programma, unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti, le spese necessarie a carattere continuativo (sent. n. 621/2022, Sicilia).

È configurabile il danno patrimoniale derivante dall'illecita percezione di somme incamerate a titolo di rimborsi per spese di viaggio, in assenza dei prescritti requisiti. Nel caso di specie, il danno è stato cagionato da un medico incaricato, dall'azienda sociosanitaria locale (Assl) di appartenenza, di eseguire prestazioni specialistiche presso poliambulatori operanti nell'ambito provinciale di tale Assl, il quale ha fatto figurare una residenza fittizia, al fine di poter beneficiare dei rimborsi delle spese di viaggio, previsti dal c.c.n.l. (sent. n. 223/2022, Sardegna).

Sussiste la responsabilità erariale relativa a erogazione di pensioni a deceduti, per omessa o tardiva comunicazione telematica del decesso da parte dell'anagrafe comunale e/o del medico necroscopo (sent. n. 71/2022, Calabria).

4. Il rito abbreviato – questioni processuali e sostanziali

La proposizione di istanza di definizione del giudizio con rito abbreviato, implicando la disposizione diretta di diritti sostanziali della parte, richiede il conferimento in capo al difensore dello specifico potere, 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 (ord. n. 59/2022, Veneto).

Nel caso di parere favorevole del p.m., pur a fronte di una prospettazione dello stesso organo requirente che potrebbe in ipotesi configurare una fattispecie di doloso arricchimento (da intendersi quale conseguimento a qualsiasi titolo di un vantaggio *latu sensu* patrimoniale), la valutazione di cui all'art. 130, c. 4, c.g.c. si deve ritenere, in ossequio al principio del contraddittorio, non di spettanza monocratica del presidente, bensì di competenza del collegio (decreto n. 4/2022, Bolzano).

Non consente di dare ingresso al rito abbreviato un'istanza contenuta in una comparsa di risposta (quest'ultima redatta antecedentemente alla presentazione della richiesta di parere alla procura regionale), in cui l'istante, tacendo sul contenuto negativo del parere del p.m., ometta di farsi carico delle argomentazioni formulate dall'organo requirente e dunque di prendere diretta e circostanziata posizione in ordine alle medesime, alla luce della particolare valenza rivestita dal parere del p.m. nella tipologia di procedimento in questione (decreto n. 5/2022, Bolzano).

La funzione dell'organo giudicante non è di mera presa d'atto od omologazione della proposta del convenuto istante su cui la procura ha espresso parere concorde ma, pur nell'ambito di una cognizione sommaria e limitata (alle reciproche prospettazioni delle parti), è espressione di prerogative di carattere prettamente giurisdizionale, dovendo il collegio formulare un giudizio di congruità della somma proposta per la definizione del giudizio e potendo, in ipotesi, discostarsene pur in presenza di parere concorde del p.m. In tale contesto, il parere concorde del p.m. non origina, rispetto alla proposta formulata dal convenuto, una sorta di accordo definitorio delle ragioni erariali non solo per il consolidato principio dell'officiosità e dell'obbligatorietà dell'azione del p.m. contabile, ma anche per l'affermata irrilevanza degli accordi intervenuti fuori dal giudizio tra danneggiante e danneggiato (ord. 59/2022, Veneto).

È accoglibile l'istanza di accesso a rito abbreviato *ex* art. 130 c.g.c., pur in presenza del parere contrario della procura regionale, in analogia con il patteggiamento previsto nel codice di rito penale e nel rispetto dei principi a tutela del diritto di difesa (art. 24 Cost.), che risulterebbero irragionevolmente compromessi qualora il parere sfavorevole del p.m. rivestisse carattere inderogabile e impedisse una pronuncia giurisdizionale sull'ammissibilità della richiesta di rito abbreviato (decreto n. 9/2022, Lombardia).

È inammissibile l'istanza di definizione del procedimento con rito abbreviato del convenuto (previo parere negativo della procura regionale), in caso di rifusione del danno subito dall'agenzia per le erogazioni in agricoltura, e dunque di fattispecie nella quale era posto a giudizio un doloso arricchimento del danneggiante (decreto n. 2/2022, Friuli-Venezia Giulia).

È ammissibile l'istanza di rito abbreviato, su parere favorevole della procura, nonostante una parte (minoritaria) del danno sia contestata a titolo di arricchimento doloso. Ciò nel presupposto che tale parte del danno è stata interamente rifusa prima della discussione dell'istanza di rito abbreviato; la scelta del legislatore di non ammettere al rito abbreviato chi si sia arricchito dolosamente a danno dell'erario pubblico è finalizzata a escludere che costui, attraverso la definizione agevolata della propria posizione, conservi parte del profitto illecitamente conseguito e quando tale

eventualità è scongiurata, non sussistono più ragioni che si frappongano alla ammissione del convenuto al rito alternativo (decreto n. 1/2022, Lombardia).

È stata accolta la richiesta di accesso al rito abbreviato *ex* art. 130 c.g.c. di un convenuto e, contestualmente, è stata dichiarata l'estinzione in capo all'altro convenuto per sopraggiunto decesso, non avendo la procura chiesto la riassunzione in capo agli eredi in quanto non sussistevano i presupposti di cui all' art. 1, c. 1, l. n. 20/1994 (sent. n. 50/2022, Emilia-Romagna).

La definizione con rito abbreviato e la conseguente estinzione del giudizio opera limitatamente ai rapporti processuali per i quali è intervenuta l'istanza ai sensi dell'art. 130 c.g.c. (sent. n. 306/2022, Veneto).

La definizione del giudizio con rito abbreviato non si configura come una cessazione della materia del contendere, dal momento che il pagamento è solo parziale, ma una fattispecie estintiva speciale, non conforme né al modello processuale civile (art. 306 e ss. c.p.c. per rinuncia agli atti, per rinuncia all'azione e inattività delle parti) né alle ipotesi previste dal codice di giustizia contabile ai sensi dell'art. 110 (rinuncia agli atti del processo) e dell'art. 111 (inattività delle parti) (sent. n. 384/2022, Toscana).

Ai fini della definizione con rito abbreviato del giudizio, laddove la somma proposta dai convenuti non sia ritenuta congrua, in considerazione della responsabilità amministrativa ipotizzata, della gravità della condotta (contestata a titolo di dolo) e dell'entità del danno, per come desumibili dalla cognizione sommaria degli atti e dei documenti di causa, la richiesta di rito abbreviato può comunque essere accolta, rientrando nei poteri del collegio, ai sensi dell'art. 130 c.g.c., la rideterminazione dell'importo dovuto nella misura massima del 50% della pretesa risarcitoria (decreto n. 13/2022, Veneto).

In materia di liquidazione delle spese, una condanna solidale dei soccombenti, finalizzata a individuare un unico centro di imputazione per la rifusione delle stesse, mal si concilierebbe col notevole divario dei rispettivi importi indicati in citazione, oltre che delle rispettive somme versate dai convenuti in ottemperanza al decreto che ammette il rito abbreviato (sent. n. 11/2022, Bolzano).

Con il decreto che ammette la definizione del rito, mediante pagamento di una somma ridotta rispetto alla contestazione originaria, all'obbligazione risarcitoria originaria - di cui, con l'azione erariale, si chiede l'accertamento - si sostituisce una nuova (e diversa) obbligazione risarcitoria e solo con l'integrale adempimento degli obblighi imposti dal predetto decreto (pagamento della somma determinata entro il termine assegnato) si determina l'estinzione del giudizio instaurato dal p.m. a tutela delle ragioni erariali; diversamente il giudizio prosegue nelle forme del rito ordinario (Sez. Veneto, ord. n. 59/2022).

5. I giudizi di responsabilità sanzionatoria – questioni processuali e sostanziali

L'opposizione al decreto monocratico in materia di sanzioni pecuniarie instaura un procedimento ordinario a cognizione piena, in cui il giudice deve pronunciarsi sul merito della pretesa fatta valere dal requirente, tenendo conto degli elementi probatori prodotti nel corso del giudizio. A tale conclusione si è pervenuti soffermandosi sulla circostanza che, non essendo l'istituto in questione disciplinato dagli artt. 135 e 136 c.g.c., è necessario richiamare, da un lato (in virtù di quanto

previsto dall'art. 7 c.g.c.) l'art. 739 c.p.c., il quale disciplina una categoria generale di opposizione a decreto decisorio del giudice e, dall'altro, la giurisprudenza della Cassazione secondo cui il reclamo al giudice superiore non apre un giudizio di impugnazione in senso tecnico, essendo rivolto a provocare la prosecuzione dello stesso procedimento, nonché, relativamente all'opposizione al decreto ingiuntivo, il costante orientamento alla cui stregua il giudizio è un momento processuale intimamente collegato al procedimento iniziato con il ricorso per ingiunzione, di cui costituisce una fase eventuale e non un'impugnazione vera e propria, nel quale il giudice deve accertare il fondamento della pretesa fatta valere con il ricorso (sent. n. 23/2022, Liguria).

L'ambito normativo di applicazione della sanzione di cui all'art. 20, c. 7, d.lgs. n. 175/2016, non consente di ricomprendervi un ente che non rientri in alcuna delle categorie tipologiche di cui alla nozione tipica di ente locale, prevista dalla normativa in materia (decreti nn. 1 e 2 del 2022, Valle d'Aosta).

È stata respinta l'opposizione avverso il decreto monocratico con cui, in relazione all'omessa verifica dell'assetto complessivo delle partecipazioni societarie detenute da un comune, il giudice designato ha respinto il ricorso del p.m. finalizzato all'applicazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 20, c. 7, d.lgs. n. 175/2016, nei confronti del responsabile p.t. del servizio finanziario, ritenendo esaurito il potere sanzionatorio, per essere stata in separato giudizio già comminata sanzione nei confronti dei componenti della giunta comunale (sent. n. 32/2022, Liguria).

6. Le azioni a tutela delle ragioni del credito erariale

La natura pubblica delle risorse da tutelare in sede contabile giustifica l'applicazione di criteri meno stringenti rispetto a quelli che operano nel giudizio civile ed esenta la procura dall'onere di dimostrare specifici fatti e contegni comprovanti la volontà del debitore di sottrarre i beni alla garanzia del credito (ord. n. 35/2022, Emilia-Romagna).

In caso di sequestro conservativo *ante causam*, ai fini della verifica dell'efficacia nei confronti del terzo, va considerata la data della notifica dell'intimazione cui all'art. 543, c. 2, n. 2, c.p.c. e, dunque, possono essere oggetto di sequestro esclusivamente i crediti esistenti a quella data (anche se determinabili nell'esatto ammontare in un momento successivo); soltanto a decorrere dalla notifica dell'intimazione, infatti, il terzo è tenuto a considerare indisponibili le cose o le somme da lui dovute, assumendo, ai sensi dell'art. 546 c.p.c., gli obblighi di custode. Qualora sul conto corrente del sequestrando sia accreditato unicamente il trattamento pensionistico spettantegli, sulle somme a tale titolo incamerate permane un vincolo di impignorabilità (e un limite alla sequestrabilità) ai sensi degli artt. 545 e 546 c.p.c., nonostante gli importi pensionistici perdano il proprio carattere identificativo e si confondano con il patrimonio del pensionato (ord. n. 79/2022, Veneto).

È stata disposta la revoca dei provvedimenti di sequestro dei crediti, ritenuti privi di utilità pratica per le esigenze cautelari, in quanto nell'ottica di un bilanciamento di interessi alla luce del principio di effettività della tutela, va considerato che, a fronte del disagio che i provvedimenti di sequestro di crediti recano al convenuto e al terzo debitore, l'utilità che dalla misura cautelare può

derivare all'amministrazione presunta danneggiata è (sostanzialmente) nulla sia in ragione della enorme sproporzione tra credito garantito e importo vincolato in garanzia, sia in forza della considerazione secondo cui è prevedibile che nei conti sequestrati non sarà più accreditata alcuna somma di denaro (ord. n. 4/2022, Friuli-Venezia Giulia).

L'avvenuta conversione del sequestro cautelare in pignoramento, quale conseguenza dell'intervento di una sentenza di condanna esecutiva ai sensi delle disposizioni dell'art. 80 c.g.c. e dell'art. 686 c.p.c, importa *ex se* la cessazione della misura cautelare del sequestro, con la conseguenza che si impone l'adozione di una pronuncia di non luogo a provvedere sull'istanza di dissequestro avanzata dalla parte, non essendovi più alcuna misura cautelare di sequestro in essere, per la quale possa esser adottato un provvedimento di cessazione (sent. n. 295/2022, Veneto).

Non sussiste alcuna duplicazione tra il sequestro disposto in sede penale e il sequestro conservativo richiesto in sede contabile, vigendo piena autonomia tra i due procedimenti, in quanto il primo non costituisce garanzia a tutela del soddisfacimento del credito per l'amministrazione danneggiata ma, piuttosto, una misura con funzione preventiva e sanzionatoria (ord. n. 31/2022, Sardegna).

Sussiste il *periculum in mora* qualora emerga l'intenzione delle società intimate di cessare la propria attività a prescindere dall'esito dei pendenti giudizi. Nel caso di specie, le società veicolo intimate sono state poste in liquidazione, a causa della svalutazione dei crediti iscritti verso il G.S.E. e del valore degli impianti condotti in locazione e a seguito della riduzione del capitale sociale al di sotto dei minimi di legge nonché del rifiuto opposto dall'unico socio a effettuarne la ricapitalizzazione. Tale circostanza ha reso più incerta la garanzia già acquisita, dovendo la realizzazione del diritto al risarcimento del danno, ove riconosciuto all'esito del giudizio, passare attraverso la vendita dei beni già sequestrati ed essendo il valore degli stessi (già soggetto a svalutazione) condizionato dall'utilizzo effettivo e da una adeguata manutenzione (ord. n. 1/2022, Veneto).

Qualora il giudice di appello accerti l'inesistenza del diritto dell'amministrazione al risarcimento di danno erariale, non si determina semplicemente il sopravvenuto venir meno dell'interesse ad agire in revocatoria della procura, bensì l'infondatezza dell'azione revocatoria proposta, con liquidazione delle spese in applicazione dei principi di cui all'art. 31 c.g.c.; il rigetto della domanda revocatoria avente ad oggetto un fondo patrimoniale su beni immobili determina (ai sensi del combinato disposto dell'art. 2647, degli artt. 2668, c. 1, e 2652 n. 5, e dell'art. 2668, c. 2, c.c.) la cancellazione d'ufficio sia della trascrizione della domanda stessa nei registri immobiliari sia delle eventuali relative annotazioni a margine della trascrizione dell'atto revocando (sent. n. 150/2022, Calabria).

All'esito dell'accertamento della simulazione (art. 1414 c.c.), è inammissibile l'azione revocatoria (art. 2901 c.c.) - volta a rendere privo di efficacia l'atto di cessione delle obbligazioni acquistate con conseguente accrescimento del patrimonio del debitore in simulazione – per sopravvenuta carenza di interesse. Rileva, infatti, che nelle more del giudizio si è prodotto l'effetto estintivo del bene in dipendenza dell'erosione totale del capitale sociale per perdite, tenuto conto che l'iscrizione della domanda giudiziale ha un mero effetto prenotativo, irrilevante in relazione alle

vicende finanziarie e gestionali della società che hanno portato all'azzeramento del capitale e al formarsi di un patrimonio netto negativo (sent. n. 33/2022, Veneto).

Il reclamo, quale rimedio esperibile *ex* art. 76 c.g.c. dalle parti o dal terzo che assumano di essere pregiudicati da tale provvedimento, costituisce un mezzo d'impugnazione a effetti devolutivi-sostitutivi pieni, finalizzato al controllo dell'operato del giudice della cautela da parte di un giudice diverso e collegiale. Conseguentemente, il collegio investito del reclamo è titolare dei medesimi poteri attribuiti al primo giudice sull'intero *thema decidendum* oggetto del procedimento cautelare, pur se limitatamente al riscontro della sussistenza dei requisiti normativamente previsti per la concessione della misura cautelare (ord. 42/2022, Sardegna).

In sede cautelare, laddove sia affermata in via pregiudiziale la giurisdizione contabile, non può revocarsi il sequestro sul presupposto della pendenza di un regolamento preventivo di giurisdizione; in proposito, assume rilevanza l'art. 367 c.p.c., richiamato dall'art. 16 c.g.c., nella vigente formulazione come modificata dalla l. n. 353/1990, che ha espunto la sospensione automatica del processo di merito, in caso di presentazione di un'istanza di regolamento di giurisdizione, richiedendo, per l'eventuale sospensione, la valutazione della non manifesta infondatezza della questione, al fine di prevenire eventuali abusi dell'istituto (ord. n. 1/2022, Veneto).

7. I giudizi sui conti – questioni processuali e sostanziali

Rispetto al giudizio di conto, azionato per la dichiarazione di irregolarità di alcune gestioni contabili, costituisce antecedente logico l'interpretazione, accertata con efficacia di giudicato dal g.o. già adito, delle clausole negoziali da adottare circa il criterio per la rendicontazione degli introiti da mostre e per il riversamento di quota degli stessi all'erario. Solo successivamente, il giudice contabile potrà scrutinare la correttezza e completezza della rendicontazione e del versamento dell'agente, sulla base dell'opzione ritenuta applicabile tra le due possibili (nella specie, l'80% degli utili nettizzati delle spese ammissibili rendicontate, ovvero il 10% dei ricavi del biglietto delle mostre). È stata pertanto accolta la richiesta presentata dall'agente contabile o affidatario in concessione del servizio di biglietteria presso il Polo Culturale Ostiense, di sospendere il giudizio (ai sensi dell'art. 106 c.g.c.), in attesa dell'esito del pendente processo civile, avente ad oggetto le percentuali di incasso delle mostre da riversare all'amministrazione concedente (sent.-ord. n. 427/2022, Lazio).

Vanno affermati la natura di agente contabile e il correlato obbligo di rendicontazione e versamento, per l'ambito degli introiti delle mostre, qualunque sia il criterio e la misura per la definizione dell'importo o quale che sia il sistema di rendicontazione al soggetto pubblico. Non sussiste la giurisdizione del giudice contabile e non rientra nella categoria dei giudizi di conto, invece, la richiesta di accertamento del debito relativo al canone concessorio, attinente ai rapporti convenzionali tra le parti, scrutinabili dal giudice ordinario (sent.-ord. n. 427/2022, Lazio).

È improcedibile il conto giudiziale a materia del magazzino farmacia di un'azienda ospedaliera, benché redatto alla luce delle regole interne di riferimento, in quanto risultato inidoneo a rappresentare il reale movimento dei farmaci, perché

predisposto solo per valore, senza rappresentazione delle operazioni di carico e scarico nonché delle consistenze fisiche dei farmaci suddistinti per tipo all'interno della categoria merceologica (art. 628 r.d. n. 827/1934) (sent. n. 165/2022, Calabria).

È infondato il ricorso in opposizione al decreto del giudice monocratico che ha assegnato alla società concessionaria di spazi museali (d.lgs. n. 42/2004) un termine per la resa del conto giudiziale degli incassi relativi all'attività di sfruttamento dei locali concessi in uso, attraverso l'organizzazione di mostre e l'attività di *merchandising*, atteso che la qualificazione di agente contabile della società concessionaria deriva dal maneggio di denaro pubblico, costituito dalla quota di incassi (*royalty*) di spettanza, sin dal momento dell'incasso, dell'istituto concedente (sent. n. 614/2022, Lazio).

È inammissibile l'intervento di un comune, nell'ambito di un giudizio su un conto economale, in considerazione della non adesività alle richieste della procura (sent. n. 160/2022, Emilia-Romagna).

Nel giudizio di conto l'onere della prova, anche in caso di forza maggiore, grava sull'agente contabile che deve dimostrare, in maniera rigorosa, il corretto utilizzo delle risorse assegnategli ovvero che l'eventuale ammanco non sia allo stesso imputabile. Pertanto, in assenza di un valido titolo giustificativo, l'agente va condannato al pagamento in favore dell'ente della somma non versata e delle spese di giudizio (sent. n. 159/2022, Veneto).

Con riferimento alle sanzioni per la mancata presentazione dei conti di cui all'art. 141, c. 6, c.g.c., ne è stata esclusa l'applicazione laddove l'agente contabile ha rappresentato l'esistenza di idonei gravi motivi per giustificare il mancato adempimento (quale l'indisponibilità della documentazione, non imputabile all'agente stesso). Laddove le giustificazioni del mancato adempimento non sono state ritenute idonee, dopo aver precisato che la sanzionabilità della condotta omissiva non è condizionata dalle autonome e distinte valutazioni relative al perdurante interesse all'acquisizione del conto giudiziale mediante compilazione d'ufficio, è stata irrogata la prevista sanzione (decreti nn. 11-12-13-14-15-16/2022, Abruzzo).

In presenza di un ente che svolge attività di maneggio di denaro in più sedi, gli artt. 192 e 193 del r.d. n. 827/1924 sanciscono il principio dell'unicità del conto (anche nell'ipotesi di contabili principali e contabili secondari), ad eccezione delle ipotesi in cui la legge o disposizioni organiche dell'ente prevedano (a norma dell'art. 178 c. 1 lett. a), r.d. 827/1924) una pluralità di agenti contabili, ovvero la presentazione di conti distinti, in quanto tali trattati e approvati dall'ente separatamente (nel qual caso la competenza all'esame giudiziale di ogni singolo conto spetta alla sezione giurisdizionale del luogo ove si è svolta la gestione) (sent. n. 67/2022, Calabria).

Gli esattori-concessionari della riscossione dei tributi locali, in forza di un atto di concessione, sono assimilabili agli agenti contabili degli enti locali e in tale qualità sono assoggettati all'obbligo di resa del conto, redatto secondo quanto previsto nel modello 21, d.p.r. n. 194/1996, debitamente sottoscritto e corredato dalla relativa documentazione idonea a dimostrarne la correttezza della gestione (sent. n. 57/2022, Veneto).

In seguito all'instaurazione del giudizio, conseguito all'omesso deposito del conto da parte dell'agente contabile, diversamente dalle ipotesi di cui agli artt. 146 e

150 c.g.c., in cui difetta la contrapposizione tra tesi e antitesi che giustifica la pronuncia sulle spese, nelle ipotesi di fissazione dell'udienza di discussione (artt. 147-148 c.g.c.) e nei giudizi di resa del conto, si applicano i principi della giurisdizione contenziosa, cosicché il provvedimento definitorio del giudizio deve recare la statuizione sulle spese (sent. n. 104/2022, Emilia-Romagna).

Relativamente alla successione tra agenti contabili (economi) nel corso della gestione, senza passaggio di consegne e/o redazione del relativo verbale, si è precisato che la confusione della gestione comporta sul piano processuale inscindibilità di cause e sul piano sostanziale la solidarietà passiva tra gli agenti contabili obbligati a risarcire il danno (art. 181 r.d. n. 827/1924) (sent. n. 157/2022, Calabria).

Il conto di ultima gestione del cassiere interno (economo) di una camera di commercio, prima dell'accorpamento di due enti camerali, deve essere sottoposto necessariamente al giudizio della sezione, ai sensi dell'art. 147, c. 3, lett. b) del c.g.c. (sent. n. 68/2022, Veneto).

Stante l'affidamento esclusivo dell'esame del conto giudiziale al magistrato relatore, il p.m. non può svolgere autonomi accertamenti, né formulare rilievi alla relazione di discarico pervenutagli su ordine del presidente della sezione giurisdizionale, né chiedere la sospensione del termine di 30 giorni per esprimere l'avviso, ne consegue che non hanno ingresso in questa fase ulteriori valutazioni e/o considerazioni attinenti a possibili profili di danno all'erario che, invece, vanno introdotti non nel giudizio di conto ma nel giudizio di responsabilità erariale di cui all'art. 51 c.g.c. (sent. n. 194/2022, Emilia-Romagna).

Il conto compilato d'ufficio dev'essere sottoposto necessariamente al giudizio della sezione, viepiù laddove risulti privo della parificazione, attività avente natura intrinseca di atto di controllo interno e finalizzata alla verifica della concordanza delle risultanze con le scritture contabili dell'ente e/o al rilievo di anomalie o circostanze che precludano la chiusura contabile dei rapporti di debito/credito tra l'amministrazione e il suo agente (sent.-ord. n. 89/2022, Veneto).

L'esame giudiziale dei conti degli agenti contabili delle pubbliche amministrazioni risponde a un interesse pubblico, di rilevanza costituzionale, alla verifica della regolarità della gestione del denaro o dei beni della collettività. Il legislatore ha inteso trovare una sintesi equilibrata tra tale interesse e quello delle parti (agente contabile e p.a.) a una sollecita definizione del rapporto tra esse intercorrente, prevedendosi l'estinzione del giudizio di conto qualora quest'ultimo sia stato depositato nella segreteria della sezione per cinque anni, senza che entro tale termine sia stata depositata la relazione del magistrato relatore ovvero elevate contestazioni. In ordine alle spese, è stata esclusa la liquidazione delle spese legali a favore del convenuto in caso di declaratoria di prescrizione e, in generale, di pronuncia in rito (sent. n. 64/2022, Liguria).

È stata affermata la competenza territoriale a esaminare gestioni contabili svolte nel territorio della regione, ma afferenti ad articolazioni locali di ente pubblico (istituto di ricovero e cura a carattere scientifico) avente sede nel territorio di altra regione. A tale conclusione si è pervenuti escludendo, sulla base di un'analisi dell'assetto organizzativo e normativo dell'ente, che le gestioni contabili in questione fossero tenute da agenti contabili secondari, i cui conti avrebbero altrimenti dovuto

confluire in quello dell'agente contabile principale avente sede in altra regione, con conseguente concentrazione della competenza territoriale in capo alla sezione giurisdizionale nel cui ambito territoriale ha sede il contabile principale (sent. 123/2022, Lombardia).

L'utilizzatore di una carta di credito dell'amministrazione deve ritenersi a tutti gli effetti un agente contabile; pertanto, il conto relativo a una carta di credito dev'essere reso con l'osservanza dei parametri normativi stabiliti dall'art. 616, r.d. n. 827/1924, in base ai quali il conto deve ricomprendere obbligatoriamente: il "carico" (costituito dalla consistenza iniziale della gestione e pari alle risultanze finali del precedente conto); lo scarico (costituito dalle risultanze della gestione, che tengano conto dei movimenti avvenuti nel corso della stessa); i resti da esigere; l'introito; l'esito; la rimanenza. Deve, quindi, ritenersi inammissibile il conto giudiziale che risulti privo dei suddetti elementi essenziali, non essendo applicabili disposizioni difformi dai principii generali, eventualmente contenute in norme regolamentari emanate dal singolo ente (sent. n. 88/2022, Marche).

In ipotesi di cessione di diritti, attività e passività ad altro ente costituito per ragioni di continuità, deve escludersi che una pretesa afferente al rapporto contrattuale di tesoreria, esauritosi anteriormente alla cessione, possa essere fatta valere nei confronti dell'ente-ponte (e, quindi, della banca *in bonis* che l'abbia successivamente incorporato), non potendosi riferire tale pretesa ai diritti, attività e passività, costituenti l'azienda della banca in risoluzione, di cui all'art. 43, d.lgs. n. 180/2015. Pertanto, non può essere ravvisata la legittimazione passiva nel giudizio di conto in capo all'ente-ponte né tantomeno in capo all'Istituto di credito incorporante quest'ultimo, laddove la gestione di tesoreria si fosse già conclusa al momento della cessione (sent. n. 113/2022, Marche).

La mancata movimentazione di somme di denaro da parte dell'agente contabile in un dato esercizio (ivi compresa l'ipotesi di assenza di riscossioni) non incide sulla sussistenza della gestione contabile e non fa venir meno gli obblighi di rendicontazione a carico dell'agente, al fine di consentire una complessiva valutazione della sua gestione, anche in continuità con gli esercizi precedenti e seguenti (sent. n. 116/2022, Emilia-Romagna).

Non è corretta la stesura di un conto relativo a una frazione della gestione dell'agente contabile o a un periodo posto a cavallo di due distinti esercizi contabili, non coincidenti, comunque, con l'esercizio finanziario in quanto tale modalità di rendicontazione non consente l'accertamento della regolarità della stessa e della relativa responsabilità e non consente, inoltre, di verificare la concordanza con le scritture contabili dell'ente; la gestione deve essere inscindibilmente collegata all'esercizio finanziario dell'ente (sent-ord. n. 81/2022, Veneto).

Nell'ambito dei conti giudiziali resi dai consegnatari di azioni e partecipazioni della regione, il consegnatario-agente contabile è da individuare nel soggetto che gestisce la partecipazione ovvero colui che ha la delega dell'ente per l'esercizio dei diritti del socio. Accedere a una nozione di disponibilità giuridica della partecipazione rispetto a una mera nozione di disponibilità materiale, non vuol dire disconoscere il principio della separazione tra l'ordinante la spesa e il gestore della stessa, ossia tra amministratore e agente contabile, bensì riconoscere una nozione moderna di maneggio che risulti coerente con le specificità proprie dell'oggetto

costituito da titoli azionari o comunque partecipativi come operanti nel sistema (sent. n. 22/2022, Piemonte).

È priva di fondamento l'eccezione concernente l'irregolarità della notifica (comunicazione) del decreto di fissazione udienza e dell'allegata relazione del magistrato relatore sul conto, sul presupposto che la comunicazione indirizzata alla pec della società dovesse, al contrario, essere effettuata al rappresentante legale *pro tempore* in quanto soggetto giuridico distinto. Deve rilevarsi, al riguardo, in disparte la precisazione che, ai sensi dell'art. 140 c. 3, c.g.c., il deposito del conto costituisce in giudizio il contabile, che la comunicazione è stata eseguita all'indirizzo pec della società, che ha stipulato con l'ente locale il contratto per l'affidamento del servizio di riscossione dei diritti sulla sosta a pagamento, come prescritto, nelle forme stabilite dall'art. 147, c. 4, c.g.c. (sent. n. 174/2022, Sardegna).

Dev'essere adottata una pronuncia di improcedibilità qualora il conto giudiziale non venga effettivamente presentato dal soggetto obbligato, potendo la procura erariale attivare il giudizio per resa di conto. Diversamente, si potrebbe (in ipotesi) verificare che il giudizio di conto, già aperto con la presentazione del primo conto giudiziale ad opera del (falso) agente contabile, non potendo essere definito con una pronuncia in rito, arrivi a proseguire nei confronti di un soggetto diverso da quello originariamente costituito in giudizio e con un oggetto del tutto diverso da quello originario, con un'inammissibile estensione soggettiva e oggettiva del suo ambito, che contrasterebbe da un lato con l'impossibilità di procedere alla chiamata del terzo *iussu iudicis* e, dall'altro, con la necessità che ogni conto giudiziale dia luogo a un autonomo giudizio (sent. n. 420/2022, Toscana).

Nel caso in cui l'agente contabile incaricato della riscossione dei tributi sia una società di capitali, l'obbligo di resa del conto ricade sempre sulla società anche se fallita e anche per gestioni contabili anteriori all'apertura del fallimento; tale obbligo deve essere assolto dal curatore fallimentare, il quale ha la titolarità della legittimazione processuale della società fallita per tutti i rapporti di diritto patrimoniale fra i quali è da ricomprendere l'oggetto del giudizio per resa del conto che è strumentale all'attivazione del giudizio di conto (sent. n. 16/2022, Sicilia).

Quanto alle spese economali, è stato chiarito che la loro finalità va individuata nell'esigenza di consentire alle p.a. di far fronte con immediatezza a spese necessarie per il funzionamento degli uffici, per le quali è prevista l'utilizzazione dell'ordinario procedimento di spesa (art. 182 e ss., Tuel). Ne consegue la illegittimità della spesa economale ove ricorra la impossibilità di sussumerla nelle categorie specificamente elencate nella norma regolamentare; pertanto, prima di procedere ai pagamenti, l'economo ha l'onere di verificare che il procedimento a monte del pagamento sia regolarmente finalizzato e che sia giustificato da un idoneo supporto documentale che renda esplicita l'indicazione della motivazione della spesa a riscontro della regolarità della stessa (sent. n. 554/2022, Sicilia).

8. I giudizi pensionistici – questioni processuali e sostanziali

È stato dichiarato il difetto di giurisdizione in ordine alla richiesta del riscatto a titolo gratuito ai fini pensionistici e ai fini della carriera della durata del corso legale per il conseguimento del titolo di laurea richiesto per l'immissione in servizio permanente effettivo, in quanto la questione è stata ritenuta afferente direttamente

non alla determinazione del trattamento di pensione, ma ai diritti e obblighi inerenti al rapporto di impiego, pur se influenti sulla pensione (sent. n. 65/2022, Toscana).

Non sussiste la giurisdizione contabile su decreti di riscatto riguardanti dipendenti statali ancora in servizio; nel caso di specie, trattandosi di riscatto di servizi in favore di personale dello Stato ancora in attività e non essendo l'impugnativa rivolta, come prevede l'art. 62 del r.d. 1214/1934, avverso il decreto concernente la liquidazione del trattamento di quiescenza, deve ritenersi che il giudice contabile sia privo di giurisdizione, la quale va declinata in favore del giudice amministrativo territorialmente competente (sent. n. 8/2022, Marche).

È stata respinta l'eccezione, sollevata dall'Inps, di inammissibilità del ricorso per assenza della previa domanda amministrativa, considerando che la domanda era stata presentata, sebbene in forma collettiva e nei confronti della struttura centrale, anziché di quella territoriale dell'Istituto e che ad essa l'ente aveva anche fornito riscontro (sent. n. 2/2022, Abruzzo).

Qualora un ricorrente effettui rinuncia agli atti del giudizio prima della notifica del ricorso al resistente, il giudizio deve essere dichiarato estinto anche senza l'accettazione della controparte, pur prevista dall'art. 110, c. 3 c.g.c., dovendosi ritenere che tale accettazione sia necessaria solo quando il rapporto processuale è già instaurato e vi sia una parte costituita che abbia interesse alla prosecuzione del giudizio (sent. n. 173/2022, Lombardia).

Ove la richiesta di tutela non sia di tipo oppositivo (come, ad esempio, nel caso di impugnazione di un provvedimento di espropriazione per pubblica utilità o di un provvedimento sanzionatorio), ma tenda a una diversa regolazione del rapporto previdenziale (in particolare, per la parte riguardante la quantificazione dell'onere di riscatto), la sola demolizione dell'atto in autotutela non può, comunque, condurre alla soddisfazione dell'interesse del ricorrente, poiché il solo annullamento di tale atto, con la connessa caducazione della regolazione del rapporto dallo stesso recata, non può produrre una diversa strutturazione del controverso rapporto previdenziale nel senso auspicato dal ricorrente, ma semplicemente costituisce la premessa per una riedizione dell'attività amministrativa, con consequenziale insussistenza della cessazione della materia del contendere (sent.-ord. n. 47/2022, Friuli-Venezia Giulia).

Sia l'art. 159 c.g.c. che l'art. 418 c.p.c., da esso richiamato, riguardano la domanda riconvenzionale formulata nei confronti della stessa parte attrice, mentre, laddove venga rivolta una diversa domanda nei confronti di altro convenuto, essa va strutturalmente ricondotta all'azione nei confronti del terzo chiamato. L'affinità con l'istituto della chiamata di terzo induce, quindi, a ritenere applicabile il disposto di cui all'art. 420, cc. 9 e 10, c.p.c., che prevede il differimento dell'udienza di discussione, con ordine di notificazione della memoria contenente la domanda trasversale al destinatario, nel rispetto dei termini a comparire di cui all'art. 415 c.p.c., e onere di deposito di memoria difensiva almeno dieci giorni prima della nuova udienza, ai sensi dell'art. 416 c.p.c. Tuttavia, il *simultaneus processus* non avrà luogo ove il giudice ritenga che la chiamata del terzo possa pregiudicare, in modo irragionevole, l'esigenza del ricorrente di ottenere una rapida definizione della controversia (sent. n. 77/2022, Marche).

Per evitare di rendere priva di significato la previsione dell'articolo 218, c. 1 c.g.c., nella parte in cui, anche per limitare il contenzioso in ottemperanza, prevede che il ricorso sia notificato previa diffida, si deve ritenere che la parte intimata sia tenuta a offrire all'interessato, ove vi sia l'intento di ottemperare, ogni elemento significativo che, in un contesto collaborativo, possa ragionevolmente indurlo almeno a rinviare la propria determinazione (che diventa, così, eventuale) di introdurre il giudizio, potendo confidare sull'effettivo avvio del procedimento che condurrà in tempi brevi alla soddisfazione della sua pretesa (sent. n. 36/2022, Friuli-Venezia Giulia).

In un ricorso promosso da un dipendente pubblico nei confronti dell'Inps in materia di variazione della posizione assicurativa, connessa ai numerosi procedimenti di correzione dallo stesso attivati, il giudice ha respinto le istanze formulate dal ricorrente, precisando che la richiesta di variazione della posizione assicurativa (attivabile da parte dell'iscritto nell'ambito del più generale progetto di consolidamento della banca dati delle posizioni assicurative dei dipendenti iscritti alle gestioni pubbliche dell'Inps) attribuisce al titolare della posizione individuale un ruolo di natura collaborativa, consistente nell'agevolare l'ente previdenziale nell'opera di consolidamento della menzionata banca dati. L'iscritto funge cioè da impulso affinché l'Inps si attivi avviando, in primo luogo, un'istruttoria interna e, ove ciò non fosse sufficiente, coinvolgendo il datore di lavoro ai fini della regolarizzazione dei periodi mancanti e del versamento dei contributi eventualmente dovuti (sent. n. 38/2022, Friuli-Venezia Giulia).

Anche nel rito pensionistico trova applicazione il canone civilistico di valutazione probatoria del "più probabile che non", di talché una sfuggente posizione dell'Istituto previdenziale, a fronte della qualificata documentazione prodotta dal ricorrente, conduce a ritenere che la posizione di quest'ultimo sia plausibilmente attendibile e comunque connotata dal necessario interesse ad agire *ex* art. 100 c.p.c. (sent. n. 19/2022, Bolzano).

È stato respinto il ricorso presentato da un funzionario della polizia penitenziaria per il riconoscimento del diritto al riscatto gratuito degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto per l'accesso alle carriere, *ex* art. 32, d.p.r. 1092/1973; tale norma è stata ritenuta applicabile al solo personale militare, escludendone l'interpretazione estensiva o analogica, in quanto contenente una deroga al principio di onerosità del riscatto del periodo di studi universitari. È stata dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 32, d.p.r. 1092/1973 per violazione degli artt. 3, 36, 38 e 97 Cost., nella parte in cui non disciplinano il computo gratuito (come previsto per gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri e delle Forze di polizia militare), richiamando le peculiarità dello *status* di militare e del relativo regime giuridico e, quindi, la non omogeneità delle fattispecie messe a confronto, nonché la non incidenza della questione sull'idoneità della pensione ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa. (sent. n. 2/2022, Abruzzo).

È stato respinto un ricorso avente ad oggetto la richiesta di riconoscimento del diritto a conservare il trattamento pensionistico attribuito nonostante il mutamento del titolo di quiescenza (inizialmente attribuito per infermità), a seguito di perdita del grado, in quanto l'art. 923, c. 5, d.lgs. n. 66/2010 prevede che la pendenza di un

procedimento penale o disciplinare nei confronti del militare non impedisce che il medesimo possa cessare dal servizio per altre cause, ivi inclusa la causa di infermità, ma precisa che, ove intervenga un provvedimento di perdita del grado per un procedimento disciplinare (o penale) già avviato in corso di rapporto, la cessazione dal servizio è ricondotta di diritto a tale causa. Non è ravvisabile un'esigenza di tutela dell'affidamento sulla conservazione del trattamento attribuito, stante la consapevolezza della sua non definitività e della pendenza del procedimento disciplinare. Ne consegue che, a seguito della modifica del titolo di cessazione dal servizio, divenuto derivante dalla perdita del grado e non da infermità, il trattamento pensionistico può permanere solo se il militare è in possesso dei requisiti ordinari di accesso a pensione (sent. n. 25/2022, Abruzzo).

In presenza della normativa concernente l'unicità del procedimento d'accertamento della dipendenza da causa di servizio, introdotta dall'art. 12, d.p.r. n. 461/2001 (per effetto della quale il diniego di tale dipendenza viene ad assumere valenza definitiva e vincolante anche in sede di disamina di una successiva istanza riguardante l'attribuzione della pensione privilegiata), sussiste un interesse concreto e attuale del soggetto, benché non ancora collocato in quiescenza, a contestare tale diniego in sede giudiziale e, quindi, a richiedere l'emissione di una pronunzia definitiva, da parte della Corte dei conti (in qualità di giudice competente in materia pensionistica), sulla sussistenza o meno della dipendenza da causa di servizio dell'infermità lamentata, quale presupposto essenziale e indispensabile, in base all'art. 67, d.p.r. n. 1092/1973, per il futuro conseguimento della pensione privilegiata (sent.-ord. n. 12/2022, Basilicata; sent. n. 128/2022, Veneto, sent. 217/2022, Calabria; sent. n. 88/2022, Emilia-Romagna; sent. n. 69/2022, Sicilia).

In senso contrario, è stata affermata l'inammissibilità del ricorso volto a ottenere l'accertamento della dipendenza da causa di servizio della lamentata infermità, laddove non sia stata previamente presentata, in sede amministrativa, una domanda per il riconoscimento del trattamento privilegiato diretto da parte di un dipendente ancora in servizio (sent. n. 690/2022, Campania; sent. n. 300/2022 Puglia; sent. n. 2/2022 Toscana; sent. n. 37/2022 Molise).

È onere dell'interessato quello di formulare in modo preciso e puntuale l'istanza di pensione privilegiata, atteso che le patologie ivi indicate delimitano l'oggetto del procedimento amministrativo e della successiva valutazione medico-legale. Di conseguenza, il dipendente non può pretendere che il riconoscimento di patologie lamentate soltanto con successiva istanza di pensione possano determinare la decorrenza del trattamento pensionistico privilegiato dalla data della precedente istanza, nella quale tali patologie neppure erano menzionate; occorre, infatti, preservare i principi di correttezza, diligenza e buona fede anche nei rapporti previdenziali (sent. n. 289/2022, Sicilia).

La domanda di pensione privilegiata è inammissibile, qualora proposta oltre il termine decadenziale quinquennale di cui all'art. 169, d.p.r. n. 1092/1973, anche in presenza di un astratto obbligo di avvio ufficioso della procedura per l'accertamento della dipendenza da causa di servizio. L'art. 3, r.d. n. 1024/1928 e, analogamente, l'art. 3, d.p.r. n. 461/2001 si limitano, infatti, a prevedere, nelle ipotesi ivi contemplate, l'ufficiosità dell'avvio della procedura di accertamento della dipendenza da causa di servizio e non anche della liquidazione d'ufficio della

pensione di inabilità, che costituisce un passaggio successivo e conseguenziale ma, comunque, ulteriore; va fatta eccezione per l'ipotesi prevista dall'art. 167, d.p.r. n. 1092/1973 ovvero nel caso in cui il dipendente sia anche cessato dal servizio per infermità o lesioni riconosciute dipendenti da fatti di servizio (sent. n. 136/2022, Sicilia).

Il giudizio avviato da un ricorrente già beneficiario di un trattamento pensionistico privilegiato e volto a ottenere il riconoscimento della pensione privilegiata per un'ulteriore patologia non riconosciuta come dipendente da causa di servizio, in assenza di precedente analoga istanza amministrativa, deve essere dichiarato inammissibile ai sensi dell'art. 153 lett. b) c.g.c. L'introduzione diretta del giudizio, non consente, infatti, all'amministrazione resistente di esercitare il proprio potere amministrativo. (sent. n. 848/2022, Sicilia).

I trattamenti pensionistici privilegiati di cui all'art. 139, d.p.r. 1092/1973 (conseguenti al transito di un soggetto all'impiego civile, senza soluzione di continuità e per mansioni diverse da quelle svolte durante il servizio militare) debbono ritenersi esclusi dai limiti di cumulabilità tra redditi da lavoro e pensioni privilegiate (sent. n. 84/2022, Marche).

È stato riconosciuto il diritto dei ricorrenti, in qualità di eredi dell'avente diritto, al trattamento pensionistico di inabilità *ex* art. 2, c. 12, l. n. 335/1995, in relazione a una fattispecie in cui il dante causa, deceduto per grave patologia, era legato a un ente locale da un rapporto a tempo determinato e non era mai stato destinatario di un provvedimento di risoluzione di tale rapporto per inabilità. Nel caso di specie, l'inabilità si era già resa evidente, per cui il fatto che non vi fosse un provvedimento formale di risoluzione del rapporto lavorativo per infermità, non è apparso dirimente, proprio in considerazione della gravissima infermità da cui era afflitto l'interessato, ben nota al datore di lavoro, e che avrebbe comunque comportato l'impossibilità per lo stesso di proseguire l'attività lavorativa e addirittura di svolgere qualsiasi impiego, tanto da condurlo in breve tempo a morte (sent. n. 806/2022, Campania).

La condizione di assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa, di cui all'art. 2, c. 12, l. n. 335/1995, non implica anche l'irreversibilità di tale stato. Pertanto, l'accertamento in sede giudiziale dell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa alla data della cessazione del rapporto di lavoro non preclude al giudice di tener conto anche del successivo recupero della capacità di guadagno e, per l'effetto, di limitare il riconoscimento del conseguente beneficio al solo periodo in cui ne sussistevano i requisiti (sent. n. 414/2022, Sicilia).

La qualificazione di persona portatrice di *handicap*, ai sensi della l. n. 104/1992, non esclude in radice la circostanza che residuino capacità positive del soggetto per consentirne il migliore inserimento all'interno della società, e anzi, la stessa normativa prevede misure volte a favorire l'ingresso del disabile nel mondo del lavoro e dello studio, così come altre disposizioni dell'ordinamento finalizzate al collocamento obbligatorio delle persone disabili. Il riconoscimento dell'*handicap* grave non può pertanto essere, da solo, invocato per smentire le risultanze della consulenza medico legale che abbia con congrua motivazione e convincenti

argomentazioni escluso l'inidoneità assoluta e permanente, considerato anche che la ricorrente era stata impiegata già per lunghi periodi (sent. n. 683/2022, Sicilia).

È manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della norma posta dall'art. 13 c. 1, r.d. n. 636/1939 (nel testo modificato dalla l. n. 1272/1939, in sede di conversione, e sostituito, dapprima, dall'art. 2, l. n. 218/1952 e, successivamente, dall'art. 22, l. n. 903/1965), nella parte in cui riconosce la pensione di reversibilità al coniuge, ancorché separato o divorziato, negandola, invece, al convivente *more uxorio* pur se il suo rapporto sia dotato dei requisiti di stabilità e certezza tipici del rapporto di coniugio. Le previsioni della l. n. 76/2016, atte a radicare il diritto alla pensione di reversibilità del partner superstite di una coppia unita civilmente e formata da persone dello stesso sesso (art. 1, c. 20), in ragione della introduzione nell'ordinamento dell'istituto dell'unione civile quale specifica formazione sociale ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost. (art. 1, c. 1) non hanno portata retroattiva (sent. n. 385/2022, Sicilia).

Il diritto alla pensione sussiste una volta provata la vivenza a carico, richiesta per il riconoscimento del diritto del minore alla pensione di reversibilità della nonna materna, in conformità a una lettura costituzionalmente orientata della normativa, correlata a esigenze di protezione del discendente minore del *de cuius*, quale realizzazione, sul piano previdenziale, di una forma di ultrattività della solidarietà familiare (sent. n. 152/2022, Piemonte).

In merito alla esatta perimetrazione del c.d. fatto di guerra per i civili, mediante la distinzione tra la posizione dei militari e quella dei soggetti civili ovvero dei civili non militarizzati, la posizione di questi ultimi richiede un collegamento più forte e stringente tra l'infermità e il fatto di guerra, intendendo per tale solo quello che sia stato la causa violenta diretta e immediata della invalidità o del suo aggravamento o della morte (sent. n. 439/2022, Toscana).

Pur in presenza di pensione di guerra, non si può escludere la natura previdenziale/assistenziale e i conseguenti principi stabiliti per l'irripetibilità: pertanto, pur rigettando la richiesta della detta pensione in presenza di c.t.u. negativa, è stata esclusa la ripetibilità di quanto percepito in buona fede (sent. n. 35/2022, Sardegna).

È esclusa la possibilità di riconoscimento a favore delle vittime della criminalità organizzata dei benefici previsti dalla legge a favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tali matrici; nella specie, il ricorrente, vittima della criminalità organizzata e beneficiario delle agevolazioni previste a tale titolo, aveva chiesto il ricalcolo della pensione, con la applicazione di dieci anni di contributi figurativi e la rideterminazione della retribuzione pensionabile di una quota del 7,5% (sent. n. 373/2022, Toscana).

Non è accoglibile la domanda di retrodatazione della "pensione anticipata quota 100" in cumulo con contributi sia della gestione dipendenti pubblici (CTPS) sia della gestione privata, alla data di presentazione di precedente domanda di pensione anticipata in gestione pubblica-fondo CTPS docenti, senza espressa richiesta di cumulo, respinta per mancanza del requisito contributivo. Ciò in quanto l'Inps non può applicare il cumulo d'ufficio, né è possibile far retroagire l'istituto, trattandosi di una facoltà del richiedente che non è stata esercitata; l'omissione della richiesta di cumulo non può essere considerata come un errore formale, né sono

applicabili i principi di conservazione dell'atto giuridico *ex* art. 1367 c.c. e di conversione dell'atto nullo *ex* art. 1424 c.c. perché non si tratta di atto nullo o suscettibile di diversa interpretazione, ma di semplice mancanza della domanda (sent. n. 261/2022, Lombardia).

La norma di cui all'art. 6-*bis* del cit. d.l. n. 387/87 riguarda solo la polizia di Stato, nonché il personale delle forze armate e della guardia di finanza (art. 1, c. 15-*bis*, l. n. 379/1987) (sent. n. 211/2022, Piemonte).

Il beneficio economico dei sei scatti stipendiali di cui all'art. 6-*bis* d.l. n. 387/1987, convertito con modificazioni dalla l. n. 472/1987 (esteso a ulteriori categorie con il d.p.c.m. n. 1/2020) non ha efficacia retroattiva, così come previsto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al c.c., in quanto il cit. d.p.c.m. non ha derogato a tale regola (cit. sent. n. 173/2022, Lombardia).

Il trattamento pensionistico decorre dalla data della domanda di riconoscimento del servizio militare prestato e non dalla data di raggiungimento del periodo minimo contributivo per la erogazione della pensione di vecchiaia differita, in ipotesi in cui il ricorrente, all'atto della cessazione dal servizio non aveva né i requisiti minimi contributivi, né il requisito anagrafico per poter percepire il trattamento pensionistico, potendo beneficiare della possibilità di fruire del trattamento di pensione ordinario diretto di vecchiaia solo per effetto del sopravvenuto mutamento del regime pensionistico, che ha ampliato il perimetro applicativo dell'istituto della c.d. pensione differita (sent. n. 222/2022, Sardegna).

Ai sensi del c. 708 dell'art. 1, l. n. 190/2014, deve ritenersi che il limite di cui al c. 707 (ossia il minor importo della pensione, da individuarsi raffrontando quello calcolato con il sistema retributivo per tutta l'anzianità, anche successiva al 31.12.2011, e quello calcolato con il sistema retributivo per l'anzianità fino al 31.12.2011, con l'aggiunta della quota contributiva per l'anzianità maturata successivamente) sia applicabile ai trattamenti pensionistici, ivi compresi quelli già liquidati, soltanto con effetto dalla data di entrata in vigore della l. n. 190/2014, che risulta fissata, relativamente alle predette norme, al primo gennaio 2015 (sent. n. 7/2022, Marche).

In materia di compatibilità con i redditi da pensione dei compensi percepiti nell'ambito del piano vaccinale, ai sensi dell'art. 1, cc. 457 e ss., l. n. 178/2020, da un medico in quiescenza con "quota cento", l'Inps aveva ritenuto che la normativa emergenziale non derogasse espressamente al regime di incumulabilità previsto dall'art. 14, c. 3, d.l. n. 4/2019 e pertanto la ricorrente, medico in quiescenza che aveva contribuito alla campagna vaccinale per circa due mesi, avrebbe dovuto subire la perdita della pensione per l'intero 2021. Previa adozione di un provvedimento cautelare, è stato annullato il provvedimento dell'Istituto previdenziale, in quanto la normativa emergenziale è derogatoria rispetto al regime generale di incompatibilità, pena il depotenziamento dell'efficacia dell'appello ai medici in quiescenza posto dalla l. n. 178/2020 (sent. n. 5/2022, Liguria).

È stato chiarito che l'indebito pensionistico, scaturito da una non corretta valorizzazione degli stipendi dell'iscritta all'atto della segnalazione inoltrata dall'ente datore di lavoro all'Inps, va recuperato nei confronti del pensionato, attesa la natura provvisoria del trattamento di pensione, a mente dell'art. 7, d.p.r. n. 538/1986 e in assenza di un legittimo affidamento della percipiente, atteso che il rateo della pensione

provvisoria era addirittura maggiore rispetto allo stipendio che l'interessato aveva percepito negli ultimi mesi di servizio (sent. n. 30/2022, Friuli-Venezia Giulia).

Sempre in tema di indebito, si è ritenuto legittimo il recupero di somme indebitamente liquidate in via provvisoria su un trattamento pensionistico, effettuandone il conguaglio sulla superiore somma dovuta a titolo di arretrati sulla pensione privilegiata, non operandosi in siffatto modo alcuna trattenuta sui ratei di pensione successivamente erogati, e operandosi nella specie una compensazione impropria (o atecnica) e non essendo operativo il principio del legittimo affidamento del percettore in buona fede (sent. n. 111/2022, Toscana).

9. I giudizi a istanza di parte – questioni processuali e sostanziali

In materia di giudizio esattoriale, si è precisato che: il divieto di chiamata in causa del terzo (art. 83, c. 2, c.g.c.) non si applica nel giudizio ad istanza di parte; sussiste la legittimazione passiva dell'Agenzia delle entrate, nel giudizio per la restituzione ad un agente della riscossione delle somme dovute dall'amministrazione a titolo di "non riscosso per riscosso"; in mancanza di prova (che incombe sul ricorrente) della dichiarazione dell'agente della riscossione di effettiva anticipazione delle somme, debitamente vistata dall'Intendenza di finanza, che funge da momento iniziale del procedimento di liquidazione previsto dalla normativa di riferimento, la domanda di accertamento del credito non può essere scrutinata dalla sezione giurisdizionale (sent. n. 124/2022, Calabria).

Rientra nella materia della contabilità pubblica, riservata alla Corte dei conti in via esclusiva e tendenzialmente generale, il giudizio a istanza di un comune volto ad accertare l'inadempimento del proprio concessionario della riscossione dei tributi; stante l'ampia previsione del codice, il quale, a differenza che nella disciplina precedente, ha richiamato la materia della contabilità pubblica come criterio unificante dei giudizi a istanza di parte (art. 172, c. 2, lett. d), c.g.c.), è indifferente che nel giudizio vengano dibattuti effetti derivanti dalla natura privatistica del rapporto. È da respingere l'eccezione di inammissibilità del ricorso ad istanza di parte avente ad oggetto l'inadempimento degli obblighi di servizio del concessionario della riscossione relativi alla gestione e al maneggio di denaro perché violativo dell'art. 111 Cost. sul giusto processo, sull'assunto che mancherebbe la fase preprocessuale, poiché è caratteristica propria di tale giudizio non essere mai preceduto dalla fase preprocessuale, come invece il giudizio di responsabilità amministrativa, al quale non è assimilabile né surrogabile per disciplina finalità, azionabilità e poteri in capo al giudice. È affermata la legittimazione passiva dell'amministratore dell'ente concessionario, alla luce della costante giurisprudenza secondo cui è possibile la chiamata in causa degli amministratori non solo nella loro qualità di rappresentanti legali dell'ente, ma anche in proprio (sent. n. 25/2022, Lazio).

Sempre in materia di giudizio esattoriale, qualora tale giudizio sia stato introdotto dinanzi al giudice ordinario che ha declinato la propria giurisdizione, ai fini della riassunzione non vale la procura conferita a margine dell'atto introduttivo che non attribuisca tale potere al difensore; concesso un termine perentorio per il rilascio di una rituale procura sul ricorso in riassunzione (*ex* art. 182, c. 2, c.p.c.), il deposito di procura anteriore al ricorso in riassunzione, contenuta in un foglio separato da ogni atto difensivo, non indicata nel ricorso quale fonte del potere di rappresentanza, non

costituisce né regolarizzazione del mandato (*ex* art. 182, c. 1, c.p.c.) né nuovo rilascio di procura (art. 182, c. 2, c.p.c.), con conseguente inammissibilità della riassunzione (sent. n. 76/2022, Calabria).

È inammissibile il ricorso ad istanza di parte nei confronti del concessionario della riscossione per il mancato riversamento di contributi consortili (la cui natura tributaria è pacifica), prima della definizione del procedimento amministrativo di verifica e controllo che prende l'avvio con la comunicazione di inesigibilità (artt. 19 e 20, d.lgs. n. 112/99 e s.m.i.) (sent. n. 175/2022, Lazio).

Il ricorso a istanza di parte è strumento attivabile qualora si tratti di controversie fondate su un *petitum* che origina dal rapporto di dare-avere tra il concessionario e l'ente pubblico impositore e che rimane all'interno del medesimo rapporto, non involgendo, in via diretta e immediata, profili risarcitori, rientranti, invece, nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa (sent. n. 40/2022, Lombardia).

Sussiste la giurisdizione contabile nel giudizio, promosso con ricorso presentato ai sensi dell'art. 172, lett. d), c.g.c., a mezzo del quale l'ente locale agisca nei confronti del concessionario del servizio di riscossione di tributi per ottenere il risarcimento del danno erariale corrispondente alle quote di tributi non riscosse o parzialmente riscosse da quest'ultimo. Tuttavia, l'azione dell'ente difetta di legittimazione attiva, poiché prospetta un'ipotesi di azione di responsabilità amministrativa per danno all'erario, la cui perseguibilità in giudizio è rimessa all'esclusiva competenza del p.m. della Corte dei conti. Diversamente opinando, con il giudizio ad istanza di parte *ex* art. 172, lett. d), verrebbe a essere introdotto un giudizio di responsabilità carente delle garanzie istruttorie previste per il presunto responsabile del danno e in cui il p.m. verrebbe a svolgere una funzione interveniente e concludente, incompatibile con il ruolo di soggetto agente a esso assegnato dall'ordinamento giuridico (sent. n. 830/2022, Sicilia).

In merito ai rapporti tra i diversi giudizi, è stato osservato che la caratteristica del giudizio ad istanza di parte (che giustifica anche l'introduzione della clausola residuale contenuta nella lett. d) dell'art. 172 cit.) è l'esistenza di una contrapposizione tra l'agente contabile e l'ente pubblico sul terreno di un rapporto patrimoniale che (di per sé ascrivibile, sul piano classificatorio, all'area civilistica) viene fatto rientrare nella giurisdizione contabile per la pertinenza collettiva delle risorse oggetto del credito vantato dalla parte pubblica. Il rapporto tra le parti si declina su un piano di parità e la definizione della controversia non contempla una pronuncia sull'illecito, poiché il ricorrente rimette al giudice solo una frazione di quel rapporto, affinché valuti la spettanza delle proprie pretese. Pertanto, estendere d'ufficio la valutazione alla gestione complessiva dell'agente contabile determinerebbe un inammissibile sconfinamento dalla domanda prospettata dal ricorrente, integrando un vizio di ultrapetizione (art. 112 c.p.c.) (sent. nn. 35 e 36/2022, Molise).

Nel servizio di tesoreria si crea un punto di intersezione fra le giurisdizioni amministrativa, ordinaria e contabile: il criterio fondamentale per la distinzione della sfera di giurisdizione tra giudice civile e amministrativo è quello dell'accertamento circa la sussistenza o meno di una questione relativa all'esercizio di un potere pubblicistico. Per delimitare lo spazio riservato alla giurisdizione contabile, occorre

invece fare riferimento alla nozione di contabilità pubblica, di cui all'art. 103, c. 2, Cost., richiamato dall'art. 172, c. 1, lett. d), c.g.c.(sent. n. 41/2022, Umbria).

È inammissibile, per difetto di legittimazione attiva, l'istanza di parte *ex* art. 172, lett. d) c.g.c. promossa da un comune per ottenere dal tesoriere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali che quest'ultimo avrebbe causato all'ente in quanto resosi inadempiente (ai sensi e per gli effetti degli artt. 1218 e ss. c.c.) delle obbligazioni contenute nella convenzione di tesoreria comunale (sent. n. 40/2022, Lombardia).

È stata respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso ad istanza di parte, sollevata da una banca, sul presupposto che la gestione del tesoriere fosse già sottoposta al vaglio del giudizio per la resa del conto; non sono infatti sovrapponibili il *petitum* e la *causa petendi* relativi alle due tipologie di giudizio: la resa del conto è volta a verificare la correttezza della gestione dell'agente contabile e la mancanza di ammanchi per l'erario; il ricorso proposto dal comune, invece, è finalizzato a far accertare l'asserita illegittimità della procedura di gestione delle anticipazioni dell'ente in dissesto. È, dunque, ammissibile il ricorso promosso dal comune nei confronti della banca tesoriere, preordinato alla restituzione delle medesime anticipazioni (sent. n. 41/2022, Umbria).

Quando il credito vantato derivi non dalle inadempienze del tesoriere, ma dall'inosservanza dolosa o gravemente colposa di obblighi di servizio, l'amministrazione deve farne denuncia alla procura contabile, titolare esclusiva dell'azione di responsabilità. Se così non fosse, si consentirebbe l'introduzione di giudizi di responsabilità privi delle garanzie istruttorie previste per il presunto responsabile, oltre a snaturare il ruolo del p.m. e a sovvertire le regole e la struttura del giudizio di responsabilità. In tale giudizio, peraltro, l'amministrazione interessata può intervenire *ad adiuvandum* ai sensi dell'art. 85 c.g.c., sempre che sia titolare di un interesse meritevole di tutela (cit. sent. n. 40/2022, Lombardia).

CAPITOLO IV

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

1. Questioni processuali nel giudizio di responsabilità amministrativa

Nel corso del 2022 nella giurisprudenza delle tre sezioni giurisdizionali d'appello e della sezione d'appello della Regione Siciliana si è registrato un consolidamento delle linee ermeneutiche emerse in seguito all'entrata in vigore del codice della giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016 e s.m.i.) con ulteriore sviluppo del processo di formazione di un novellato diritto processuale contabile, a garanzia della piena realizzazione, tra gli altri, dei principi del contraddittorio tra le parti e di ragionevole durata del processo.

In diverse pronunce è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti confermandone l'ampiezza del perimetro, esteso alle società *in house* e ai soggetti, anche privati, percettori di finanziamenti comunitari e nazionali, finalizzati alla realizzazione di un programma pubblico, ove si riscontri uno sviamento dalla finalità perseguita, a partire da soggetti coinvolti – a qualsiasi titolo- nella realizzazione di obiettivi comunitari e nazionali di sviluppo ambientale e sociale oltre che economico sino a ricomprendere i percettori del reddito di cittadinanza, in considerazione del primario fine di inserimento occupazionale sotteso alla misura.

Tra i danni accertati in via definitiva dalle sezioni di appello per illecito utilizzo o percezione di fondi si segnalano la pronuncia per indebito utilizzo di fondi comunitari per lo sviluppo della pesca, di fondi destinati a vittime del *racket* e di usura, di fondi per l'ospitalità ai migranti, di incentivi per l'autoimpiego, per attività di riqualificazione del personale aziendale.

Un consistente numero di pronunce ha riguardato i danni da violazione del rapporto di esclusiva nei confronti dell'ente di appartenenza e da violazione del sinallagma; in particolare, in numerose fattispecie, è stata accertata l'assunzione da parte di dipendenti pubblici (tra i quali docenti universitari) di incarichi libero professionali, con carattere di continuità, tale da configurare una violazione del principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego, di cui all'art. 98 Cost.

Significativa è la produzione giurisprudenziale in materia di illecito conferimento di incarichi esterni, di malpractice sanitaria e da illegittima gestione del

patrimonio immobiliare pubblico. Vanno registrati alcuni arresti significativi in ordine a fattispecie di responsabilità omissiva per colpa grave e ad accertamento di responsabilità per danni conseguenti a mancate entrate.

Natura del giudizio di appello e specificità dei motivi

Il principio di "*sinteticità*" degli atti processuali, di cui all'art. 5 c. 2, c.g.c., nel perseguire l'obiettivo di un ottimale utilizzo della risorsa giudiziaria e, dunque, di efficienza della macchina giustizia, è strumentale al principio della "ragionevole durata del processo", di cui all'art. 3 c.g.c., a sua volta attuazione di quello del "giusto processo". La redazione di atti di parte sintetici e chiari determina, infatti, un risparmio di tempo per il giudice, contribuendo, in tal modo, ad una più rapida conclusione del giudizio (Sez. I., n. 183/2022).

Da ciò consegue che il mancato rispetto del canone della sinteticità e della chiarezza espositiva è ritenuto pregiudicante il primario obiettivo del processo di assicurare un'effettiva e celere tutela, in aderenza ai principi di cui all'art. 111, c. 2, Cost. ed in coerenza con l'art. 6 CEDU, travalicando l'esigenza della concisione i confini dell'ordinamento processuale italiano (Sez. II, n. 45/2022).

È stato sottolineato che pur non essendo, nell'ambito del processo contabile, prevista una specifica sanzione processuale per la violazione del dovere di sinteticità ciò, tuttavia, non rende l'art. 5 c.g.c. un enunciato dotato di una efficacia meramente esortativa, esente da conseguenze per le eventuali condotte non congruenti. Pur non determinando invalidità degli atti processuali, se non nei termini di cui all'art. 44, c. 2 c.g.c., per il primo grado e art. 190 c.g.c., nel giudizio di appello, la chiarezza e sinteticità, in forza delle dette disposizioni, sono da considerare un'endiadi in grado di condizionare l'ammissibilità del gravame allorquando il ricorso a espedienti sintattici sia funzionale al solo ed esclusivo fine di aggravare la lettura dell'atto, ridondando a danno della chiarezza, di talché l'atto non può considerarsi idoneo al raggiungimento dello scopo (Sez. I, n. 183/2022; Sez. II, n. 30/2022).

Trattandosi di un tema incidente sulle garanzie difensive delle parti è stato precisato che non è qualunque generica ridondanza e ripetitività delle difese a determinare potenzialmente l'inammissibilità del gravame, ma solo quella che, concretamente, impedisca di apprezzare sufficientemente i motivi di impugnazione (Sez. I, n. 411/2022).

In conformità alla consolidata giurisprudenza di legittimità e contabile è stato ribadito che il requisito della specificità dei motivi di appello, disposta dall'art. 190 c.g.c., non va inteso in senso formalistico, richiedendo che dall'atto di appello siano evincibili le ragioni di fatto e di diritto che contraddicono le argomentazioni della sentenza impugnata e i riferimenti critici della decisione impugnata, in maniera tale che il giudice d'appello sia posto in condizione di cogliere natura, portata e senso della critica. Non occorre, tuttavia, che l'appellante alleghi e, tantomeno riporti, analiticamente i passaggi argomentativi della decisione impugnata, quando l'appellante abbia esposto la sua doglianza in modo incompatibile con l'argomentazione complessiva (Sez. II, nn. 259 e 373/2022; Sez. III, n. 292/2022).

In forza del richiamato principio di specificità dei motivi di appello, i medesimi devono assolvere anche ad un'indispensabile funzione argomentativa, consistente nell'illustrarne le ragioni di doglianza, utili a confutare il fondamento logico

giuridico delle argomentazioni contenute nella sentenza (Sez. III, n. 275 e n. 223/2022).

È stato chiarito che, nel giudizio di impugnazione che si celebra innanzi alla Corte dei conti, il principio di autosufficienza, inteso nell'accezione elaborata con riferimento alla disciplina del ricorso per cassazione (art. 366, c. 1, n. 3, c.p.c.) tenendo conto delle rilevanti peculiarità che caratterizzano quel mezzo di impugnazione, non trova applicazione (Sez. II, n. 7/2022).

La c.d. "motivazione apparente" di una pronuncia si realizza quando l'*iter* logico della decisione si estrinsechi in argomentazioni del tutto inidonee a rivelare la *ratio decidendi* del provvedimento impugnato, come, ad esempio, nel caso in cui il Giudice, pur avendo indicato gli elementi dai quali ha tratto il proprio convincimento, tuttavia li abbia indicati senza una approfondita disamina logica e giuridica, ovvero in modo tale da renderli fra loro logicamente inconciliabili o, comunque, obiettivamente incomprensibili (motivazione perplessa), di modo che sia impossibile ogni controllo sull'esattezza e sulla logicità del proprio ragionamento (Sez. I, n. 601/2022).

Rapporti tra appello principale e gravami incidentali

L'impugnazione incidentale è qualificabile autonoma e non condizionata, né tardiva, *ex* art. 184, cc. 5 e ss. c.g.c., allorquando l'interesse ad appellare sorge dalla stessa decisione impugnata e non dall'appello principale (Sez. I, n. 411/2022).

L'impugnazione incidentale tardiva è ammissibile qualora lo specifico interesse ad impugnare sia sorto a seguito dell'impugnazione principale o di altra impugnazione incidentale; pertanto, è inammissibile, per superamento dei termini per l'impugnazione, l'appello incidentale tardivo volto alla censura di un capo distinto della decisione rispetto a quelli già oggetto di impugnazione e senza alcun nesso di conseguenzialità (Sez. III, n. 71/2022, n. 95/2022, n. 365/2022).

Le contestazioni della parte totalmente vittoriosa, che investano questioni pregiudiziali decise in senso ad essa sfavorevole, nella precedente fase processuale, rivestono carattere condizionato a prescindere da ogni espressa indicazione sul punto e vanno esaminate con priorità solo se l'impugnativa principale sia stata giudicata fondata, poiché in caso contrario difetta l'interesse alla pronuncia sui medesimi profili oggetto di censura, il cui eventuale esito favorevole non potrebbe procurare un risultato più favorevole di quello derivante dal rigetto del ricorso principale (Sez. II, n. 374/ 2022).

Richiamando recenti arresti del giudice di legittimità è stato affermato che l'istituto dell'impugnazione incidentale tardiva garantisce, in attesa della decisione da cui dipende la definitiva regolamentazione degli interessi dedotti dalle parti in causa, un ragionevole bilanciamento delle facoltà processuali delle stesse, nell'ottica della cosiddetta parità delle armi, ed evita l'inutile moltiplicazione dei giudizi; in tale contesto l'impugnazione incidentale tardiva è stata ritenuta ammissibile anche allorquando concerna un capo della decisione diverso da quello oggetto del gravame principale o se investa lo stesso capo per motivi diversi da quelli già fatti valere, poiché la ratio della relativa disciplina è quella di consentire alla parte, che avrebbe accettato la decisione, di contrastare l'iniziativa della controparte, ove la stessa ponga in discussione l'assetto degli interessi derivante dalla pronuncia impugnata, con la conseguenza che deve ritenersi sussistere l'interesse ad impugnare tutte le volte che

l'eventuale accoglimento del gravame principale darebbe luogo ad una soccombenza totale o più grave (Sez. II, n. 337/2022).

In merito all'intervento nel giudizio di responsabilità amministrativa di appello, l'amministrazione interveniente si deve limitare ad un'attività accessoria e subordinata a quella svolta dalla parte pubblica adiuvata, potendo la stessa sviluppare le proprie deduzioni ed eccezioni unicamente nell'ambito delle domande ed eccezioni proposte da detta parte, al solo scopo di sollecitare il giudice adito all'accoglimento delle ragioni erariali (Sez. II, n. 524/2022).

Ne deriva, altresì, come logico corollario, che, nell'ambito del giudizio per danno erariale, l'Ente danneggiato, quantunque interventore adesivo dipendente, non è titolare di un'autonoma facoltà d'impugnazione. Pertanto, è stata pronunciata l'inammissibilità dell'appello incidentale proposto dall'amministrazione danneggiata quando essa mira, sostanzialmente, a ottenere una "riespansione" della materia del contendere a profili del rapporto sostanziale già oggetto di giudizio e non posti in contestazione dal p.m., mediante proposizione di un'autonoma impugnazione, travalicando i confini che la giurisprudenza di legittimità ha indicato in tema di legittimazione ad impugnare.

Inammissibilità, improcedibilità dell'appello e interesse all'impugnazione

Sono stati dichiarati inammissibili i gravami proposti avverso ordinanze con le quali la sezione territoriale ha dichiarato la nullità della citazione introduttiva del giudizio di prime cure, *ex* art. 86, cc. 2, lett. g) e 6, c.g.c., non potendo ritenersi consentito l'utilizzo dell'appello quale mezzo di critica alla decisione resa in forma di ordinanza, essendo la stessa sottoposta alla clausola *rebus sic stantibus*, di guisa da non assumere mai carattere sostanzialmente decisorio. La parte interessata alla riforma dell'ordinanza avrebbe dovuto proporre istanza al Collegio, di revoca dell'ordinanza stessa, ovvero, in subordine, attendere la definizione del primo grado di giudizio, per far valere - tramite appello - i vizi di nullità derivata della sentenza (*ex* artt. 47 e 49-50 c.g.c), discendenti dall'ordinanza *de qua* asseritamente affetta da *errores in procedendo et in iudicando* (Sez. I, nn. 89 e 151/2022).

È stato dichiarato inammissibile l'appello principale, per violazione dell'art. 180 c.g.c., per essere stato notificato l'atto d'impugnazione all'indirizzo pec della segreteria della sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, anziché al luogo del domicilio della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti e dell'Ufficio di Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti; con conseguente declaratoria di passaggio in giudicato della statuizione di condanna dell'appellante (principale) (Sez. App. Sicilia, n. 209/A/2022).

In diversa pronuncia è stato ribadito che, in tema di appello, la regola per cui le domande non esaminate in primo grado perché ritenute assorbite, pur non potendo costituire oggetto di motivo d'appello, devono comunque essere riproposte ai sensi dell'art. 195 c.g.c., non trova applicazione in caso di impugnazione della decisione che ha definito il giudizio con una pronuncia di mero rito, giudicando inammissibile il ricorso di primo grado. In tal caso l'impugnazione costituisce comunque manifestazione di volontà di proseguire nel giudizio, con implicita riproposizione della domanda principale, specialmente quando tale volontà sia anche chiaramente espressa con l'esplicito rinvio, nelle conclusioni dei motivi di appello, al ricorso

introduttivo, non avendo altrimenti alcuna valida e concreta ragione la sola impugnativa della questione preliminare di rito (Sez. II, n. 203/ 2022).

È stata pronunciata l'inammissibilità del gravame in ipotesi in cui è stato verificato che l'appellante, dopo la rinuncia al mandato del precedente difensore, non aveva provveduto, alla data di fissazione della successiva udienza, alla nomina di nuovo difensore (Sez. II, n. 606/2022).

È stata, inoltre, rigettata l'eccezione di inammissibilità dell'appello per difetto dell'interesse ad agire da parte della procura erariale, in presenza di un'intimazione di pagamento notificata direttamente dall'ente danneggiato. Al riguardo è stato ribadito che l'avvio di un procedimento di recupero di somme non dovute da parte dell'amministrazione danneggiata non può determinare l'inammissibilità dell'azione contabile, stante l'autonomia del giudizio contabile rispetto ai rapporti civili e amministrativi e, dunque, rispetto ad eventuali azioni di recupero ad iniziativa delle amministrazioni, fatta salva la preclusione all'esercizio di un'azione quando con l'altra si sia ottenuto il medesimo bene della vita (Sez. II, n. 525/2022).

Quanto ad un profilo di ritenuto venir meno dell'interesse all'azione per intervenuto pagamento la prima sezione di appello ha avuto modo di pronunciarsi "in consapevole contrasto con la giurisprudenza maggioritaria", affermando che a fronte di un titolo (amministrativo) definitivo, in quanto non impugnato nelle competenti sedi (cfr. ruolo esattoriale, non opposto giudizialmente nei termini di legge), per un importo pari allo stesso danno contestato, non sussiste ulteriore utilità pratica per l'amministrazione danneggiata dal "raddoppio" del suddetto titolo con altro di natura giudiziale, attraverso l'azione esercitata dal suo (in senso atecnico) "sostituto processuale", essendo la sentenza di condanna pronunciata dalla Corte dei conti in materia di responsabilità, sottoposta al medesimo regime di attuazione coattiva - ossia, iscrizione a ruolo, esecuzione forzata ordinaria, ecc. (artt. 213 e ss., c.g.c.) - e prescrizionale. Secondo la sezione, quindi, si rischierebbe un inutile e ingiustificato "spreco" di risorse organizzative per l'espletamento di un'attività giurisdizionale del tutto superflua e laddove il processo contabile pervenisse ad una decisione di merito, esso potrebbe comportare, in teoria, anche una riduzione dell'importo del credito risarcitorio (rispetto a quello restitutorio di cui al titolo amministrativo), in consonanza allo statuto della responsabilità amministrativa, che prevede forme di attenuazione del danno (per il tramite, ad esempio, dell'esercizio del potere riduttivo, quantomeno nei casi non dolosi). Non si porrebbe problema, quindi, di *ne bis in idem* ma di difetto di interesse ad agire (Sez. I, n. 14/2022).

Si è in presenza di domanda nuova - inammissibile in appello - per modificazione della *causa petendi* quando i nuovi elementi, dedotti dinanzi al giudice di secondo grado, comportino il mutamento dei fatti costitutivi del diritto azionato, modificando l'oggetto sostanziale dell'azione ed i termini della controversia, in modo da porre in essere una pretesa diversa, per la sua intrinseca essenza, da quella fatta valere in primo grado e sulla quale non si è svolto in quella sede il contraddittorio. Per contro, le mere difese, con cui le parti si limitano a contestare genericamente le reciproche pretese senza tradursi nell'allegazione di un fatto impeditivo, modificativo o estintivo rispetto alle stesse, sebbene nuove, non sono precluse in appello (Sez. II, n. 524/2022).

L'obbligo del giudice di stimolare il contraddittorio prima di delibare una questione rilevata d'ufficio, previsto dall'art. 101, c. 2, c.p.c., non riguarda le questioni di diritto, ma solo quelle di fatto, ovvero miste di fatto e di diritto, che richiedono non una diversa valutazione del materiale probatorio bensì prove dal contenuto diverso rispetto a quelle chieste dalle parti ovvero un'attività assertiva in punto di fatto e non già solo mere difese (Sez. II, n. 153/2022).

È stato affermato che l'atto di citazione emesso in pendenza del termine per presentare le deduzioni all'invito a dedurre e chiedere l'audizione personale è inammissibile. In particolare, la sezione ha ritenuto l'audizione "istituto, *recte* strumento, preprocessuale in esclusiva disponibilità del destinatario dell'invito a dedurre previsto per consentirgli di chiarire, illustrare, ovvero integrare le deduzioni scritte depositate. Nella stessa ottica, e sotto altro profilo ermeneutico, tale strumento a difesa è considerato un'appendice "orale", ovvero una integrazione del contraddittorio intercorso nella forma scritta" (Sez. App. Sicilia, n. 18/A/2022).

Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile

È stata affermata la sussistenza della giurisdizione nei confronti di una società, destinataria di risorse comunitarie quale corrispettivo di un appalto di servizio, finanziato con le disponibilità recate dal FEP, Fondo Europeo per la Pesca, per essersi la stessa inserita, sia pure in senso lato, nell'azione amministrativa del Ministero per le politiche agricole e forestali, tesa a realizzare un programma pubblico finanziato con fondi comunitari (Sez. I, n. 369/2022). Nella richiamata pronuncia è stato affermato che, ai fini della attribuzione della giurisdizione al giudice contabile, non rileva la circostanza che la società abbia stipulato un contratto di diritto privato di appalto di servizi con il Mipaaf bensì quella che essa, mediante le prestazioni dedotte in contratto - e che era tenuta a realizzare nella loro interezza - era chiamata a partecipare alla realizzazione dell'interesse pubblico generale di cui risultava essere intestatario il Ministero, anche mediante una forte valorizzazione dell'immagine della pesca e dei suoi prodotti. La sezione ha richiamato la consolidata giurisprudenza sul punto che ha evidenziato la sussistenza di un rapporto di servizio, sia pure in via di mero fatto, tra la pubblica amministrazione ed il soggetto (sia persona fisica che giuridica), che abbia assunto una funzione strumentale rispetto alla gestione di fondi pubblici erogati dalla pubblica amministrazione, in relazione all'obiettivo pubblicistico del perseguimento di una finalità predeterminata dalla legge. È stato valorizzato l'orientamento consolidatosi presso la giurisprudenza di legittimità (a partire da Cass. S.U. n. 4511/2006) per cui con l'assunzione dell'obbligo di destinare somme concernenti un finanziamento pubblico allo scopo determinato dalla pubblica amministrazione, il rapporto tra ente erogante e soggetto beneficiario non si esaurisce nella mera destinazione delle somme, bensì si configura quale espletamento di un'attività rientrante tra i compiti della pubblica amministrazione cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione e l' incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalla finalità pubblica perseguita, egli realizza un danno per l'ente pubblico di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile (Sez. I, n. 369/2022).

E' stato affermato che la giurisdizione contabile sussiste in relazione allo sviamento dei contributi comunitari sia diretti che indiretti; l'estensione della

giurisdizione contabile ai danni diretti e/o indiretti all'erario comunitario discende infatti dall'applicazione del principio di assimilazione in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali, con la conseguenza che gli Stati membri sono tenuti ad agire a protezione degli interessi finanziari comunitari con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure che sono previste dal diritto interno per la protezione degli interessi finanziari nazionali (Sez. III, n. 354/2022).

Si è sostenuto che, in base ai regolamenti comunali, l'albergatore è chiamato a svolgere una funzione strumentale ai fini della riscossione dell'imposta di soggiorno, per cui tra costui e l'ente locale si instaura un rapporto di servizio, completamente avulso da quello tributario - sebbene ad esso funzionalizzato - che prevede obblighi di contabilizzazione, rendicontazione e riversamento delle somme introitate nelle casse comunali. Pertanto, la sopravvenuta normativa (art. 180, d.l. n. 34/2020, e successiva norma di interpretazione autentica di cui all'art. n. 5-*quinquies* del d.l. n. 146/2021, convertito dalla l. n. 115/2021) in virtù della quale il gestore di struttura ricettiva viene considerato responsabile del pagamento dell'imposta, in nulla ha innovato sul punto. Quanto alla responsabilità contabile si è, in ogni caso, in presenza di un rapporto idoneo a fondare gli elementi costitutivi della responsabilità per danno erariale, con conseguente sussistenza della giurisdizione contabile a conoscere del danno provocato dal gestore di una struttura ricettiva, derivante dall'omesso riversamento degli importi riscossi a titolo di tassa di soggiorno, nei termini stabiliti dai regolamenti comunali (Sez. II, n. 275/2022**)**.

In diversa fattispecie, la sezione d'appello siciliana ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile per mancata esazione dei ruoli consegnati al concessionario, anche in pendenza del procedimento amministrativo per l'accertamento della eventuale inesigibilità e, di conseguenza, del diritto al discarico delle quote di imposta. Ha precisato, sul punto, che il giudizio contabile per danno erariale gode di piena autonomia e non può essere condizionato dal contemporaneo svolgimento del procedimento amministrativo per discarico escludendo la paventata duplicazione della posta debitoria, rilevando tale circostanza nei rapporti dare/avere tra agente della riscossione ed amministrazione danneggiata (Sez. App. Sicilia, n. 156/A/2022).

È stata affermata la giurisdizione contabile sul percettore indebito del reddito di cittadinanza, misura di integrazione al reddito finalizzata all'incremento occupazionale di soggetti in stato di disagio socioeconomico, volta a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro e, quindi, strumentale all'obiettivo primario dell'inserimento occupazionale, attesa la sussistenza del rapporto di servizio tra il percettore e l'ente pubblico erogatore (Sez. II, n. 468/2022). La sezione ha posto in rilievo che l'obiettivo principale della misura non è l'integrazione al reddito, di natura assistenziale, ma l'incremento occupazionale e la realizzazione del diritto costituzionale al lavoro, conseguita attraverso la previsione normativa di numerosi impegni assunti dal percettore, tenuto a rispettare una serie di requisiti iniziali e ad intraprendere attività successive per entrare nel mercato del lavoro. I numerosi obblighi gravanti sul percettore del reddito di cittadinanza, indicati nei patti per l'impiego, sono stati reputati dalla sezione idonei alla instaurazione di quel rapporto sinallagmatico tra costui e la pubblica amministrazione che integra il rapporto di servizio necessario a radicare la giurisdizione contabile, anche in mancanza

dell'attribuzione di poteri autoritativi o di obblighi di rendicontazione. In tal senso, la misura delineata dalla legislazione nazionale (d.l. n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2019) si differenzia nettamente da quella sperimentale adottata dalla Regione Campania con la l.r. n. 2/2004, finalizzata al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale ma non caratterizzata dagli stringenti meccanismi di condizionalità stabiliti dalla legge statale istitutiva del reddito di cittadinanza.

È stata affermata la giurisdizione contabile in materia di danno erariale a seguito della distrazione di contributi pubblici, stabiliti con legge, per la realizzazione di iniziative imprenditoriali tramite erogazioni a fondo perduto e agevolazioni, indipendentemente dall'interesse del privato ad implementare la propria attività e iniziativa commerciale; infatti, l'iniziativa economica privata costituisce una mera modalità operativa di politiche pubbliche perequative del territorio e volte alla realizzazione di un interesse proprio della pubblica amministrazione, di un obiettivo politico e di politiche di crescita del territorio attraverso l'avvio di un circuito virtuoso nei territori interessati (Sez. App. Sicilia, n. 21/2022).

E' stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori e dei soci delle società beneficiarie di contributi pubblici sulla considerazione che il rapporto di servizio non si instaura soltanto nei confronti del soggetto beneficiario del contributo, al quale sono riferibili gli atti dei propri organi, ma si instaura anche con chi, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbia provocato la frustrazione dello scopo direttamente perseguito dall'amministrazione posto che la responsabilità amministrativo-contabile del soggetto cui il finanziamento sia stato erogato (società beneficiaria) non esclude quella dei soggetti che lo hanno distratto per averne avuto la disponibilità (Sez. III, n. 354/2022). Anche sotto il profilo della legittimazione è stato affermato che qualora il soggetto giuridico fruitore dei fondi pubblici sia una persona giuridica, la responsabilità erariale attinge anche coloro che con la società abbiano intrattenuto con essa un rapporto organico, ove dai comportamenti loro tenuti sia derivata la distrazione dei fondi in questione del fine pubblico cui erano destinati (Sez. III, n. 250/2022).

In altro giudizio la sezione ha ribadito la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di un consorzio di sviluppo industriale, dal momento che lo stesso viene qualificato dall'art. 36, c. 4, l. n. 317/1991, "ente di diritto pubblico economico", soggetto quindi alla giurisdizione della Corte dei conti in ordine all'azione per danno erariale, a prescindere dal fatto che la relativa responsabilità derivi dall'esercizio di poteri autoritativi di autorganizzazione, ovvero dall'esercizio di attività imprenditoriali, ed anche in ipotesi di concorrente azione proposta dal Consorzio nei confronti degli *ex* amministratori, revisori e direttori consortili (Sez. II, n. 22/2022).

È stata affermata la giurisdizione nei confronti degli amministratori di una società in house, confermando la sentenza di primo grado che aveva ritenuto sussistenti, nei riguardi della medesima, tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di legittimità, in fattispecie anteriori entrata in vigore dell'art. 12, d.lgs. n. 176/2016, per essere qualificata *in house* (Sez. II, n. 302/2022).

Con la sent. n. 276/2022 la terza sezione d'appello ha affermato la sussistenza della giurisdizione nei confronti di una curatrice fallimentare in diversi procedimenti, chiamata a rispondere del risarcimento a favore del Ministero dell'economia e delle finanze – Agenzia delle Entrate, per il "mancato realizzo da parte dell'erario dei crediti erariali insinuati ed ammessi nelle procedure fallimentari e all'attualità non realizzati"; somme delle quali la convenuta si sarebbe appropriata e per danno all'immagine, a favore del Ministero della giustizia, in presenza di sentenza penale di condanna per molteplici episodi di peculato riferibili ai medesimi fatti. La sezione ha ritenuto essersi formato, sulla questione di giurisdizione, il giudicato implicito; infatti, nell'*iter* del giudizio che ha portato la controversia dinanzi al giudice di appello, essendovi stata pronuncia sulla prescrizione, implicitamente si sarebbe formato un giudicato sulla giurisdizione, poiché sul punto è intervenuta acquiescenza, non avendo le parti proposto impugnativa sotto tale profilo.

È affermata la giurisdizione nei confronti di una delegazione regionale di una Unione nazionale di comuni, comunità ed enti montani. Attraverso l'analisi della disciplina statutaria, la sezione ha ritenuto che i compiti intestati all'associazione convergessero verso lo svolgimento di un'attività di natura pubblica, indubbiamente sottesa al perseguimento di interessi collettivi, nel contesto della previsione costituzionale di cui all'art. 44, ultimo comma, della Carta costituzionale, con l'impiego di risorse finanziarie di natura pubblica e senza che possa *ex adverso* apparire rilevante il fatto che ad operare sia la struttura regionale piuttosto che quella nazionale dell'organismo associativo (Sez. II, n. 160/2022).

In relazione al profilo di esecuzione dei giudicati contabili in materia di responsabilità amministrativa e, in specie, di una sentenza di proscioglimento con connessa condanna della pubblica amministrazione alla rifusione delle spese di lite in favore dell'appellante, è stata declinata la giurisdizione del giudice contabile affermando che spetta in esclusiva al creditore la scelta di ricorrere al procedimento di esecuzione, affidato al giudice civile, chiamato ad accertare l'esistenza e il contenuto del titolo esecutivo, oppure di proporre il giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, trattandosi di un rimedio complementare che si aggiunge al procedimento di esecuzione previsto dal codice civile, fermandosi la giurisdizione del giudice contabile al momento della costituzione del titolo, attraverso l'emanazione della sentenza (Sez. III, n. 372/2022).

È stata poi ritenuta infondata l'eccezione di difetto di giurisdizione contabile nei confronti di una società con funzioni di agente della riscossione per un comune, motivata dall'assunto per cui nella specie non verrebbe in rilievo la gestione del denaro pubblico riscosso e il conseguente addebito contabile, bensì la contestazione di un inadempimento contrattuale. La sezione ha invece valutato che la società, proprio in quanto incaricata della riscossione non coattiva di entrate comunali, aveva assunto la qualità di agente contabile preposto al maneggio di denaro per conto di una pubblica amministrazione locale, con ciò che ne consegue, ai sensi e per gli effetti degli artt. 93 e 233 Tuel, anche in termini di responsabilità contabile per il caso di mancata o irregolare resa del conto concernente la propria gestione (Sez. II, n. 224/2022).

È stata inoltre respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione contabile fra l'Agenzia spaziale italiana e i componenti della commissione esaminatrice di una procedura di selezione interna, ritenuta essere non un concorso pubblico bensì una selezione di tipo privatistico. Il Collegio ha affermato la sussistenza della giurisdizione radicata in forza del rapporto di servizio esistente tra i componenti della Commissione e l'Asi, avente natura pubblicistica (Sez. II, n. 9/2022).

Ipotesi di rinvio al primo giudice

La sezione ha analizzato la valenza da attribuire all'ordinanza con cui il collegio ha ravvisato la nullità dell'atto di citazione *ex* art. 86, c. 6, c.g.c., disponendone l'integrazione, definendola quale provvedimento a carattere interlocutorio, destinato a spiegare effetti solo sul piano processuale, e pertanto non suscettibile di autonoma impugnazione. Accogliendo l'appello del Procuratore regionale, è stato disposto il rinvio al primo giudice, annullando la pronuncia di prime cure che aveva ravvisato la causa di nullità strutturale dell'atto di citazione nell'omessa indicazione degli elementi enunciati nell'art. 86, c. 2, lett. c), c.g.c., ovvero "l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione" (Sez. II, n. 219/2022).

È stata disposta, in riforma della decisione di primo grado, la rimessione degli atti al primo giudice non avendo la sezione di appello ritenuta maturata la prescrizione in ordine al credito erariale oggetto di pretesa risarcitoria, ed avendo invece ravvisato la sussistenza del doloso occultamento del danno prospettato dal requirente nel libello introduttivo, sulla base della diversa valutazione delle emergenze fattuali sottese alla pronuncia di assoluzione del giudice penale (Sez. II, n. 371/2022).

La sezione, accogliendo l'appello del procuratore regionale, ha ritenuto tempestivamente proposta la domanda azionata in primo grado ed ha disposto il rinvio degli atti al primo giudice, avendo ritenuto infondata la questione di rito delibata in prime cure, di inammissibilità dell'atto di citazione per tardività del relativo deposito (Sez. II, n. 203/2022). La sentenza ha, al riguardo, precisato che l'ordinanza di proroga di ulteriore termine per emettere l'atto di citazione risulta estranea agli elementi e documenti che fungono da supporto/dimostrazione probatoria della pretesa attorea, rimanendo conseguentemente al di fuori dell'ambito applicativo dell'art. 86, c. 2, lett. e) c.g.c.. È stato ritenuto che ciò comportasse l'impossibilità di ritenere che il mancato deposito dell'ordinanza, così come l'omesso richiamo della stessa nel corpo della citazione, possano incidere sull'esercizio, da parte del convenuto, delle facoltà di cui all'art. 90 c.g.c. e, più in generale, sull'esplicazione dei relativi diritti di difesa.

È stata disposta la rimessione al giudice di primo grado a seguito dell'affermazione, negata dal giudice di prime cure, della giurisdizione contabile a conoscere della responsabilità amministrativa di un operatore di un centro di assistenza agricola. La sezione di appello ha invece ravvisato, per le precipue funzioni ad essi assegnate, una relazione funzionale tra gli organismi pagatori ed i centri di assistenza agricola, caratterizzata dall'inserimento dei secondi nell'iter procedimentale, tale da renderli compartecipi dell'attività amministrativa riferibile ai primi. In definitiva, si è affermato che coloro che operano per conto dei centri di assistenza agricola e, principalmente, coloro che assumono la veste di rappresentanti

di tali organismi societari, ove attuino condotte destinate a riverberarsi sull'esito dell'attività amministrativa, ben possono essere chiamati a rispondere dei danni dai medesimi cagionati o dei danni che, con altri, abbiano concorso a cagionare (Sez. II, n. 153/2022).

Sospensione, interruzione, passaggio dal rito abbreviato al rito ordinario

Nell'individuare il perimetro applicativo dell'art. 106 c.g.c. è stato ribadito che il medesimo codifica il criterio della pregiudizialità tecnica quale ragione di sospensione necessaria del processo contabile, recependo integralmente la ratio sottesa alla disciplina di cui all'art. 295 c.p.c. e, perciò, ammettendola entro precisi limiti, in aderenza al principio guida (*ex multis*, SSRR ord. n. 5/2020; ordd. nn. 6, 12 e 15/2019 e ordd. nn. 1 e 3/2012) per cui la giurisdizione penale e quella civile per risarcimento danni derivante da reato, come quella contabile, sono reciprocamente indipendenti nelle loro sfere cognitive e decisorie, anche quando investono il medesimo fatto materiale (Sez. I, n. 64/2022; Sez. III, n. 268/2022).

In una fattispecie trattata dalla sezione d'appello siciliana è stata dichiarata inammissibile la richiesta di definizione del giudizio di appello col rito abbreviato *ex* art. 130, cc. 2 e 3, c.g.c., formulata in via gradata solo in caso di rigetto del gravame perché contraria alla ratio deflattiva della norma (Sez. App. Sicilia, n. 71/A/2022).

È stato affermato che la natura del rito abbreviato non consente il sindacato sulle statuizioni assunte nel giudizio di prime cure sul punto; il non accoglimento della richiesta segna, infatti, il definitivo mutamento di rito ai sensi dell'art. 130, cc. 6 e 10, c.g.c. Respinta l'istanza, pertanto, diviene irreversibile il passaggio al "rito ordinario", e ogni ulteriore valutazione deve essere compiuta alla stregua della disciplina processuale che governa il mezzo di impugnazione. L'appello proposto avverso il decreto negativo del giudice di prime cure è stato dichiarato, pertanto, inammissibile (Sez. III, n. 324/2022).

Nella fattispecie di cui alla sentenza indicata la sezione, nel respingere la domanda di sospensione del giudizio contabile stante la pendenza di quello penale, ha richiamato la costante giurisprudenza delle SSRR della Corte dei conti secondo cui la sospensione necessaria deve essere ordinata se la decisione della controversia dipenda dalla definizione di un'altra causa, e richieda l'esistenza di un vincolo di consequenzialità, in virtù del quale uno dei due giudizi, oltre ad essere in concreto pendente ed a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudicati (Sez. II, n. 78/2022).

Nella fattispecie la sezione ha respinto l'eccezione di nullità della sentenza di primo grado perché emessa in violazione della disciplina sulla riassunzione del processo previamente interrotto ed ha approfondito l'aspetto del giudizio plurisoggettivo e della causa di interruzione afferente ad un solo convenuto, in ipotesi di solidarietà passiva. Si è ritenuto che in detta ipotesi, ferma restando la "costituzione volontaria", l'istituto della riassunzione assolva alla finalità di consentire la prosecuzione del giudizio a carico degli aventi causa del soggetto interessato dalla interruzione. Ciò è da ritenersi valido anche nel caso in cui le parti siano avvinte dal vincolo della solidarietà passiva, giacché in ipotesi di obbligazione solidale o divisibile è notorio come sia comunque possibile l'utile svolgimento del

giudizio anche nei riguardi di uno solo o di alcuni dei corresponsabili coobbligati proprio perché, nel giudizio contabile, l'autonomia delle domande, sebbene cumulativamente proposte nei confronti di più soggetti in solido, nell'escludere l'inscindibilità delle cause e con essa l'ipotesi di litisconsorzio necessario, potendosi al più discutere di litisconsorzio facoltativo, non comporta alcun rapporto di dipendenza tra l'affermazione o l'esclusione della responsabilità di alcuni di essi e l'accertamento del contributo fornito dagli altri (Sez. II, n. 180/2022).

Questioni pregiudiziali: nullità atto di citazione per indeterminatezza

Nel processo contabile la violazione dell'art. 86, c. 2, lett. f) c.g.c. non è un vizio dell'*editio actionis ex* art. 86, c. 6, c.g.c. che comporta la nullità della citazione, perché una citazione non supportata da elementi di prova è da dichiararsi infondata, con rigetto della relativa domanda (Sez. II, n. 203/2022).

Si è inoltre puntualizzato che l'art. 86 c.g.c., al c. 6, prevede la nullità se è omesso o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito dal c. 2, lett. c), ovvero l'individuazione e quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione, o ancora se manca l'esposizione dei fatti di cui al c. 2 lett. e), mentre detto vizio non ricorre se l'atto di citazione non presenta alcuna forma di assoluta incertezza od omissioni in ordine alla determinazione dell'oggetto della domanda e all'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto (Sez. II, n. 78/ 2022).

Nel valutare il grado di incertezza della domanda occorre infatti aver riguardo alla natura dell'oggetto ed alla relazione in cui, con esso, si trovi eventualmente la controparte, dovendosi stabilire se tale rapporto consenta comunque l'individuazione di quanto l'attore richiede e delle relative ragioni o se, viceversa, sia tale da rendere effettivamente difficile l'approntamento di una precisa linea di difesa; è stata esclusa la nullità della citazione con riferimento alle modalità di indicazione del *petitum*, come provvedimento giurisdizionale richiesto e sotto il profilo sostanziale come il bene della vita di cui si domanda il riconoscimento o come identificazione della *causa petendi* (titolo o ragione della domanda) posta a fondamento del credito erariale ove risulti individuabile dal contenuto complessivo dell'atto introduttivo del giudizio e dagli atti depositati a sostegno della pretesa dedotta in giudizio (Sez. III, n. 27/2022; Sez. III, n. 69/2022; Sez. III, n. 268/2022).

In considerazione della compiuta disciplina dei vizi strutturali dell'atto di citazione di cui all'art. 86 c.g.c., in quanto ritenuti idonei ad alterare la regolarità del contraddittorio sostanziale con evidente compromissione del diritto di difesa, non costituisce causa di nullità il caso in cui l'atto di citazione non contenga una minuziosa contestazione delle tesi difensive promosse dagli incolpati nella fase preprocessuale dell'invito a dedurre (Sez. II, n. 238/ 2022; Sez. I, n. 183/2022).

Nullità della citazione per carenza di notizia concreta e specifica di danno

Con riferimento all'espressione "*specifica e concreta notizia di danno*" di cui all'art. 17, c. 30-*ter*, del d.l. n. 78/2009 e s.m.i. il termine "notizia" è da intendersi come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo "specifica" è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità ed individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti. Pertanto, l'istruttoria deve considerarsi non affetta da nullità quando la sua attivazione sia avvenuta, non già a seguito di "mere

ipotesi o supposizioni" di danno bensì sulla base di una notizia che appaia sufficientemente determinata, tale essendo quella idonea ad "ingenerare il sospetto della esistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità" (Sez. III, n. 211/2022).

È stata confermata la pronuncia di infondatezza della domanda di nullità dell'azione, per carenza di una denuncia dell'Amministrazione di appartenenza, alla quale sarebbe doverosamente spettata ai sensi dell'art. 52 c.g.c. fondandosi la domanda stessa su denuncia di danno proveniente da altra fonte, reputata idonea a configurare una notizia concreta e specifica di danno, ai sensi dell'art. 51 c.g.c.. Le ragioni di infondatezza del motivo sono state individuate nel distinguo tra la regola dettata dall'art. 51 e quella contemplata dall'art. 52 c.g.c., sul presupposto che le due disposizioni siano volte a disciplinare momenti e situazioni eterogenei della fase preprocessuale, aventi finalità differenti. La sezione ha ribadito come, da un lato, l'art. 52 delinei le figure operanti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, sulle quali incombe l'obbligo di denuncia o di segnalazione dei fatti di pregiudizio alla procura competente mentre, dall'altro, l'art. 51, nel solco di una giurisprudenza da tempo consolidata, determini le funzioni del pubblico ministero, prevedendo che lo stesso possa dare avvio alle indagini sulla base di conoscenze qualificate ed escludendo, per contro, che possa svolgere un controllo generalizzato sulle attività dei pubblici apparati alla ricerca di fattispecie illecite (Corte cost., sent. n. 100/1995). Come chiarito dalla sentenza n. 12/QM/2011 delle SSRR, con l'art. 51 c.g.c., è stata confermata la necessità di una notizia specifica e concreta di danno, *comunque acquisita*, ai fini della validità dell'attività istruttoria finalizzata all'azione, sanzionando con la nullità gli atti compiuti in violazione di siffatto requisito chiarendo che il concetto di "notizia" non è equiparabile a quello di "denunzia" (Sez. I, n. 433/2022).

È stata respinta la censura relativa all'asserita nullità della citazione, *ex* art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009, per assenza o carente quanto generica indicazione dei fatti o della notizia di danno contenuta in una delibera della sezione regionale di controllo, in quanto la delibera non solo contiene una notizia di danno concreta e specifica, ma è altresì "qualificata", in quanto riveniente dalla sezione di controllo, organo deputato *ex lege* alla segnalazione della perdita erariale ai sensi dell'art. 52, c. 4, c.g.c. (Sez. II, n. 491/2022).

Nullità della citazione per difformità rispetto al fatto esplicitato nell'invito a dedurre

Con riguardo alla censura di mancata corrispondenza fra invito a dedurre e citazione è stato chiarito che l'invito a dedurre, in quanto preordinato all'arricchimento degli elementi di conoscenza utilizzabili dal pubblico ministero per l'assunzione delle determinazioni di competenza, attiene ad una fase del procedimento avente natura pre-processuale, sicché è del tutto fisiologico che gli elementi raccolti fino all'emissione dell'invito a dedurre possano non coincidere, per difetto, con gli elementi disponibili al momento dell'esercizio dell'azione (Sez. II, n. 509/2022).

È stato precisato che, secondo quanto previsto dall'art. 87 c.g.c., la nullità per mancata correlazione tra l'invito e l'atto introduttivo attiene solo alla violazione degli elementi di fatto di cui all'art. 86, c. 2, lett. e), da tenere distinti da quelli enunciati

nella lett. c), che concernono la componente del danno. Per tale specifica ipotesi, non sono previste analoghe conseguenze - in termini di invalidità - sulla citazione, essendo altresì escluso dall'art. 44 c.g.c., cc. 1 e 2, che la nullità possa essere pronunciata quando non è comminata dalla legge e quando l'atto ha raggiunto il suo scopo (Sez. I, n. 281/2022).

Tuttavia, la nullità di cui all'art. 87 c.g.c. si ravvisa ogni qualvolta il nucleo essenziale delle contestazioni formulate venga trasformato nell'atto di citazione senza una mirata rimodulazione della contestazione, tesa a rendere congruente la richiesta di condanna con i nuovi elementi emersi (Sez. II, n. 73/2022) o anche quando si è in presenza di una modifica sostanziale del *petitum*, esteso a condotte non fatte oggetto inizialmente di censura, per cui sussiste un *novum* assoluto nella contestazione di danno, inserita nell'atto di citazione ma del tutto assente dall'invito a dedurre (Sez. II, n. 582/2022).

È stata, altresì, ravvisata l'inammissibilità dell'atto di citazione in ipotesi di nullità della notificazione dell'invito a dedurre, in quanto integrante un vizio incidente su un presupposto processuale, ai sensi dell'art. 67 c.g.c., afferente al potere del procuratore regionale di emettere l'atto di citazione (Sez. II, n. 253/2022).

È stato dichiarato inammissibile l'atto di citazione preceduto da due inviti a dedurre, di contenuto analogo e con la stessa determinazione del *quantum*, di cui il primo notificato ad un convenuto e il secondo allo stesso convenuto e ad un secondo soggetto, in assenza di elementi nuovi, per identità del titolo di responsabilità e di importo in contestazione, risultando il secondo invito meramente confermativo del primo. La riproposizione del secondo invito a dedurre, in presenza di una sostanziale identità di contenuti con il primo, è stata ritenuta espediente non consentito per l'emissione dell'atto di citazione oltre i termini di legge. A tal fine è stato ritenuto valere il principio per cui la reiterabilità, nei confronti di uno stesso soggetto e per una medesima vicenda, dell'invito a dedurre è condizionata dalla sussistenza di nuovi rilevanti elementi, non potendo costituire un mezzo per eludere il termine di definizione dell'istruttoria e di deposito della citazione, previsto dall'art. 67, c. 5, del predetto codice (Sez. I, n. 149/2022).

Questioni preliminari di merito: prescrizione

È stata negata l'idoneità a produrre effetto interruttivo del termine prescrizionale ad un atto di citazione dichiarato nullo per indeterminatezza; è stato infatti escluso che in carenza dell'*editio actionis* e di determinatezza del contestato danno e della *causa petendi* possa essere qualificato come valido atto stragiudiziale di messa in mora, efficace all'interruzione del termine prescrizionale. Ciò in coerenza con il principio per cui, affinché un atto di citazione nullo possa valere come atto di costituzione in mora, avente efficacia interruttiva della prescrizione, deve potersi qualificare, per il suo specifico contenuto e per i risultati cui è rivolto, quale richiesta scritta stragiudiziale di adempimento rivolta dal creditore al debitore (Sez. I, n. 183/2022).

L'individuazione del termine d'esordio della prescrizione del danno erariale risente del modello procedimentale che conforma l'azione amministrativa nell'ambito della quale si realizza il danno. La giurisprudenza ha individuato criteri oggettivi, di natura presuntiva, fondati essenzialmente su quello dell'*id quod plerumque accidit*, in base ai quali stabilire i termini di esordio della prescrizione delle

varie forme di manifestazione della responsabilità amministrativa. Come affermato dalle SSRR (n. 7/2000/QM, n. 5/2007/QM, n. 14/2011/QM), in via generale, il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità va individuato nella data del pagamento (o di ciascun pagamento o esborso in caso di pagamenti frazionati o periodici), in quanto solo da questo momento consegue un danno azionabile, in quanto conoscibile (art. 2935 c.c.), con il correlativo sorgere dell'interesse ad agire, salvo il rilievo dell'occultamento doloso o l'incidenza di procedimenti strumentali o di controllo che conformano il procedimento di spesa (Sez. I, n. 376/2022).

In tema di prescrizione del credito erariale è stato ribadito l'orientamento della decorrenza della prescrizione da quando il fatto dannoso è divenuto conoscibile secondo ordinari criteri di diligenza e, cioè, dalla "conoscibilità obiettiva". Il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria, dunque, inizia a decorrere non già dalla data del fatto, inteso come fatto storico obiettivamente realizzato, bensì da quando ricorrano presupposti di sufficiente certezza, in capo all'avente diritto, in ordine alla sussistenza degli elementi costitutivi del diritto azionato, sì che gli stessi possano ritenersi, dal medesimo, conosciuti o conoscibili (Sez. II, n. 365/ 2022).

Ancora in tema di decorrenza del termine prescrizionale, in linea con la prevalente giurisprudenza contabile, è stato affermato che *l'exordium praescriptionis* nel caso di danno all'erario vada individuato nel momento in cui il danno si "esteriorizza", ossia diviene percepibile non soltanto come modificazione patrimoniale negativa, ma anche riconoscibile come ingiusto, completandosi, in tal modo, la nozione giuridica di fatto dannoso per l'erario. Tale percepibilità e riconoscibilità vanno riscontrati alla stregua di parametri oggettivi che impongono, ai fini del giudizio di "conoscibilità obiettiva del danno" l'accertamento dell'osservanza di canoni di ordinaria diligenza da parte del danneggiato. Tale principio è peraltro derogato in caso di "occultamento doloso del danno", ipotesi normata all'art. 1, c. 2, l. n. 20/1994, ai sensi del quale, ove vi sia stato dispiegamento di accorte attività finalizzate al disvelamento dei fatti – fattispecie integranti, di norma, condotte penalmente rilevanti, come nella fattispecie – la prescrizione non decorre più dalla "conoscibilità obiettiva" del danno, bensì dal momento, anche successivo, della sua "conoscenza effettiva". Solo in assenza di tale effettiva pregressa conoscenza può ritenersi che il *dies a quo* della prescrizione dell'azione erariale in caso di indagini penali decorra dalla richiesta di rinvio a giudizio (Sez. I, n. 506/2022).

Ancora in tema di prescrizione, ove si versi in un'ipotesi di occultamento doloso il *dies a quo* di decorrenza del relativo termine non coincide con l'esborso ma con l'inadempimento del programma di finanziamento, nella specie rilevato a seguito di sopralluogo della Guardia di finanza. Come chiarito da costante giurisprudenza, in ipotesi di occultamento doloso il decorso del termine prescrizionale è precluso ove l'ignoranza dell'amministrazione dipenda dalla condotta dell'autore dell'illecito, tesa a prevenire la scoperta di un danno in essere o nascondere un danno già prodotto. Nella vicenda per cui è causa, la sezione ha ravvisato negli artifici e raggiri posti in essere dagli appellanti la condotta occultatrice utile a celare il comportamento illecito realizzato (Sez. III, n. 267/2022).

È stata riaffermata la regola per cui la costituzione di parte civile interrompe il termine di prescrizione, con effetto permanente, ai sensi degli artt. 2943 e 2945, c. 2,

c.c. quando il processo penale è instaurato per i medesimi fatti per i quali si è agito in sede di responsabilità amministrativa. Inoltre, anche in tema di responsabilità amministrativa vale la regola per cui l'interruzione della prescrizione produce effetti ai sensi dell'art. 1310 c.c. anche nei confronti di chi è solidalmente obbligato al risarcimento che, pur se non diretto destinatario dell'azione civile nel processo penale, è, nei limiti della propria responsabilità, condebitore solidale; è stato tuttavia escluso di poter estendere al concorrente condannato per colpa grave, e quindi responsabile in via sussidiaria, la regola dell'art. 1310 c.c. che concerne la diversa ipotesi di responsabilità solidale (Sez. II, n. 367/2022).

È stata dichiarata inammissibile l'eccezione di prescrizione dell'azione della procura contabile non sollevata tempestivamente in primo grado dal convenuto rimasto contumace; né potrebbe costui avvalersi della eccezione di prescrizione sollevata da altri convenuti, atteso il carattere sostanziale e strettamente personale dell'eccezione, che presuppone una specifica ed espressa iniziativa della parte interessata (Sez. II, n. 100/2022).

Si è inoltre ribadito che, in ipotesi di danno indiretto che la pubblica amministrazione abbia risarcito ad altri per colpa di un suo dipendente, l'esordio della prescrizione decorre dall'emissione del titolo di pagamento (Sez. II, n. 259/2022).

Conformemente ai principi espressi dalle SSRR è stato inoltre osservato come in presenza di un danno riconducibile ad una pluralità di pagamenti nel tempo, il *dies a quo* della prescrizione erariale debba essere ricondotto alla data di ogni singolo pagamento, ciò sul rilievo che ognuno di essi è idoneo ad integrare gli estremi della *deminutio patrimonii* passibile di responsabilità amministrativa (Sez. II, n. 302/2022).

Nella fattispecie la sezione ha riformato la sentenza di primo grado, affermando la prescrizione del credito erariale vantato nei confronti dell'amministratore unico, dei direttori tecnici e del rup di una società per azioni, in relazione ad una fattispecie di danno erariale conseguente al riconoscimento, alla società aggiudicataria dei lavori, di un corrispettivo inizialmente estraneo al quadro economico di progetto, non assimilabile ad un premio di accelerazione per assicurare la contrazione dei tempi di lavorazione e la definizione anticipata dei lavori. La sezione di appello non ha condiviso la individuazione del *dies a quo* fatta dal giudice di prime cure, collegata alla data del collaudo dell'opera. Nel rammentare l'interpretazione al riguardo fornita dall'organo di nomofilachia, la sezione ha posto in evidenza che il collaudo è stato reputato idoneo a dare contezza dell'illecita gestione dell'opera pubblica e del conseguente danno, ma solo purché, anteriormente ad esso, l'ente non si sia comunque trovato nella condizione di averne la conoscibilità "in relazione alla domanda che viene introdotta in giudizio", giacché in tal caso è a quel momento che deve retroagire l'esordio della prescrizione, e ciò in perfetta aderenza alla regola generale recata dall'art. 2935 c.c., in base alla quale il termine "inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere" (Sez. II, n. 95/2022).

Nell'ambito di una serie di giudizi che hanno visto coinvolti alcuni consiglieri per spese sostenute con fondi erogati dalle regioni ai rispettivi gruppi consiliari l'orientamento interpretativo prevalente nelle sezioni di appello ha affermato che nei casi di attività soggette a rendicontazione, il momento di conoscibilità obiettiva del danno arrecato all'amministrazione regionale coincide con il deposito del rendiconto

annuale, reputando che con il deposito all'ufficio di presidenza del consiglio regionale del rendiconto annuale che illustra le spese sostenute con i fondi erogati, l'amministrazione risulti posta nella condizione di poter apprezzare la conformità dell'uso della provvista finanziaria agli scopi per i quali la medesima era stata erogata. È stato affermato che la previsione di una potestà di controllo innescata con la presentazione del rendiconto, ponga le condizioni per la conoscibilità del diritto, escludendo che possa considerarsi a ciò di ostacolo la mancata previsione dell'obbligo di presentare i giustificativi di spesa (Sez. II, nn. 326, 327, 323, 299, 264, 103, n. 88/2022; Sez. III, nn. 30, 176, 353, 386/2022; Sez. I nn. 64 e 94/2022). In alcune fattispecie il momento della conoscibilità obiettiva del danno è stato ritenuto ancorato alla richiesta a rinvio a giudizio nell'ambito del giudizio penale svoltosi per i medesimi fatti, sul rilievo per cui solo da tale momento fosse individuabile il completo disvelamento del fatto dannoso, con conseguente possibilità di esercizio dell'azione erariale, ai sensi dell'art. 2935 c.c. (Sez. III, n. 107/2022; Sez. III, n. 166/2022).

Giudizi di revocazione

La sezione ha dichiarato l'inammissibilità, per tardività, del ricorso in revocazione depositato oltre i 30 giorni dalla notificazione del ricorso medesimo e del decreto di fissazione di udienza, secondo la modifica normativa introdotta dall'art. 6, c. 3, lett. b), d.l. n. 44/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 76/2021, precisando che con tale novella il legislatore ha inteso uniformare le modalità di proposizione di tutte le impugnazioni, compresa la revocazione e che, in assenza di una disciplina sul diritto intertemporale, la previsione deve ritenersi di immediata applicazione ai processi in corso per garantirne la ragionevole durata, con applicazione alla fattispecie del principio *tempus regit actum.* Si è precisato che, trattandosi di preclusione decadenziale, la questione è rilevabile d'ufficio e non trova applicazione l'art. 91, c. 5 c.g.c., che richiama l'art. 101 c.p.c., vertendo la stessa su questione di stretto diritto (Sez. II, n. 74 e 101/2022).

Ancora considerando i profili di ammissibilità del ricorso per revocazione è stato affermato che, dal tenore letterale dell'art. 180, c. 1, del c.g.c., come modificato dal d.l. n. 44/2021 (entrato in vigore il 1° aprile 2021) e dalla legge di conversione n. 76/2021, la sanzione della decadenza dall'impugnazione è collegata al mancato adempimento, ad opera della parte che impugna la sentenza, dell'onere di notificare alle controparti l'atto di impugnazione e di depositarlo nella segreteria del giudice adito, entro trenta giorni dall'ultima notificazione, unitamente alla copia della sentenza impugnata e alla prova delle eseguite notificazioni. È stato precisato, peraltro, che l'onere di notificare alle altre parti il decreto di fissazione dell'udienza, nel giudizio di revocazione, trova la sua compiuta disciplina nell'art. 203, cc. 4 e 5, c.g.c., i quali non prevedono la decadenza dall'impugnazione della parte che non provvede a notificare il d.f.u. entro il termine assegnato dal giudice; se ne è fatto discendere che, in caso di mancata notificazione o di nullità della notificazione del d.f.u., il giudice è tenuto a fissare, ai sensi dell'art. 182 c. 3 c.g.c., un termine perentorio per rinnovare la notificazione e solo in caso di mancata esecuzione dell'ordine di rinnovazione della notificazione il collegio deve ordinare la cancellazione della causa dal ruolo e l'estinzione del giudizio a norma dell'art. 111 (art. 182, c. 6, c.g.c.) (Sez. I, n. 420/2022).

Nella fattispecie la sezione ha rilevato che l'errore di fatto revocatorio "ricorre quando la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, oppure quando è supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto nell'uno quanto nell'altro caso se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare" (così l'art. 202, c. 1, lett. f) c.g.c., con formulazione pressoché identica all'art. 395, n. 4, c.p.c.). L'errore di fatto revocatorio deve avere, dunque, il carattere di immediatezza e di semplice rilevabilità senza necessità di argomentazioni induttive e, comunque, non è ravvisabile nelle ipotesi di errore costituente il frutto di un qualsiasi apprezzamento delle risultanze processuali vertendosi, in tal caso, nella diversa ipotesi dell'errore di giudizio: "in sostanza, l'errore di fatto consiste in una falsa percezione della realtà, in una svista obiettivamente rilevabile che abbia indotto il Giudice ad assumere la decisione per effetto della rappresentazione di un determinato fatto o di una certa situazione in maniera divergente da quella che risulta incontestabilmente dagli atti e dai documenti processuali; sempre che tale rappresentazione sia la conseguenza di una mera supposizione e non di un giudizio, quale sarebbe certamente l'apprezzamento o il vizio di ragionamento in ordine ad un fatto" (Sez. III, n. 131/2022).

È stato inoltre chiarito che il motivo revocatorio di cui all'art. 202 c. 1, lett. e), c.g.c., recante l'ipotesi in cui "per l'esame di altri conti o per altro modo si sia riconosciuta omissione o doppio impiego ovvero errore di calcolo", deve ritenersi limitato esclusivamente alle sentenze pronunciate in grado di appello ovvero in unico grado nell'ambito dei giudizi di conto, con la conseguenza che l'errore di calcolo ivi contemplato deve riguardare le operazioni aritmetiche che investono il conto giudiziale oggetto di esame giudiziale (Sez. II, n. 74/2022).

Infine, si è puntualizzato che l'omesso esame delle richieste istruttorie ben può qualificarsi in termini di "implicito" rigetto delle stesse, avendo il collegio giudicante escluso a monte l'efficacia scriminante delle circostanze contrarie a quelle accertate in sentenza. In base a tali considerazioni è stata pronunciata l'inammissibilità del motivo revocatorio perché riferito a questioni già oggetto di esame ed implicitamente rigettate dal giudice della sentenza revocanda (Sez. II, n. 363/2022).

Giudizi di interpretazione e altre tipologie

Il giudizio di interpretazione può essere instaurato unicamente al fine di chiarire quale sia l'esatta portata delle statuizioni contenute in una sentenza, ove insorgano difficoltà nella relativa fase esecutiva, a causa del loro contenuto difficilmente intellegibile o addirittura ambiguo, mentre il giudice non è legittimato a procedere ad annullamenti, revoche o modifiche di statuizioni precedentemente emesse. Per tali ragioni, attesa la strumentalità di tale giudizio, la sezione di appello ha chiarito che spetta al giudice dell'esecuzione, o al giudice della proposta opposizione all'esecuzione *ex* art. 615 c.p.c., il compito di interpretare il titolo esecutivo di formazione giudiziale, onde determinarne l'esatta portata precettiva sulla base del principio di unità strutturale del provvedimento, in forza della lettura congiunta e complessiva delle statuizioni del dispositivo e delle enunciazioni della parte motiva (Sez. II, n. 383/2022).

In tema di azione revocatoria, è stato affermato che posto che la ratio dell'istituto è quello di conservare la garanzia patrimoniale in capo al creditore, il pubblico

ministero contabile è abilitato a promuovere le azioni a tutela delle ragioni di un credito erariale, non solo quando tale credito sia litigioso (credito ancora virtuale, la cui esistenza e consistenza sono ancora sottoposte al vaglio giudiziale), ma anche quando il credito si sia già consolidato attraverso il passaggio in giudicato della statuizione di condanna. In linea con quanto chiarito dal giudice di legittimità è stato precisato che la spettanza al pubblico ministero contabile dell'azione revocatoria davanti alla giurisdizione contabile non esclude la spettanza, come a qualsiasi creditore, all'amministrazione danneggiata, dell'azione revocatoria davanti al giudice ordinario, ancorché sulla base della stessa situazione creditoria legittimante l'azione del pubblico ministero contabile. Affermare che possano dunque avere corso sia l'azione revocatoria davanti al giudice contabile, sia quella della pubblica amministrazione in sede ordinaria implica il riconoscere un fenomeno di co-legittimazione all'esercizio dell'azione a due diversi soggetti e davanti a due distinte giurisdizioni (Cass. S.U. ordd. nn. 14792/2016 e 28183/2020). In tale contesto, il giudicato sulla condanna risarcitoria, da un lato, consente all'Amministrazione danneggiata di attivarsi autonomamente per intraprendere iniziative strumentali al soddisfacimento del diritto giudizialmente riconosciuto, dall'altro, non sterilizza le possibilità del pubblico ministero di reagire a fronte di operazioni negoziali del condannato destinate a elidere o attenuare la garanzia patrimoniale (Sez. I, n. 324/2022).

2. Altre questioni processuali

Rapporti fra giudizio civile, penale, amministrativo e giudizio di responsabilità amministrativa

La sentenza penale di conferma delle statuizioni civili, resa *ex* art. 578 c.p.p., dà luogo ad un giudicato civile, come tale vincolante in ogni altro giudizio tra le stesse parti in cui si verta sulle conseguenze, anche diverse dalle restituzioni o dal risarcimento, derivanti dal fatto, la cui illiceità, ormai definitivamente stabilita, non può più essere messa in discussione. Ne consegue che le statuizioni civili di una sentenza penale, pronunciata ai sensi dell'art. 578 c.p.p. e passata in giudicato, è pienamente opponibile ai medici appellanti in un giudizio per responsabilità da *malpractice* sanitaria, per danno indiretto subito dall'Azienda ospedaliera universitaria che, quale soggetto solidalmente obbligato al risarcimento del danno civile, ha provveduto al relativo risarcimento nei confronti del soggetto danneggiato, senza che rilevi, in senso contrario, l'eccepita estraneità dell'A.O.U. stessa al giudizio penale conclusosi con le suddette statuizioni civili di condanna (Sez. I, n. 571/2022).

In virtù del principio di autonomia tra l'azione civile, penale e amministrativa, e quella di responsabilità amministrativa, alla pronuncia di condanna emessa nel giudizio penale in sede di provvisionale va attribuita la qualifica di "presupposto processuale" soltanto se e in quanto posta in esecuzione. Il perimetro oggettivo e soggettivo della pronuncia provvisoriamente esecutiva esclude qualsiasi efficacia vincolante per il giudice contabile, in quanto riguarda una responsabilità di natura privatistica tra il terzo danneggiato e la pubblica amministrazione, mentre l'azione di responsabilità amministrativa si ricollega al rapporto di servizio di natura pubblicistica tra l'amministrazione e il dipendente che abbia, direttamente o indirettamente, recato danno all'erario; non occorre, pertanto, attendere il passaggio

in giudicato della sentenza di condanna civile, penale o amministrativa, al fine di ritenere procedibile l'azione per danno indiretto (Sez. II, n. 30/2022).

È stata ritenuta ammissibile la coesistenza dell'azione risarcitoria proposta dalla pubblica amministrazione danneggiata e dell'azione per danno erariale ad iniziativa del p.m. contabile, anche in ordine al medesimo fatto causativo di pregiudizio, dando luogo alla duplicità e quindi alla concorrenza delle due azioni, a tutela degli interessi delle amministrazioni pubbliche danneggiate da soggetti legati alle stesse da un rapporto di servizio. Come chiarito da consolidata giurisprudenza contabile tale concorrenza di azioni non dà luogo ad un problema di giurisdizione, ma alla coesistenza e alterità delle due azioni (c.d. doppio binario), salva l'impossibilità di ottenere un risarcimento superiore al danno effettivo subito dall'amministrazione. Solo in tal caso le due azioni, quella risarcitoria e quella per responsabilità erariale, si pongono in rapporto di reciproca preclusione. Si è quindi osservato che, data la diversità della natura delle due azioni, in ipotesi di doppio binario non si pone un problema di *bis in idem*, anche alla luce della natura non sanzionatoria della responsabilità da illecito civile, rimarcando il principio a suo tempo espresso dalla Corte cost. (sent. n. 773/1988), secondo cui "solo un giudicato penale con cui sia liquidato il danno erariale" è preclusivo della proposizione dell'azione di responsabilità amministrativa nei confronti del condannato" (Sez. II, n. 216/ 2022).

È stata affermata la piena utilizzabilità nel giudizio di responsabilità amministrativa della consulenza del p.m., acquisita nel processo penale, ancorché assunta in assenza di contraddittorio nell'ambito del predetto giudizio. La consulenza allegata dal p.m. può assurgere a c.d. "*prova libera*", valutabile secondo il prudente apprezzamento del Giudice contabile *ex* artt. 116 c.p.c e 95, c. 3, c.g.c. ancorché per la stessa, diversamente dalla perizia assunta nel dibattimento penale *ex* art. 220 c.p.p., non viga la possibilità per le parti di nominare consulenti. È stato sottolineato che il principio del contraddittorio nella formazione della prova si applica, nel processo di responsabilità amministrativa, alle prove che vengono assunte nello stesso processo e non alle prove assunte in altri procedimenti e che, acquisite al processo di responsabilità quali prove documentali, concorrono alla formazione del convincimento del Giudice. Ha ribadito, inoltre, che il richiamato principio del contradditorio, di cui al c. 2 dell'art. 111 Cost., costituisce consacrazione costituzionale del metodo di formazione dialettica del convincimento del giudice, già enunciato all'art. 101 c.p.c., che "non deve necessariamente esplicarsi in sede di assunzione della prova (e cioè in funzione della formazione della prova) ma che ben può esplicarsi su prove precostituite e cioè sui documenti prodotti (contraddittorio sulla prova)" (Sez. I, n. 571/2022).

In merito alla valenza probatoria riconducibile agli elementi tratti dal giudizio penale sono stati ritenuti altresì pienamente utilizzabili quelli emersi nell'istruttoria penale anche qualora il processo non sia esitato con una decisione nel merito, potendo trarsi elementi indiziari anche dalla sentenza che dichiara l'estinzione del reato. Sussiste, infatti, un regime di circolazione degli elementi probatori tra i vari processi (penale, civile, amministrativa e contabile) volto a non disperdere, in armonia con la durata ragionevole del processo, l'attività compiuta dai vari plessi giudiziari sulla cui base giudice forma il proprio libero convincimento, ai sensi degli artt. 94 e 95 c.g.c., fornendo adeguata motivazione (Sez. III, n. 250/2022).

Astensione e ricusazione del giudice

In tema di astensione del giudice, la sezione ha precisato che, in base al disposto dell'art. 204 c.g.c., la circostanza che alcuni componenti del collegio della revocazione abbiano fatto parte anche del collegio che ha dato luogo alla sentenza revocanda non costituisce circostanza in grado di generare una situazione di contrasto con il principio del giusto processo, declinato in ogni sua possibile accezione. Per tale ragione non è stato accolto l'invito ad astenersi rivolto a tali componenti e formulato *in limine litis* da alcuni difensori, seguito dall'avvertimento che, ove non raccolto, era da intendersi proposta la ricusazione. In ogni caso il collegio, pur ritenendo l'istanza, per l'ambiguità con cui era stata formulata, inidonea a sospendere il processo, ha comunque rimesso ogni valutazione al giudice della ricusazione (Sez. II, n. 508/2022).

Omessa pronuncia ex art. 112 c.p.c.

Il principio di cui all'art. 112 c.p.c. è espressamente previsto per il giudizio contabile dall'art. 101, c. 3, c.g.c. con formulazione sostanzialmente analoga a quella del codice di procedura civile per cui la violazione del richiamato principio si determina ove i fatti oggetto del giudizio vengano stravolti e immutati dal giudice rispetto al *petitum* delle parti ovvero alla *causa petendi*, attribuendo o negando ad uno dei due contendenti un bene diverso da quello richiesto e non compreso, nemmeno implicitamente o virtualmente, nell'ambito della domanda o delle richieste delle parti. Non è, dunque, ravvisabile la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, quando il giudice, fermi restando i fatti dedotti dalle parti nelle rispettive domande ed eccezioni e ferme le prove dalle parti fornite, adotti, a sostegno della decisione, argomenti comunque tratti dal compendio documentale dalle medesime parti prodotto (Sez. III, n. 25/2022).

Nella pronuncia segnalata la sezione ha ribadito l'orientamento giurisprudenziale pacifico per cui il giudice non è tenuto ad occuparsi espressamente e singolarmente di ogni allegazione, proposizione e argomentazione della parte, essendo necessario e sufficiente, ai sensi dell'art. 39, c. 2, lett. d), c.g.c., che egli esponga, in maniera concisa, gli elementi in fatto ed in diritto posti a fondamento della sua decisione, dovendo ritenersi per implicito disattesi tutti gli argomenti ed i rilievi che, seppure non espressamente esaminati, siano incompatibili con la soluzione adottata e con l'*iter* argomentativo seguito. Pertanto, ad integrare gli estremi di una omessa pronuncia ex art. 112 c.p.c., che renda annullabile la sentenza, non è sufficiente la mancanza di una espressa statuizione del giudice su una richiesta della parte, ma è necessario che si sia completamente omesso il provvedimento che si palesa indispensabile, in riferimento al caso concreto, il che non si verifica quando la decisione adottata, in contrasto con la pretesa fatta valere dalle parti, comporti il rigetto di tale pretesa, anche se manchi una specifica argomentazione in tal senso (Sez. II, n. 369/2022; Sez. III, n. 354/2022).

È stata, inoltre, ravvisata la violazione del principio di corrispondenza fra il chiesto e pronunciato, di cui all'art. 112 c.p.c., con conseguente proscioglimento del condannato, in fattispecie di condanna in primo grado di un commissario straordinario di Istituto autonomo case popolari per il danno causato a seguito della non corretta applicazione della disciplina contrattuale in materia di liquidazione dei

compensi riguardanti il lavoro straordinario del personale dipendente. La sezione di appello ha infatti riscontrato che il baricentro del nesso eziologico della responsabilità, dapprima basato nell'atto di citazione sull'adozione della delibera di presa d'atto e conferma della determina direttoriale di conferimento della posizione organizzativa illegittima, è stato poi in sentenza spostato sull'omessa adozione di provvedimenti idonei a scongiurare il perdurare del danno, omissione imputata al commissario straordinario per avere avuto a sua disposizione tutto il tempo di intervenire ai fini della cessazione degli effetti dannosi derivanti dal conferimento della posizione organizzativa (Sez. II, n. 239/2022).

Divieto di nova in appello

Con la sent. n. 71/2022 della III sezione d'appello è stata giudicata manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 194 c.g.c. prospettata dall'appellante con riferimento alle disposizioni degli artt. 3, 24 e 111 Cost. Secondo la sezione l'art. 194 c.g.c. - di tenore analogo all'art. 345, c. 3, c.p.c., come risultante dalla riforma del 2012 – risponde all'attuale struttura dell'appello in termini di *revisio prioris istantiae* e non di *iudicium novum*. L'oggetto del giudizio di appello è quindi limitato esclusivamente alle doglianze con le quali l'appellante censura specifici e ben individuati errori che imputa al primo giudice di avere commesso con la decisione impugnata (artt. 190, 193 e 194 c.g.c), con la conseguenza che gli elementi di cognizione possono essere solo quelli raccolti in primo grado. È stato escluso che il divieto di *nova* in appello sia in contrasto con il principio del "giusto" processo, sancito dall'art. 111, Cost., poiché l'esigenza di garantire, per quanto possibile, l'aderenza della decisione di gravame alla verità sostanziale non può collidere con la disciplina delle preclusioni istruttorie, né con il principio di terzietà del giudice o con il principio di ragionevole durata del processo (Cass., n. 26522/2017; Cass., n. 3654/2017) (Sez. III, n. 71/2022).

In uno dei casi affrontati in materia di attività extraistituzionale non autorizzata è stata esaminata la questione dell'ammissibilità della produzione di nuovi documenti, rinvenuti nelle more della proposizione del gravame, nei quali vi sarebbe stata la prova che il conferimento dell'incarico era stato tempestivamente portato a conoscenza dell'amministrazione (Sez. I, n. 210/2022). Secondo la sezione la corrispondenza acquisita avrebbe dato idonea dimostrazione della consapevolezza da parte dell'Ateneo dell'impegno contratto dall'interessato, in guisa da non essere precluso, per tale aspetto, il regolare decorso del termine prescrizionale, rispetto all'eventuale recupero delle somme percepite a titolo di compenso professionale, ai sensi dell'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001, in assenza di qualunque forma di occultamento doloso. Nel consentire tale allegazione, non è stata riscontrata alcuna violazione del divieto di *ius novorum*, sancito nel grado di appello dall'art. 194 c.g.c., in quanto è stato valutato che non fossero imputabili alla parte le cause che avevano impedito l'ingresso nel giudizio di primo grado della documentazione con richiamo alla giurisprudenza di legittimità in ordine della indispensabilità dell'elemento sopraggiunto ai fini della decisione (Cass. ord. n. 37220/2021).

Nell'ambito di altri giudizi vertenti sulla responsabilità per assunzione di incarichi extraistituzionali non autorizzati è stata ritenuta inammissibile, *ex* art. 194 c.g.c., la produzione in giudizio, solo in grado di appello, di provvedimenti

autorizzativi, trattandosi di documenti nuovi, non prodotti nel precedente grado di giudizio, in assenza della prova di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa non imputabile alla parte interessata (Sez. II, n. 337/2022; Sez. III, n. 10/2022). È stato precisato, sul punto, che l'onere di acquisizione di copia, conservazione e produzione delle richieste di autorizzazione e dei relativi provvedimenti autorizzatori incombeva, con tutta evidenza, sul richiedente il quale neppure aveva dimostrato di avere comunque agito per conseguire il rilascio della predetta documentazione dalla propria amministrazione mediante richiesta di accesso ai documenti stessi (Sez. II, n. 337/2022).

Estinzione del processo

La sent. n. 253/2022, della seconda sezione di appello ha esaminato l'ipotesi di estinzione del processo per inattività protratta per oltre un anno, prevista dall'art. 111, c. 3, c.g.c per mancata presentazione nell'anno dell'istanza di fissazione di udienza o di un altro atto della procedura, ravvisando in essa una fattispecie residuale di estinzione del giudizio che sanziona l'inerzia delle parti per ipotesi non diversamente disciplinate, ponendo un onere di attivazione annuale della parte attrice ovvero di quella onerata da provvedimento interlocutorio del giudice o comunque interessata, al fine di evitare l'infruttuosa quiescenza o dilatazione della durata del giudizio, in pregiudizio del principio di derivazione comunitaria e costituzionalmente garantito, di ragionevole durata del processo e a tutela dell'interesse generale alla certezza del diritto in termini di stabilizzazione delle situazioni giuridiche sostanziali fatte valere nelle controversie.

La sezione ha dichiarato la cessata materia del contendere per sopravvenuto difetto di interesse da parte della procura (art. 100 c.p.c. e art. 7, c.g.c.), stante l'avvenuto integrale ristoro del danno erariale. Ha rilevato che, sebbene il requirente non abbia concluso conformemente, spetta al giudice valutare se i fatti estintivi della pretesa risarcitoria successivamente avveratisi - e, dunque, non allegabili anteriormente - risultino comunque idonei *ex se* a rendere inutile la pronuncia, risultando *ex actis*, a seguito dell'integrazione probatoria disposta con precedente ordinanza, che il beneficiario abbia restituito completamente il finanziamento, peraltro in esecuzione di una cartella esattoriale ormai definitiva in quanto non impugnata. Nella fattispecie la sezione si è pronunciata in tal senso sul gravame avverso la pronuncia di primo grado con cui più soggetti sono stati condannati, in solido e a titolo doloso, al pagamento, in favore di una regione del danno erariale derivato dalla perdita di risorse pubbliche, con vincolo di destinazione pubblico-sociale, asseritamente deviate per finalità privatistiche (turistiche) (Sez. I, n. 14/2022).

Quanto a diversa fattispecie di estinzione del giudizio per rinuncia agli atti, si è precisato che, nel caso di rinuncia agli atti e relativa accettazione intervenute tra le parti principali, l'interveniente non ha un autonomo interesse alla prosecuzione del giudizio, atteso che la sua posizione è ancillare e adesiva rispetto alla parte in favore della quale è intervenuta, con conseguente non necessità della sua accettazione (Sez. II, n. 381/2022).

3. Questioni sostanziali in materia di responsabilità amministrativa

Elementi costitutivi della responsabilità

Denuncia di danno

Nel rigettare l'eccezione di nullità dell'atto di citazione perché emesso in assenza di notizia concreta e specifica, la sezione di appello ha rammentato la giurisprudenza dell'organo di nomofilachia secondo cui l'espressione "specifica e concreta notizia di danno", come condizione legittimante le procure regionali ad iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale, è da intendere come dato cognitivo sufficientemente determinato e realistico, derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo "specifica" è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo "concreta" è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. Non occorre, dunque, che l'innesco dell'attività istruttoria coincida perfettamente con l'esito degli approfondimenti sulla base di quell'innesco svolti, ma è sufficiente che vi sia una ragionevole relazione di continenza, nei termini appena specificati, fra la notizia e la contestazione, tale da permettere di considerare quest'ultima un meditato sviluppo del fatto originariamente rappresentato (Sez. II, n. 96/2022).

Prova dell'elemento psicologico e del danno

Il danno alla concorrenza non può ritenersi provato per il solo fatto che sia stato illegittimamente pretermesso ovvero compromesso il confronto concorrenziale. Il danno alla concorrenza, infatti, consiste in una lesione del patrimonio pubblico che consegue all'ingiustificato maggiore esborso o, comunque, al mancato risparmio derivante dall'omesso ricorso alle regole dell'evidenza pubblica che, come quota percentuale di mancato ribasso, viene ingiustamente perduta su ogni singolo maggiore pagamento effettuato. Ai fini della sussistenza del danno in questione, occorre dimostrare con ogni idoneo mezzo di prova che, effettivamente, nel caso concreto, la violazione delle norme sulla scelta del contraente abbia determinato una maggiore ed ingiustificata spendita di denaro pubblico (Sez. I, n. 392/2022).

Se nel processo penale vige il principio della prova "oltre il ragionevole dubbio", nel giudizio erariale, mutuando l'impostazione civilistica della responsabilità risarcitoria, opera la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non", per cui il giudice contabile può ben formare il proprio convincimento in ordine alla responsabilità del convenuto sulla base degli elementi disponibili in relazione al caso concreto e del fatto della ritenuta loro attendibilità in presenza di elementi di verifica e di conferma degli stessi (Sez. II, n. 180/2022).

Sempre con riferimento all'elemento soggettivo, l'ambito di applicabilità della disciplina temporanea introdotta dall'art. 21, d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020, è stato affermato che la menzionata norma di esenzione da responsabilità nel caso di condotte attive connotate da colpa grave è di carattere eccezionale, come si evince dall'interpretazione storica e sistematica e dalla palese intenzione del legislatore di circoscrivere la sua ampiezza al periodo emergenziale per stimolare la ripresa economica dopo la grave crisi determinata dalla pandemia. Da ciò consegue

la diversità di condizione soggettiva rispetto a coloro che sono evocati in giudizio per condotte anteriori all'entrata in vigore della disposizione normativa, con conseguente assenza di disparità di trattamento e non applicabilità del principio di retroattività delle norme più favorevoli al reo, tipica del diritto punitivo (Sez. II, nn. 218, 252 e 446/2022).

L'intervenuta archiviazione in sede penale nei confronti dell'appellante non è stata ritenuta determinante al fine di escludere la sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito erariale: sia in ragione dell'assoluta autonomia tra tale giudizio e quello di responsabilità amministrativo-contabile (con il solo limite di cui all'art. 651 c.p.p.), sia perché nello stesso decreto di archiviazione si paventavano profili di illiceità da perseguirsi in sede erariale. Rammentando che il dolo penale e quello contabile – perlomeno fino all'entrata in vigore dell'art. 21, l. n. 120/2020 (privo di valenza retroattiva) - potevano assumere caratteri diversi (quest'ultimo, ad esempio, nella forma del c.d. "dolo civile contrattuale", quale sciente e preordinata violazione dei propri doveri di servizio, a prescindere dalla volontà dell'evento dannoso), la condotta è stata ritenuta rilevare sotto il profilo della colpa grave (Sez. I, n. 222/2022).

Nesso causale

L'accertamento del rapporto di causalità omissiva passa attraverso l'enunciato "controfattuale" che pone al posto dell'omissione il comportamento alternativo dovuto, onde verificare se la condotta doverosa avrebbe evitato il danno lamentato dal terzo. Ciò che differenzia l'accertamento del nesso causale in sede penale ed in sede civile o contabile, tuttavia, è la regola probatoria, valendo per il primo il principio dell'"oltre ogni ragionevole dubbio", mentre nel secondo quello della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non". Come chiarito dal giudice di legittimità la verifica del nesso causale tra la condotta omissiva e il fatto dannoso si sostanzia nell'accertamento della probabilità (positiva o negativa) del conseguimento del risultato idoneo ad evitare il rischio specifico di danno, riconosciuta alla condotta omessa, da compiersi mediante un giudizio controfattuale, che pone al posto dell'omissione il comportamento dovuto e che va effettuato sulla scorta del criterio del «più probabile che non», conformandosi ad uno standard di certezza probabilistica, che, in materia civile, non può essere ancorato alla determinazione quantitativo-statistica delle frequenze di classi di eventi (c.d. probabilità quantitativa o pascaliana), la quale potrebbe anche mancare o essere inconferente, ma va verificato riconducendo il grado di fondatezza all'ambito degli elementi di conferma (e, nel contempo, di esclusione di altri possibili alternativi) disponibili nel caso concreto. Sulla base di tali coordinate ermeneutiche, la Sezione ha ritenuto che la condotta degli appellati, con ragionevole probabilità (idonea ad integrare la prova necessaria nel giudizio), abbia rappresentato un fattore causale decisivo nella determinazione dell'evento dannoso (Sez. II, n. 630/2022).

In fattispecie di danno erariale indiretto derivante dalla liquidazione in sede transattiva dei danni patrimoniali e non patrimoniali sofferti da una degente a seguito di un episodio di *malpractice* sanitaria, è stata ritenuta idonea ad escludere la sussistenza del nesso causale e della conseguente responsabilità in capo al medico appellante, la regola causale del "più probabile che non", valevole nell'ambito della responsabilità amministrativa, non essendo state ritenute sussistenti le ragioni della

"altissima ragionevole probabilità scientifica" poste a fondamento del giudizio di grave colpevolezza dell'appellante (Sez. III, n. 296/2022).

Insindacabilità nel merito di scelte discrezionali

È stato escluso il travalicamento dei limiti di cognizione, delineati dal legislatore in materia di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, di cui all'art. 1, c. 1, l. 20/1994, in una pronuncia in cui è stata affermata la responsabilità del presidente e dei consiglieri di un ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili, per avere attivato numerose consulenze a favore di diversi avvocati, in violazione dei parametri di economicità e di efficacia. In tale frangente, in particolare, è stato fatto riferimento ai criteri della giurisprudenza consolidata di legittimità e contabile secondo cui la verifica della legittimità dell'attività amministrativa deve estendersi alle singole articolazioni dell'agire e, quindi, apprezzare se gli strumenti utilizzati dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei ai fini di interesse pubblico da perseguire con risorse pubbliche, non prescindendo dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti (nei termini, Cass. n. 6820/2017) (Sez. I, n. 469/2022).

L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta la sottrazione di tali scelte ad ogni possibilità di controllo della conformità alla legge dell'attività amministrativa anche sotto l'aspetto funzionale, vale a dire in relazione alla congruenza dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore in quanto il comportamento *contra legem* del pubblico amministratore non è mai al riparo dal sindacato giurisdizionale non potendo la verifica di legittimità dell'attività amministrativa prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti. Richiamando il costante orientamento della Corte di cass. (Cass. S.U. sent. n. 6462/2020) è stato precisato 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 (Sez. I, n. 64/2022).

Compensatio lucri cum damno

È stato ribadito il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile secondo il quale, in relazione alla quantificazione del danno, l'istituto della *compensatio lucri cum danno* di cui all'art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994, è applicabile solo se il vantaggio per l'ente o la comunità amministrata ed il danno siano conseguenza immediata e diretta dello stesso fatto. Su tali basi è stata ritenuta infondata la richiesta di compensazione del danno derivante da illeciti conferimenti di incarichi ex art. 14 l.r. Sicilia n. 7/1992 col risparmio derivato alle casse comunali dalle rinunce da parte del Sindaco ad emolumenti dovuti e al mancato utilizzo dei mezzi comunali per gli spostamenti per finalità istituzionali (Sez. App. Sicilia n. 71/A/2022).

Solidarietà e parziarietà dell'obbligazione erariale

È stata giudicata ammissibile l'azione risarcitoria della procura contabile nei confronti di un solo responsabile, a titolo sussidiario e per colpa grave, del danno

cagionato dall'erogazione di fondi per la ricostruzione di un immobile inagibile a causa del sisma, in assenza, in giudizio, dell'altro corresponsabile a titolo di dolo, nelle more del giudizio deceduto e non evocato. La sentenza di primo grado è stata riformata, con conseguente rimessione degli atti alla sezione territoriale, che aveva invece dichiarato l'inammissibilità dell'azione della procura regionale, sul presupposto che le condotte non fossero frazionabili e che la fattispecie integrasse un'ipotesi di litisconsorzio necessario tra concorrente a titolo principale e concorrente a titolo sussidiario (Sez. I, n. 58/2022).

Potere riduttivo

Nell'accogliere il gravame con il quale il procuratore regionale ha contestato l'apparente motivazione del primo giudice in ordine alle condizioni economiche e socio culturali del convenuto che hanno giustificato il ricorso al potere riduttivo, la sezione ha precisato che, non diversamente da ogni altro potere giudiziale, anche quello di riduzione dell'addebito deve essere esercitato in modo congruente con le fisiologiche dinamiche processuali, per cui necessita di congrua motivazione, a termini dell'art. 5, c.1, c.g.c., fondata, in base al disposto dell'art. 95 c.g.c., sulle prove o, quantomeno, su argomenti di prova o nozioni di fatto che rientrino nella comune esperienza (Sez. II, n. 595/2022).

In una fattispecie trattata dalla sezione di appello siciliana è stato escluso l'uso del potere riduttivo a fronte di un grado di colpevolezza particolarmente elevato della condotta posta in essere, considerata la chiara normativa di riferimento e la costante giurisprudenza contabile riguardante i principi applicabili alla disciplina dei conferimenti di incarichi *ex* art. 14 l.r. Sicilia n. 7/1992 (Sez. App. Sicilia, n. 71/A/2022).

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

Numerosi giudizi trattati da tutte le sezioni di appello hanno riguardato l'assunzione di incarichi libero-professionali da parte di docenti universitari, per contestata violazione delle disposizioni di legge, unanimemente ritenute espressione del principio di esclusività su cui poggia il rapporto di pubblico impiego (art. 98 Cost.). Tra queste, in particolare, l'art. 60, T.U. n. 3/1957, che pone a carico dei dipendenti dello Stato il divieto di esercitare attività private, oltre alle disposizioni volte a consentire alcune prestazioni extraistituzionali, solo se autorizzate (art. 53, cc. 2 e 7, d.lgs. n. 165/2001) o, in via marginale, se rientranti tra quelle cosiddette liberalizzate (art. 53, c. 6, d.lgs. n. 165/2001 e, per i docenti universitari, art. 6, l. 240/2010, di cui alla c.d. riforma "Gelmini").

È stato osservato che, sebbene il comparto dei professori universitari abbia una sua specificità nella regolamentazione, anche in funzione del regime a tempo pieno o a tempo definito prescelto, deve considerarsi inalterata la *ratio* di fondo cui sono ispirate le distinte norme miranti a garantire il principio di esclusività.

Per una delle fattispecie trattate in relazione alle attività extraistituzionali dei docenti universitari, è stato riconosciuto che in caso di violazione del divieto di cumulo tra rapporto di impiego pubblico ed esercizio di impresa *ex* art. 60, T.U. n. 3/1957, l'entità del danno fosse da rapportare alla retribuzione percepita dal docente, ritenendo che la violazione del limite all'assunzione di attività incompatibili non fosse in alcun modo rimediabile con la dimostrazione *ex post* dell'assenza di

ripercussioni sulle prestazioni da rendersi all'amministrazione. In particolare, è stato rimarcato come la valutazione delle specifiche circostanze, attinenti al rendimento, per evitare conseguenze sfavorevoli collegate all'illegittimo comportamento del dipendente, se fosse ammissibile, costituirebbe uno strumento elusivo delle stringenti finalità connesse al divieto inderogabile di doppio incarico e del correlato dovere di esclusività, posti dalla norma a tutela dell'ordinamento (Sez. I, n. 281/2022).

Sono venute all'esame delle sezioni di appello molte altre fattispecie di danno conseguenti allo svolgimento di incarichi, per lo più da parte di docenti universitari, in assenza di autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, in violazione dell'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2021 e del successivo c. 7-*bis*. In una di queste fattispecie è stata confermata la condanna, disposta dal primo giudice, di un docente universitario che aveva sottoscritto con un istituto scientifico più contratti di collaborazione coordinata e continuativa e, per un certo periodo, aveva esercitato anche attività imprenditoriale vietata. La sezione ha ritenuto integrato, nel caso di specie, un vero e proprio concorso formale di illeciti erariali: da un lato, infatti, ha ritenuto sussistere il presupposto applicativo di cui all'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001, con obbligo di versamento dei compensi percepiti per le attività extraistituzionali; dall'altro, la sistematica sottrazione delle energie lavorative presso l'amministrazione di appartenenza è apparsa idonea a determinare la grave compromissione del rapporto sinallagmatico. Inoltre, è stato affermato che 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; l'incarico di amministratore unico di società, sebbene inattiva, comporta l'attribuzione di una serie di poteri gestori, di rappresentanza e di firma alla cui titolarità consegue la riconducibilità dell'incarico de quo all'esercizio del commercio e dell'industria, indipendentemente dalla condizione di inattività della società come ente giuridico (Sez. II, n. 221/2022).

In altra analoga fattispecie, nel confermare la decisione impugnata, è stato precisato che l'inadempimento dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi esterni dà consistenza ad un occultamento doloso del danno, atto ad impedire il decorso del termine di prescrizione a norma dell'art. 1, c. 2, l. n. 20/1994. Ciò in quanto in presenza di atti dovuti, ai quali il debitore è tenuto per legge, la condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, può estrinsecarsi anche in una omissione (Sez. II, n. 265/2022).

È stata altresì ribadita, in altra fattispecie pure connessa alla violazione dell'art. 53, d.lgs. n. 165/2001 da parte di docente universitario, la natura risarcitoria della responsabilità in argomento, richiamando la giurisprudenza delle SSRR, secondo cui l'introito indebito del dipendente infedele costituisce un'entrata tipica dell'amministrazione di appartenenza ed è vincolata ad una specifica destinazione; infatti, il versamento obbligatorio in conto entrata dell'amministrazione di appartenenza costituisce una reintegrazione non per la violazione del divieto di svolgimento dell'incarico non autorizzato da parte dell'amministrazione, ma per una mancata entrata, per una reale diminuzione patrimoniale per l'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale viene privata di un'entrata vincolata e da imputarsi al fondo perequativo per i dipendenti. Nel disporre la conferma della

condanna, la sezione ha escluso la ricorrenza dei presupposti per valutare la compensazione del danno con i dedotti vantaggi conseguiti dall'ateneo di appartenenza del docente, derivanti dall'attività didattica e professionale, in quanto privi dell'unicità del fatto generatore che è *condicio sine qua non* dell'istituto regolato dall'art. 1, c. 1 *bis*, l. n. 20/1994 (Sez. II, n. 305/2022).

Ancora, in diversa occasione, è stata confermata la condanna della sezione territoriale di un docente universitario per il danno connesso agli incarichi di consulenza non autorizzati. Si è precisato in tale circostanza che l'art. 6, c. 10, l. n. 240/2010 che "liberalizza" le consulenze, rendendone possibile lo svolgimento pur in assenza di preventiva autorizzazione, va letto alla luce del principio generale e fondamentale dell'incompatibilità dell'attività libero-professionale con il regime a tempo pieno, quale chiaramente sancito dal c. 9 del medesimo art. 6, l. n. 240/2010 e dall'art. 11, c. 5, lett. a), d.p.r. n. 382/80. Il collegio ha condiviso l'impostazione del giudice di primo grado, che ha concluso per la non occasionalità delle consulenze, trattandosi di conclusione basata su elementi oggettivi, quali la natura e provenienza degli incarichi, il contesto temporale di riferimento e l'importo percepito. Sulla base di siffatti elementi, ritenuti idonei ai fini della connotazione della non occasionalità, nessun rilievo è stato attribuito alla circostanza per cui l'appellante avrebbe operato ed espletato le consulenze senza avvalersi di una stabile organizzazione di mezzi (Sez. II, n. 284/2022).

In diversa fattispecie la sezione d'appello siciliana ha dato rilievo alla differenza rinvenibile tra l'attività libero-professionale, consentita soltanto ai professori a tempo definito, e l'attività di consulenza, esperibile anche dai docenti a tempo pieno. Quanto alla prima ha evidenziato che l'esercizio di un'attività libero-professionale presuppone necessariamente la predisposizione, in via stabile e continuativa, di un'apposita struttura organizzativa (costituita da: uffici, apparecchiature ed attrezzature varie, personale dipendente, collaboratori, risorse finanziarie ecc.), in conformità, peraltro, alla tipica nozione di "imprenditore", delineata dall'art. 2082 c.c. La sezione ha precisato che l'attività consulenziale si limita, invece, a fornire, di volta in volta, al soggetto interessato determinati consulti, pareri, soluzioni, elaborati tecnici, in ordine a specifiche problematiche rientranti nel peculiare campo disciplinare in cui egli è dotato di eminente esperienza, utilizzando a tal fine esclusivamente le proprie energie intellettuali, senza, quindi, avvalersi del supporto di una preordinata struttura organizzativa (Sez. App. Sicilia, n. 146/A/2022).

Nell'ambito di diversi casi inerenti allo svolgimento di attività extraistituzionali libero professionali è stata pronunciata condanna dei docenti universitari anche al pagamento della posta di danno pari alle differenze retributive tra rapporto a tempo pieno rispetto al tempo definito reputando che la prova del danno erariale riferibile alla violazione dell'obbligo di esclusività fosse stata raggiunta a mezzo di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti (Sez. II, nn. 221, 337, 349/2022; Sez I, n. 28/2022, Sez. I, n. 386/2022).

In altre fattispecie, in relazione al danno derivante dalle citate differenze retributive è stato escluso il raggiungimento della prova in ordine alla reale compromissione del rapporto sinallagmatico (Sez. II, n. 147/2022; anche Sez. I, n. 78/2022; Sez. III, nn. 270, 348/2022).

In tema di attività extraistituzionali non autorizzate è stato affermato che anche per le attività assolutamente vietate e incompatibili con l'impiego pubblico sussiste la responsabilità amministrativa nella forma tipizzata di responsabilità per "danno da mancata entrata", di cui all'art. 53, d.lgs. n. 165/2001, nella quale il versamento dei compensi percepiti in forza di attività illegittimamente svolta dal dipendente pubblico per conto terzi si configura come "obbligo comprimario", preordinato a garantire la legalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Si è ritenuto che una diversa interpretazione che limitasse l'obbligo di versamento dei compensi percepiti alle situazioni inerenti agli incarichi autorizzabili escludendo quelle inerenti agli incarichi assolutamente incompatibili e come tali non autorizzabili determinerebbe un'ingiustificabile asimmetria (Sez. II, n. 168/2022).

È stato infine precisato che la norma generale di cui all'art. 53, d.lgs. n. 165/2001 si applica anche al personale militare, stante la sua portata di principio generale non smentita dalle disposizioni di cui agli artt. 894 e 896 c.o.m. Peraltro, nel caso di specie la condanna è stata confermata anche a seguito della palese violazione, da parte del militare, dell'art. 60, d.p.r. n. 3/1957, atteso che l'appellante amministrava in via continuativa una società e ne gestiva il relativo locale notturno -essendo stato chiaramente escluso che si trattasse di una mera rendita di capitali- trattandosi pertanto di attività extraistituzionale del tutto incompatibile con quella di militare, a prescindere da qualunque valutazione circa il suo rendimento in servizio (Sez. II, n. 295/2022).

Ancora in materia d'incompatibilità di attività esterna con il rapporto di pubblico impiego svolta da parte di un dirigente regionale, è stato affermato che l'espletamento di un incarico in qualità di amministratore di una società a capitale privato, esercente attività di natura imprenditoriale, certamente incompatibile *ex lege* con lo *status* di pubblico dipendente (artt. 60 – 63, d.p.r. n. 3/1957, art. 98 Cost., art. 53, c. 1, d.lgs. n. 165/2001), non determina in modo automatico la produzione di un danno erariale. È stato ribadito il principio secondo il quale il giudice contabile è chiamato a verificare, comunque, se, in che modo e sulla scorta di quali elementi probatori possa ravvisarsi un danno erariale risarcibile, da porsi a carico del dipendente pubblico che, pur avendo reso la propria prestazione lavorativa in favore dell'amministrazione d'appartenenza, abbia, tuttavia, svolto attività incompatibili con il proprio *status*. La sezione ha dato rilievo alla circostanza che il dipendente, nel periodo di svolgimento dell'incarico, non si fosse mai arbitrariamente assentato dall'ufficio, non avesse mai operato in conflitto d'interessi, anche meramente potenziale, con l'amministrazione regionale (peraltro, pienamente a conoscenza dell'incarico) escludendo altresì che nel trattamento retributivo fruito, in qualità di dirigente regionale di ruolo, fosse inserita una specifica voce od indennità finalizzata a remunerare l'assunzione e l'osservanza del vincolo di esclusività, la cui violazione ne avrebbe, quindi, determinato l'indebita percezione (Sez. App. Sicilia, n. 33/A/2022).

Danno da contrattazione collettiva

È stata parzialmente confermata in appello la condanna di dirigenti e funzionari di azienda sanitaria per il danno cagionato nell'aver disposto il pagamento della retribuzione di risultato e delle risorse disponibili quale residuo fondi in favore del personale dirigenziale dell'azienda, in assenza della preventiva assegnazione di

obiettivi di *budget*, oggettivamente misurabili e concretamente verificabili, con una consequenziale distribuzione *contra legem* della retribuzione di risultato per l'anno in considerazione. La sezione di appello ha riscontrato che la retribuzione di risultato è stata corrisposta sulla base di obiettivi che, pur ammettendo il rispetto delle formalità procedurali prescritte dai regolamenti interni, non corrispondevano affatto a quelli normativamente delineati o erano stati tardivamente fissati. È stata quindi stigmatizzata la grave superficialità degli appellanti nella gestione di una componente retributiva non dovuta, in adesione alle istanze delle organizzazioni di categoria, ignorando la cornice normativa di riferimento e i precipui canoni di comportamento, di agevole decifrabilità e comprensione, soprattutto alla luce del protrarsi delle medesime condotte lungo un arco temporale pluriennale (Sez. II, n. 372/2022). Né ad escludere la riscontrata illiceità è stata ritenuta idonea la circostanza per cui l'amministrazione ha successivamente provveduto a rideterminare l'indennità di risultato spettante a ciascun dirigente in proporzione del punteggio ottenuto in sede di valutazione, con individuazione dei conguagli da effettuare, atteso che tale rideterminazione non ha eliso l'antigiuridicità dell'erogazione già intervenuta, essendo rimasto fermo ed invariato il dato della corresponsione delle relative somme in assenza dell'indefettibile presupposto della assegnazione preventiva di obiettivi annuali, concretamente verificati (Sez. II, n. 432/2022). Si è inoltre osservato come situazioni di *vacatio* o anche di momentanea assenza degli organi che per legge sono deputati ad esercitare le competenze necessarie alla validazione dei risultati, non possono in alcun modo giustificare l'assunzione di condotte arbitrarie tanto più se poste in essere dal potenziale avente diritto, giacché, non trattandosi di emolumento oggetto di spesa fissa e continuativa come il trattamento economico di base, bensì di compenso erogabile in ragione di un giudizio sul merito delle prestazioni svolte, all'interessato non resta altro che attendere il perfezionamento dell'iter procedimentale a tale fine previsto (Sez. II, n. 318/2022).

È stata ritenuta infondata la domanda proposta nei confronti di tre presidenti p.t. di giunta regionale cui era stata imputata la responsabilità per la corresponsione della retribuzione di risultato a due dirigenti che si erano succeduti nella carica di capo dell'Ufficio di gabinetto del presidente. L'assoluzione è stata motivata dalla vigenza di una norma regolamentare regionale contenente una espressa deroga all'applicazione del sistema ordinario di misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dirigenti apicali delle strutture, riservando al presidente la valutazione del Capo di gabinetto in assenza di obiettivi prefissati e sulla sola base della relazione annuale redatta dal valutando. La *ratio* della deroga è stata individuata nel ruolo del tutto specifico e peculiare del Capo di gabinetto, che si distingue, proprio per le funzioni esercitate, dall'attività lavorativa tipica di un dirigente generale, essendo esse finalizzate a garantire il corretto esercizio della funzione politica al presidente della regione e trovando, quindi, la propria giustificazione nella natura strettamente fiduciaria dell'incarico (Sez. II, n. 182/2022**)**.

È stata confermata l'assenza di responsabilità dell'assessore al personale e del responsabile del servizio amministrazione del personale di un comune per il danno conseguente ad illecita stabilizzazione di una unità di personale dipendente per la quale era stata esclusa, con provvedimento sindacale, la possibilità di avvalersi della

procedura di stabilizzazione. Nel riconoscere la correttezza della decisione di prime cure, che aveva rigettato la domanda attorea per insussistenza del nesso causale, la sezione di appello ha precisato che, nella fattispecie, la condotta censurata dal requirente non aveva riguardato l'illecita stabilizzazione, bensì la condotta omissiva dei convenuti che non avevano di fatto assunto, nel corso degli anni, iniziative dirette ad impedire che si perpetuasse il danno permanente, e che non era stata neppure introdotta in giudizio una responsabilità per omessa denuncia (Sez. II, n. 13/2022).

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

Numerose pronunce hanno riguardato fattispecie di danno conseguenti ad illecita distrazione di risorse finanziarie pubbliche.

In una rilevante fattispecie, in parziale riforma della sentenza di primo grado, la sezione d'appello siciliana ha condannato il presidente di un'Associazione siciliana antiracket al risarcimento dei danni in favore della Regione Siciliana, scaturiti dall'indebita percezione di contributi pubblici illecitamente distratti dalla loro destinazione. Alla luce degli elementi ritenuti univoci e concordanti, prospettati dalla procura e desumibili dagli atti acquisiti al fascicolo processuale, la sezione ha ritenuto inequivocabilmente dimostrato che le attività di consulenza e di assistenza rese in favore delle vittime di usura ed estorsione, non venivano svolte gratuitamente ma a titolo oneroso, in quanto il presidente dell'associazione, dopo avere illegittimamente predisposto un tariffario, pretendeva sistematicamente il versamento, da parte degli assistiti, di cospicue somme di denaro, di cui non di rado egli stesso s'appropriava. Conseguentemente, sono state giudicate indebite le contribuzioni erogate dalla Regione Siciliana per le annualità 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013, con correlativa ritenuta integrazione degli elementi dell'illecito erariale (Sez. App. Sicilia, n. 69/A/2022).

Nell'ambito di una fattispecie di contestato danno a carico di presidente di Ipab, per sviamento di una quota di finanziamento conseguito per la realizzazione di un'opera pubblica, alla copertura di spese correnti - nello specifico, per gli stipendi del personale dell'Ipab - la sezione ha escluso la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 195 Tuel che consente la possibilità per gli enti locali di "disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'art. 222". Ha rilevato che, se era vero che l'Ipab sarebbe stata legittimata all'utilizzo di parte di finanziamento destinato al saldo dei lavori oggetto della contribuzione, alla copertura della spesa corrente urgente - quale senz'altro poteva considerarsi il pagamento delle retribuzioni - tuttavia ciò poteva avvenire solo acquisendo, quanto meno, la preventiva autorizzazione del consiglio di amministrazione, oltre a dover seguire la relativa legittima procedura contabile e provvedere ad un rapido reintegro delle somme utilizzate così come richiesto dalla citata norma; attività nella fattispecie non intervenute (Sez. I, n. 152/2022).

In merito alla distrazione di fondi comunitari finalizzati al miglioramento dell'immagine dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura è stata pronunciata condanna al risarcimento, in favore del Mipaaf nei confronti della società (e dei suoi amministratori), aggiudicataria di un progetto comunitario avente ad oggetto la

promozione finalizzata a migliorare l'immagine dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, ponendo in essere una truffa ai danni del Mipaaf e dell'Unione Europea mediante falsa documentazione fiscale, intestata alla stessa società e ad altre società "satellite" a questa collegate, facendo apparire come effettivamente realizzate prestazioni di servizi in tutto o in parte mai avvenute, al solo fine di giustificare la spesa sostenuta nei confronti del citato Ministero. Nella pronuncia si rammenta che, in relazione alle erogazioni comunitarie, nel comparto della pesca, l'Unione europea utilizza lo strumento finanziario denominato "FEP" (Fondo europeo per la pesca), il cui scopo è garantire, nei Paesi membri dell'UE, lo sviluppo e la sostenibilità economica, ambientale e sociale del settore pesca e acquacoltura, al fine di proteggere l'ambiente marino, anche mediante una forte valorizzazione dell'immagine della pesca e dei suoi prodotti (Sez. I, n. 369/2022).

In altre fattispecie hanno trovato conferma le condanne disposte in primo grado per il danno consistito in finanziamenti indebitamente percepiti da una società costituita al solo fine di prendere parte ad una gara per l'ospitalità di migranti. Il danno, rideterminato in appello, è stato ravvisato nelle cospicue somme che avevano costituito oggetto di una serie di operazioni, finanziate con denaro pubblico, in favore di soggetti terzi e con causale ignota, effettuate nel periodo in contestazione. Nel confermare le condanne, il giudice di appello ha ritenuto irrilevante la pronuncia assolutoria intervenuta in sede penale, distinguendo l'accertamento in sede penale circa la sussistenza o meno delle condotte sulle quali poggia l'imputazione penale dalla valenza causale annessa a detti elementi (Sez. II, n. 509/2022).

In altra fattispecie la sezione di appello ha in parte riformato la sentenza di primo grado in relazione al danno erariale subito da una regione per la mancata realizzazione, con conseguente perdita dei relativi finanziamenti comunitari, di una stazione metereologica della protezione civile, in conseguenza di problematiche nell'individuazione del sito ove installare un radar, realizzato ma rimasto inutilizzato. La pronuncia ha mandato assolti il dirigente e il funzionario della regione per mancanza di colpa grave, mentre ha confermato la responsabilità del rup e del direttore dei lavori. (Sez. II, n. 467/2022).

Con riferimento al danno connesso alla mancata realizzazione del programma di spesa da parte di una società percettrice di un finanziamento pubblico, ai sensi della l. n. 236/1993, per attività di riqualificazione del personale aziendale, è stata confermata la responsabilità del percettore e del rappresentante legale, dai quali non era mai pervenuta dimostrazione del regolare utilizzo delle risorse erogate e della corretta destinazione verso gli scopi per i quali l'ausilio economico era stato accordato. In proposito, è stata affermata l'idoneità degli atti di revoca assunti dall'Ente erogante nei confronti della società, all'interruzione della decorrenza dei termini prescrizionali, anche nei confronti dell'*ex* amministratore, ormai cessato dalla carica (Sez. I, n. 393/2022).

È stata invece confermata la condanna di un sindaco per il danno connesso alla rinuncia, ritenuta illecita, al finanziamento concesso dalla regione, in relazione al quale il comune aveva già ottenuto un acconto pari alla metà dell'importo finanziato, e alla conseguente impossibilità di dare esecuzione ai lavori per la realizzazione di una struttura didattico-formativa, riguardo ai quali erano stati redatti due progetti esecutivi. La sezione ha evidenziato che il fallimento dell'iniziativa era attribuibile

alla scelta irrazionale ed immotivata del sindaco di rinunciare al finanziamento, pur in presenza di un congruo lasso temporale prima della scadenza del termine dei lavori, durante il quale egli avrebbe potuto chiedere una proroga che avrebbe consentito di individuare, con la necessaria ponderazione, un nuovo locale adeguato allo scopo (Sez. II, n. 524/2022).

In altra fattispecie è stata confermata la condanna disposta in primo grado nei confronti del legale rappresentante di una società di persone al risarcimento del danno subito dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a. – Invitalia, in dipendenza dell'indebita erogazione di contributi pubblici, a titolo di incentivi per l'autoimpiego (*ex* d.lgs. n. 185/2000), illecitamente conseguiti dalla predetta società utilizzando dichiarazioni liberatorie soggettivamente e oggettivamente false al fine di rappresentare falsamente a Sviluppo Italia s.p.a. l'avvenuto pagamento delle opere e dei beni mobili oggetto dell'investimento e beneficiare indebitamente del contributo pubblico, contabilizzando fatture per operazioni inesistenti (F.O.I.) attestanti acquisto di beni mobili nonché spese di ristrutturazione. La sezione ha fatto applicazione del principio di "inerenza" alla cui stregua il privato che attinge a fondi pubblici per la realizzazione di progetti contrassegnati dal perseguimento di finalità pubbliche, consegue il finanziamento, la sovvenzione, il contributo o il prestito, sotto forma di anticipazione o rimborso, a condizione che sia in grado di offrire la prova documentale di spese strettamente connesse agli obiettivi prefissati. Tale prova costituisce presupposto ineludibile dell'*an* e del *quantum debeatur*, oggetto di verifiche preliminari, concomitanti e postume, da parte dell'amministrazione concedente o del soggetto attuatore, al cui esito rimane condizionato il finanziamento (Sez. II, n. 525/2022).

Riformando la sentenza assolutoria del primo giudice, la sezione ha condannato il presidente di una federazione per gli indebiti esborsi sostenuti per interventi di manutenzione straordinaria. Il *thema decidendum* è stato individuato nel doppio pagamento delle medesime fatture in favore della Federazione. Il danno erariale dedotto è scaturito dalla stipula di una "transazione illegittima", poiché viziata dall'assunzione e consequenziale riconoscimento di debiti inesistenti, in quanto già coperti da finanziamento ministeriale, e quindi dalla doppia contribuzione ricevuta dalla società per i medesimi lavori, finanziata con risorse statali (Sez. II, n. 181/2022).

In altra fattispecie è stata confermata la condanna, in favore di una regione e di un comune, al risarcimento del danno conseguente all'attività illecita in virtù della quale erano stati ottenuti cospicui finanziamenti tesi al ripristino di attività produttive danneggiate da eventi sismici. La responsabilità è stata individuata a carico del responsabile di società beneficiarie dei contributi e del perito che aveva asseverato fatti non sussistenti, così certificando falsamente il nesso causale tra i danni subiti e l'evento sismico, al fine di ottenere l'ammissione e l'erogazione di contributi altrimenti non spettanti. Nel respingere l'eccezione di difetto di giurisdizione, la sezione di appello ha richiamato il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui al privato che richiede ed ottiene il finanziamento sono evidentemente demandati puntuali doveri di correttezza che sottendono altrettanti obblighi di servizio e che involgono tanto la fase della domanda di finanziamento, quanto quella della gestione dei fondi una volta erogati.

Obblighi che si inquadrano nell'ambito di un rapporto con la pubblica amministrazione concedente che non può più intendersi alla stregua del tradizionale rapporto organico, ma deve invece valutarsi come rapporto di servizio funzionale, appunto perché imperniato sull'interesse collettivo sotteso al finanziamento concesso (Sez. II, n. 97/2022).

Danno indiretto, danno "obliquo" e danno da disservizio

In una fattispecie venuta all'esame della prima sezione d'appello è stata riconosciuta la sussistenza della responsabilità amministrativa nei confronti di un dipendente dell'Agenzia delle entrate di Pescara, che è stato condannato, anche in secondo grado, per il danno indiretto causato alla predetta Agenzia per avere concluso alcune conciliazioni giudiziali, in assenza dei presupposti, generando un danno all'erario e ingiustificati risparmi per i contribuenti interessati. Al medesimo è stato, altresì, addebitato il danno da disservizio determinato, in via equitativa, ritenendo che il danno cagionato all'amministrazione di appartenenza dovesse ricomprendere, oltre al mancato introito delle imposte e delle sanzioni improvvidamente abbuonate in sede conciliativa anche i costi di minuziosa revisione di tutte le pratiche "sospette" seguite dal funzionario infedele, i costi originari di tutte le risorse impiegate nella trattazione delle pratiche stesse, i cui risultati erano stati almeno in parte vanificati in sede conciliativa, una quota della retribuzione percepita all'epoca dal convenuto stesso, essendosi appurato che la sua prestazione lavorativa era in parte sviata nel perseguimento di attività parallele ed interessi confliggenti rispetto a quelli dell'amministrazione (Sez. I, n. 537/2022).

In una fattispecie concernente danno indiretto derivante da *mobbing* per demansionamento e inattività, all'esito di pronuncia del giudice del lavoro in favore di dipendente comunale, la sezione d'appello siciliana ha confermato parzialmente, per intervenuto giudicato sul punto in ragione della tardività del gravame, la condanna nei confronti del segretario e direttore generale dell'ente. Ha invece ritenuto insussistenti elementi di responsabilità nei confronti del sindaco per i comportamenti costituenti la fattispecie di *mobbing* reputando trattarsi, al più, di attività riferibili a compiti strettamente gestionali e di concreta organizzazione, che rientrano nelle peculiari competenze non dell'organo politico ma del vertice amministrativo del comune. La sezione ha precisato che, se è vero che il sindaco sovrintende al funzionamento degli uffici impartendo direttive al segretario generale e al direttore generale, e che il segretario comunale agisce nel rispetto delle direttive impartitegli dal primo, è altrettanto indubitabile che spetta al vertice amministrativo sovrintendere e coordinare le attività gestionali ed il funzionamento dei settori, nonché adottare, coordinare, sovrintendere tutti gli atti di gestione ed organizzazione per la funzionalità dell'Ente e per la gestione intersettoriale del personale (Sez. App. Sicilia, n. 209/A/2022).

In relazione ad ipotesi di danno indiretto, è stata confermata la condanna - sebbene rideterminata nell'importo per una maggiore considerazione dell'apporto causale di soggetti non citati - del sindaco, due assessori, del rup e del direttore dei lavori per il danno patito da un comune a seguito del pagamento delle somme previste da una transazione con l'impresa aggiudicataria dei lavori di riqualificazione di talune aree della città, successiva ad un lodo arbitrale sfavorevole per l'Ente, che aveva attestato l'andamento anomalo dell'appalto. La sezione ha

respinto l'eccezione di prescrizione facendo applicazione del consolidato principio per cui, in caso di danno indiretto, il *dies a quo* va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato, che nella specie è stato ravvisato nella emissione dei mandati che ha fatto seguito alla transazione approvata. L'anomalo svolgimento dei lavori, con relativa durata abnorme, è stato ricondotto alla responsabilità dell'amministrazione, sia nella fase progettuale che in quella esecutiva, con particolare riferimento all'indisponibilità, protrattasi nel tempo, delle aree oggetto dell'intervento e, in misura minore, alla presenza, non prevista in progetto, di numerose utenze sotterranee vetuste e fatiscenti, con conseguente necessità di procedere a consegne parziali delle aree, a sospensione dei lavori, a numerose prescrizioni con svariati ordini di servizio del direttore dei lavori e ad approvazione tardiva delle perizie (Sez. II, n. 613/2022).

In tema di danno indiretto arrecato al comune in conseguenza della mancata adozione, nei termini prescritti dalla legge, del decreto di esproprio, ai fini della valutazione del grado della colpa che connota la condotta omissiva del sindaco, è stato dato rilievo alla nozione di "sovrintendenza" affidata al vertice politico dell'ente dall'art. 50, c. 2, Tuel, in relazione alle previsioni dei successivi artt. 97 e 108, che attribuiscono il compito di sovrintendere alla gestione dell'ente locale rispettivamente al segretario comunale o, ove nominato, al direttore generale. Nel rispetto del principio di separazione tra potere politico-amministrativo, di spettanza del sindaco, e attività di gestione, di competenza della dirigenza, il contenuto del compito di sovrintendenza spettante a quest'ultima è stato ritenere assumere il contenuto di vigilanza gestionale nel senso di controllo e vigilanza amministrativa, mentre la sovrintendenza apicale del sindaco fa riferimento all'osservanza dell'indirizzo politico-amministrativo da lui impartito. Ne è conseguito che, in assenza di segnalazioni di criticità sull'operato degli uffici, la presenza di un direttore generale, con compiti di vigilanza più pregnanti di quelli dell'organo politico, è stata ritenuta circostanza idonea a qualificare come lievemente colposa la condotta omissiva del sindaco appellante (Sez. III, n. 306/2022).

È stata confermata la responsabilità di un componente di commissione esaminatrice per il pregiudizio erariale patito da un ateneo a seguito di condanna al risarcimento del danno ingiusto, patrimoniale e non patrimoniale, subito da una candidata in conseguenza della ritardata assunzione per l'accertata illegittimità di due procedure selettive in cui ella era stata ingiustamente pretermessa. Al riguardo, è stato sostenuto che, nel processo contabile, la sentenza di condanna in sede amministrativa, e il pagamento ad essa conseguente, integra il presupposto oggettivo della responsabilità amministrativo-contabile, ma l'onere probatorio in ordine alla sussistenza della colpa grave incombe, secondo le ordinarie regole sostanziali e processuali, sulla procura regionale che, a tal fine, può trarre elementi di prova dai fatti materiali che sono stati accertati in altri processi penali, civili e/o amministrativi (Sez. II, n. 360/2020).

In altra fattispecie la sezione ha accertato la responsabilità di un comandante del corpo di polizia municipale per il danno subito dall'ente nel dare esecuzione ad una sentenza del giudice del lavoro che aveva stabilito l'entità del danno da risarcire ad una funzionaria con qualifica apicale a seguito di illegittimo demansionamento. La responsabilità è stata ravvisata nell'aver adottato provvedimenti, nei confronti della

funzionaria, di riassegnazione di mansioni sotto ordinate rispetto alla qualifica di appartenenza, in violazione, in particolare, dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001. In proposito è stato osservato che la flessibilità ammessa nel comparto pubblico contrattualizzato, mediante l'esercizio dello *ius variandi*, è subordinata all'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico al buon andamento della pubblica amministrazione, determinandosi la fattispecie del demansionamento anche allorquando l'esercizio della detta facoltà risulta funzionale al raggiungimento di fini diversi. In ogni caso, il "principio di tutela della professionalità acquisita" resta impregiudicato pur in presenza di un accorpamento convenzionale delle mansioni, precludendo la disciplina legale di carattere inderogabile dell'art. 2103 c.c., c. 1, la previsione di una indiscriminata fungibilità delle mansioni per il solo fatto di tale accorpamento (Sez. II, n. 373/2022).

È stata, ancora, ravvisata la responsabilità di un dirigente comunale per il danno indiretto patito dal comune a seguito del decesso di un giovane, caduto dal ciclomotore a seguito del pessimo stato di manutenzione dell'asfalto stradale e dell'assenza di segnaletica indicante situazione di pericolo per l'utente della strada. È stato in proposito precisato che non incide sul processo contabile, in sede di accertamento della responsabilità amministrativa del dirigente di un ufficio pubblico già condannato al risarcimento di una provvisionale dal giudice penale, l'impugnazione della sentenza della Corte di cassazione, di inammissibilità del ricorso, dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto la possibilità di conseguire la revisione del processo è stata riconosciuta dalla Consulta soltanto nell'ambito del processo penale, mentre per le pronunce rese in sede civile, amministrativa e contabile non ricorre un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, e i singoli Stati sono soltanto incoraggiati a provvedere in tal senso. Ciò è ulteriormente avvalorato dalla considerazione che nel c.g.c. non è contemplato un motivo di revocazione della sentenza pronunciata in grado di appello o in unico grado per danno indiretto consequenziale alla sentenza della Corte europea (Sez. II, n. 30/2022).

In materia di danno da disservizio è stata affermata la sussistenza di profili di responsabilità nei confronti di un medico con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze dell'Inps, per danno patrimoniale diretto derivante dall'erogazione indebita di assegni di invalidità in favore di tre soggetti che avevano da lui ottenuto attestazioni medico-legali di stati di invalidità risultati insussistenti, e per danno da disservizio per danno da disservizio, configurato quale vulnus al buon andamento dell'azione amministrativa, connesso agli oneri sostenuti dall'Istituto previdenziale per compiere accertamenti sulle attività svolte dal sanitario in relazione alle posizioni risultate affette da anomalie. Si è precisato che l'addebitabilità al sanitario della responsabilità per le erogazioni indebite trascina anche l'imputazione al medesimo soggetto dei costi sostenuti dall'ente danneggiato per compiere gli approfondimenti istruttori che hanno permesso di accertare la prima voce di danno. Si tratta, infatti di un esborso ancillare rispetto a quello connesso agli assegni riconosciuti in assenza delle condizioni che ne avrebbero legittimato la fruizione, non frutto di una scelta liberamente compiuta dall'ente ma imposto dalla necessità di chiarire gli accadimenti specificamente riconducibili alla attività lavorativa del dipendente (Sez. II, n. 96/2022).

Danno da malpractice sanitaria

In fattispecie di contestata responsabilità medica nei confronti di personale sanitario relativamente ad una fattispecie di *malpractice* nel corso di un parto medico, con decesso del neonato, e danno conseguente a intervenuta transazione la sezione d'appello siciliana ha ricostruito il quadro normativo, con particolare riferimento agli artt. 9 e 13, l. n. 24/2017 nonché dell'art. 5, d.lgs. n. 28/2010 rilevando che "l'azione di rivalsa", di cui all'art. 9 c. 2 della richiamata norma ossia l'azione della struttura sanitaria, e non già l'azione di responsabilità amministrativa esercitata dal P.M. contabile, disciplinata per contro dal successivo c. 5, non prevede alcun termine decadenziale per l'azione erariale. Ha evidenziato che, pacificamente, l'azione risarcitoria non debba necessariamente spiegarsi contro i sanitari putativamente responsabili, ma possa limitarsi ad azionare il diritto nei confronti della sola Struttura sanitaria, tale scelta afferendo alla valutazione incomprimibile del danneggiato-attore. Ha precisato come la *ratio* della disciplina discende dall'intendimento del legislatore di rendere meno gravosa l'azione risarcitoria nei confronti della sola Azienda sanitaria, semplificando l'aspetto soggettivo dell'azione e superando eventuali eccezioni o considerazioni in punto di sussistenza della gravità della colpa, che rilevano solo ed esclusivamente nell'azione spiegata nei confronti dei sanitari putativamente responsabili. In relazione alla mediazione stragiudiziale, *ex* d.l.gs. n. 28/2010, è stato evidenziato che, ove l'attore non avvii estragiudizialmente l'azione nei confronti dei sanitari, non sussiste alcun obbligo di convocazione di tutte le parti coinvolte (permanendo in capo all'amministrazione il solo obbligo informativo di cui all'art. 13, l. n. 24/2017). Secondo la sezione l'inequivoco dato testuale e la rubrica dell'art. 13, l. n. 24/2017 ne impongono l'applicazione solo in occasione della promozione di un formale giudizio nei confronti della struttura sanitaria ed in cui il sanitario non risulti convenuto: solo allorquando il danneggiato avvii un giudizio nei confronti della struttura sanitaria sorge per quest'ultima l'obbligo di notiziare il sanitario non coinvolto nella causa. La *ratio* si coglierebbe agevolmente dalla lettura del combinato disposto degli artt. 7, 9, e 13, l. n. 24/2017 per cui è ritenuto pacifico che il legislatore abbia inteso onerare l'azienda sanitaria di una funzione informativa e non dispositiva, procedendo a notiziare il sanitario di eventi sostanziali e processuali che non gli siano stati previamente noti, al fine di parteciparvi o di svolgere le proprie osservazioni sul punto (Sez. App. Sicilia, n. 158/2022).

In ipotesi di responsabilità sanitaria è stato rilevato che le numerose circostanze rivelatrici di un caso che fuoriusciva dalla *routine* avrebbero dovuto portare l'agente a non attenersi acriticamente alla prassi richiamata, valutando che la genericità che caratterizza uno *standard* comportamentale fissato nelle linee guida, a certune condizioni, che si sono verificate nella vicenda, non poteva giustificare l'adozione di una metodologia del tutto insufficiente, a fronte dei peculiari segnali di rischio che andavano evidenziandosi (Sez. I, n. 282/2022).

In altra fattispecie è stata confermata la responsabilità di due chirurghi, perché eseguendo nella rispettiva qualità di primo operatore e di aiuto, l'intervento di asportazione linfonodale laterocervicale sinistra su di una paziente affetta da tumefazione di un linfonodo laterocervicale posteriore, con un comportamento connotato da colpa grave, in quanto ostensivo di straordinaria negligenza,

inescusabile imperizia e macroscopica imprudenza, omettendo di adottare le manovre protettive atte a preservare le strutture nervose e mancando di identificare le strutture linfatiche, provocavano alla predetta una lesione irreversibile con conseguente sviluppo di sindrome algo-disfunzionale a carico dei territori di pertinenza di tali nervi, donde è derivata, a danno della paziente, un'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per oltre quaranta giorni e l'indebolimento permanente dell'organo funzione-prensile. Gli appellanti sono stati, quindi, condannati, nella misura del 50% ciascuno, al risarcimento in favore della azienda sanitaria (Sez. I, n. 571/2022).

In un giudizio sempre afferente al campo della responsabilità sanitaria, è stato chiarito che la data di consumazione dell'illecito, ai fini della quantificazione della rivalutazione monetaria e degli interessi da applicare alla sorte capitale, non potesse che coincidere col perfezionamento della fattispecie gravosa per l'erario, ovvero al verificarsi del risarcimento del danno subito dal paziente da parte dell'azienda. Tale ricostruzione è stata ritenuta in piena sintonia con il consolidato principio affermato dalle stesse SSRR con la sentenza n. 14/2011, nella quale è stato precisato che il fattore temporale per la consumazione dell'illecito debba essere individuato nelle operazioni che segnano la definitiva *deminutio* a carico delle sostanze pubbliche (Sez. I, n. 571/2022).

Sono state confermate le condanne, disposte in primo grado, rispettivamente di un direttore di unità oculistica e di due sanitari per il danno risarcito a pazienti (e ai rispettivi eredi) a seguito delle conseguenze patite per interventi sanitari caratterizzati da colpa medica. È stato precisato che, alla stregua di consolidata giurisprudenza contabile, non può essere riconosciuta efficacia retroattiva alla nuova disciplina in materia di responsabilità amministrativa degli esercenti le professioni sanitarie, introdotta dall'art. 13, l. n. 248/2017, che pertanto non si applica alle condotte illecite causative del prospettato danno erariale verificatesi prima della sua entrata in vigore. Inoltre, la mancata partecipazione del medico alle trattative con il danneggiato non si ripercuote sul diritto di difesa che il sanitario può pienamente esercitare nel giudizio per responsabilità amministrativa. Nel respingere le censure relative a vizi motivazionali della sentenza gravata, la sezione di appello ha ritenuto di fare ricorso alla consolidata giurisprudenza di legittimità secondo cui il giudice del merito, quando aderisce alle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio che nella relazione abbia tenuto conto, replicandovi, dei rilievi dei consulenti di parte, esaurisce l'obbligo della motivazione con l'indicazione delle fonti del suo convincimento, non essendo quindi necessario che egli si soffermi sulle contrarie deduzioni dei consulenti di fiducia che, anche se non espressamente confutate, restano implicitamente disattese perché incompatibili con le argomentazioni accolte (Sez. II, nn. 45 e 216/2022).

Danno conseguente a illecito conferimento di incarichi esterni

È stata affermata la responsabilità del presidente dell'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili (Odcec) per vari conferimenti, aventi ad oggetto attività ritenute estranee a quelle di interesse istituzionale e poste in essere in contrasto con la normativa di settore, espressamente richiamata (art. 6, c. 7, d.lgs. n. 165/2001, art. 1, c. 1, l. 311/2004 e art. 3, cc. 18 e 54, l. n. 244/2007). Non è stato ravvisato alcun straripamento, a opera del giudice, nel merito delle scelte

discrezionali, nel senso propugnato dall'appellante essendo stati osservati profili di contrarietà alla norma, che si sono tradotti in una palese incompatibilità degli atti compiuti con gli scopi individuati dal legislatore. Per ognuna delle fattispecie descritte, si tratta di spese indebitamente sostenute, del tutto inconciliabili – ovvero in contraddizione - con le finalità istituzionali e volte a realizzare interessi di una parte (per quanto concerne l'opposizione alla riforma di cui al d.lgs. n. 139/2005) o individuali (per quanto attiene al procedimento disciplinare nei confronti dello stesso appellante) o, comunque, non compiutamente identificabili o non delegabili a esterni, nel difetto di determinati requisiti (Sez. I, n. 469/2022).

In diversa fattispecie, la sezione d'appello siciliana ha confermato la sentenza di condanna di un sindaco in relazione al danno prodotto per illeciti conferimenti e rinnovi di due incarichi di esperto, *ex* art. 14 l.r. Sicilia n. 7/1992, risultando l'oggetto degli incarichi generico, con compiti di supporto agli uffici comunali, non predeterminato nella durata, privo di motivazione in ordine alla carenza della laurea in capo agli esperti e non risultando trasmesse al consiglio comunale, al termine di ciascun anno, le relazioni sull'attività svolta. Muovendo dal principio della netta separazione tra l'attività di gestione, propria della struttura amministrativa, e di indirizzo, spettante al sindaco, il giudice di appello ha delineato l'ambito di applicazione della l.r. Sicilia n. 7/1992 dando rilievo alla circostanza che, nella fattispecie, gli esperti erano stati nominati non per supportare il sindaco nei suoi compiti istituzionali bensì, come non contestato dall'appellante, per svolgere attività diversa, risultando gli incarichi e la relativa spesa privi di qualsiasi utilità per l'ente. Ha inoltre escluso l'applicabilità dell'esimente introdotta dall'art. 9, l.r. n. 5/2021, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Consulta con sent. n. 70/2022 nella parte in cui ha previsto che l'incarico di esperto possa essere conferito anche per lo svolgimento di attività di supporto agli uffici amministrativi poiché non rispondente al principio di separazione tra politica e amministrazione (Sez. App. Sicilia n. 71/A/2022).

La stessa sezione d'appello siciliana, in diversa fattispecie concernente provvedimenti di conferimento di incarichi ad esperto, ai sensi dell'art. 14, l.r. n. 7/1992, ha statuito la necessità di esplicitazione, nei medesimi, delle finalità, dell'oggetto, delle caratteristiche dell'attività da svolgere e della correlativa qualificazione professionale del soggetto designato. Tali connotati del provvedimento sono volti a garantire la conformità sia ai principii generali dell'ordinamento, desumibili dall'art. 97, Cost. e l. n. 241/1990, che impongono a tutti pubblici amministratori e funzionari di tenere comportamenti trasparenti, imparziali ed improntati ai canoni della ragionevolezza, dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, sia alle norme di contabilità pubblica, le quali prescrivono che le acquisizioni, da parte della pubblica amministrazione, di forniture di beni e di prestazioni di servizi debbano effettivamente rispondere al soddisfacimento di specifiche esigenze d'interesse pubblico e debbano essere adeguatamente documentate e verificabili. Ha precisato, sul punto, che la genericità del provvedimento di conferimento dell'incarico all'esperto, non configura mera illegittimità del provvedimento amministrativo ma costituisce rilevante indizio della giuridica inutilità e, quindi, della dannosità della spesa, che l'ente ha dovuto sostenere per effetto della violazione della "*ratio*" della

norma attributiva della facoltà di nominare esperti del sindaco. Ha ulteriormente chiarito che, anche in occasione del rinnovo o della reiterazione di un incarico già conferito ad un esperto, va accertata la persistenza delle specifiche esigenze che avevano dato luogo all'affidamento del precedente incarico e ciò anche garantendo una verifica obiettiva e ponderata delle attività effettivamente svolte dall'esperto e del livello di conseguimento degli obiettivi prefissati (Sez. App. Sicilia, n. 152/A/2022).

In diversa fattispecie è stata confermata la sentenza di rigetto della domanda attorea in relazione ad una ipotesi di danno erariale a carico di una provincia, derivante, nell'impostazione attorea, dal conferimento, per due anni, di un incarico di collaborazione a soggetto esterno all'amministrazione, non ritenendo provata l'assenza dei presupposti previsti dall'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001 e, in particolare, la dimostrazione della presenza di adeguate professionalità interne all'ente. Nel rigettare l'appello del procuratore regionale, la sezione ha evidenziato che, nell'ipotesi in cui la pretesa erariale investa fattispecie dannose da illegittimo conferimento di incarichi esterni, in applicazione dei principi sul riparto dell'onere probatorio *ex* art. 2697 c.c., compete alla procura contabile, e non già al convenuto, dimostrare la presenza in servizio di adeguate professionalità interne astrattamente idonee ad espletare l'incarico e la disponibilità in concreto delle stesse alla relativa esecuzione, gravando invece sul convenuto l'onere di dimostrare la inadeguatezza e/o indisponibilità delle stesse (Sez. II, n. 646/2022).

In altra fattispecie, in parziale accoglimento dell'appello del procuratore regionale, è stata ravvisata la responsabilità dei componenti la commissione esaminatrice della selezione di un soggetto cui affidare l'incarico di dirigente del settore finanziario, per aver individuato, quale vincitore della procedura, un candidato privo del requisito della laurea in una delle materie previste nel bando. La sezione di appello ha posto in evidenza che il ricorso a professionalità esterne ha come indispensabile passaggio procedurale la selezione del titolo accademico "compatibile con l'incarico", richiesto ai potenziali concorrenti. L'assunzione di un soggetto che, in base alla disciplina della selezione che autonomamente l'amministrazione si era autoimposta, non rispondeva al profilo richiesto ha dato luogo ad una mortificazione del buon senso gestionale ed a un pregiudizio ai principi di buon andamento dell'azione amministrativa, atteso che gli stringenti limiti al conferimento degli incarichi a soggetti esterni sono posti a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, a presidio degli equilibri di finanza pubblica nonché a garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa e della parità di trattamento dei possibili interessati a partecipare alla selezione (Sez. II, n. 7/2022).

In riforma della sentenza di prime cure è stata ravvisata la responsabilità del direttore generale di una azienda sanitaria per le retribuzioni erogate dall'azienda medesima ad un sanitario in virtù dell'illecito trattenimento in servizio di quest'ultimo, nella qualità di direttore sanitario, anziché procedere tempestivamente a nominare un successore, pur in presenza di una apposita graduatoria di idonei e nonostante il soggetto avesse raggiunto l'età pensionabile. Nel condividere le argomentazioni del procuratore appellante, la sezione ha affermato che le preclusioni al conferimento di incarichi a pensionati sono poste a garanzia, fra l'altro,

del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, nonché a presidio degli equilibri di finanza pubblica; pertanto, lo sbarramento del sessantacinquesimo anno di età è un requisito, previsto per legge, che obiettivizza una valutazione *ex ante* sulla utilità della prestazione lavorativa e, quindi, sull'esito della procedura assunzionale. Di conseguenza, l'attribuzione di tale incarico a soggetto in età pensionabile non integra un mero vizio inficiante l'azione amministrativa, con rilevanza circoscritta alla sfera di legittimità del provvedimento, ma si riverbera anche sugli effetti economici prodotti da questo rendendo, automaticamente, dannosa per l'erario la conseguente spesa (Sez. II, n. 328/2022).

È stata riconosciuta la responsabilità del direttore amministrativo di un ente nazionale di ricerca per aver attribuito incarichi professionali a soggetti esterni in palese violazione dei requisiti richiesti dall'art. 7, cc. 6 e 6-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, o perché afferenti allo svolgimento di mansioni ordinarie della struttura burocratica o perché attribuiti in carenza dei necessari requisiti culturali e professionali e in mancanza di una adeguata procedura comparativa. È stato evidenziato che la possibilità di fruire di apporti collaborativi da parte di soggetti estranei all'apparato tecnico-burocratico configura un'opzione operativa a carattere eccezionale, accessibile solo in presenza di stringenti requisiti, posti a garanzia del principio della autosufficienza organizzativa, declinazione del principio costituzionale del buon andamento, indispensabili presidi dell'economicità dell'azione pubblica. I requisiti previsti dalla norma di riferimento devono ricorrere tutti all'atto del conferimento dell'incarico, non potendo perciò fruire di motivazioni postume ed integrano le condizioni di liceità della spesa sostenuta per la remunerazione del professionista (Sez. II, n. 222/2022).

Danno da illecita gestione di immobili pubblici

Sono state oggetto di conferma le condanne, seppur rimodulate negli importi, di assessori e dirigenti di strutture di un comune per la gestione diseconomica di immobili ad uso non abitativo di proprietà del medesimo ad enti associativi senza scopo di lucro non in linea con la disciplina regolamentare che l'ente locale aveva apprestato. Le condotte gravemente colpose dei soggetti coinvolti a vario titolo nella vicenda sono state ravvisate, per taluni, nell'aver contribuito a concedere in uso gli immobili pur in assenza di inderogabili requisiti di legittimazione condizionanti l'assegnazione, a canone ultraridotto o senza pretendere alcun corrispettivo, per altri, nell'aver omesso di intraprendere iniziative per ripristinare la fisiologia dell'azione macroscopicamente viziata. È stata ravvisata l'attualità e concretezza del danno erariale, pur in presenza della possibilità per l'amministrazione di avvalersi di strumenti amministrativi concorrenti all'azione erariale (come l'iscrizione a ruolo o l'ingiunzione fiscale) o di ricorrere agli ordinari rimedi giudiziali per il soddisfacimento del credito (Sez. II, n. 267/2022).

È stata esclusa la responsabilità per ritardo nell'acquisto di un immobile, non potendo farsi ricadere sull'appellante (in qualità di commissario straordinario dell'Aterp) il decorso del lasso di tempo dovuto a carente disponibilità finanziaria sia dell'ente che della regione. È stata, pertanto, accolta la richiesta di riforma della sentenza per la relativa posta di danno, non rilevandosi l'elemento soggettivo della colpa grave inteso come grave negligenza. Si è in proposito fatto riferimento alla giurisprudenza contabile secondo cui sussiste l'elemento soggettivo della colpa

grave ove vi sia "immediata percezione, scarsa attenzione, mancanza di diligenza e trascuratezza di propri doveri, con grave contrasto tra condotta tenuta e minimum di diligenza richiesta richiesto dal rapporto di servizio, in relazione alle funzioni, agli obblighi ed agli inerenti doveri". Per tale posta di danno il commissario straordinario è stato mandato assolto dagli addebiti contestati (Sez. III, n. 28/2022).

È stata affermata la responsabilità di un provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria per il danno erariale costituito dall'indebito esborso dell'importo pagato dall'amministrazione per canoni locatizi corrisposti ad un privato per allocare uffici pubblici. Nel riformare la sentenza assolutoria di primo grado, la sezione di appello ha ravvisato il fondamento della responsabilità del convenuto nel non aver dato seguito alla congrua offerta di immobili pubblici a titolo gratuito, perseguendo invece soluzioni più onerose e di fatto mai realizzatesi. È stato puntualizzato come la condotta tenuta dal provveditore fosse connotata da palese antigiuridicità in relazione alla stringente normativa che, in relazione alla scelta degli immobili da destinare ad uffici, impone alle pubbliche amministrazioni di perseguire l'interesse pubblico all'economicità gestionale, principi che trovano fondamento generale nell'art. 97 Cost. e che poi sono stati recepiti dalla legislazione primaria in materia di *spending review*, nell'ambito del più generale obiettivo di contenimento del *deficit* del bilancio per adempiere agli impegni euro unitari del patto di stabilità (Sez. II, n. 223/2022).

È stata confermata la responsabilità del presidente di un consorzio di sviluppo industriale per avere stipulato un contratto di locazione con una società senza apposizione di idonea garanzia e per avere, successivamente, verificatosi l'inadempimento della società conduttrice, provveduto alla stipula di una transazione subordinandone, in via autonoma e in totale dissenso da quanto proposto dai consiglieri di amministrazione, l'efficacia ad una condizione sospensiva costituita dalla controprestazione di una garanzia ipotecaria da parte della società conduttrice, già rivelatasi scarsamente solvibile, e di fatto mai concretamente realizzatasi. Il danno è stato quantificato nell'importo dei canoni di locazione non pagati dalla conduttrice morosa (Sez. II, n. 22/ 2022).

In parziale riforma della sentenza di primo grado, è stata confermata la sola responsabilità dolosa dell'amministratore delegato di una società *in house* regionale e del responsabile unico del procedimento per il danno conseguente ad irregolarità nella gestione della predetta società, con riguardo alle procedure di ricerca e locazione di un immobile da destinare a sede sociale, dalle quali erano derivate spese indebite di locazione per una struttura con caratteristiche di superficie non giustificate rispetto alle reali esigenze funzionali e al prezzo a tale fine sborsato. È stata, invece, esclusa la responsabilità colposa e a titolo sussidiario, dei componenti il consiglio di amministrazione, in quanto la decisione di procedere ad un ampliamento della superficie da assumere in locazione era stata frutto di una scelta estemporanea ed autonoma dell'amministratore delegato e del rup (Sez. II, n. 302/2022).

Danno all'immagine

In tema di danno all'immagine è stato affermato il principio per cui la sanzione disciplinare del licenziamento, con conseguente perdita della retribuzione, non elide in alcun modo, né attenua, il pregiudizio derivante all'immagine che

l'amministrazione pubblica ha subito in conseguenza della grave condotta criminosa posta in essere dal dipendente infedele. Mentre la prima consegue alla violazione del codice deontologico che ciascun dipendente è tenuto ad osservare, con il conseguente venir meno del rapporto fiduciario che lo lega all'ente danneggiato, la seconda discende dal *vulnus* al prestigio e alla reputazione dell'amministrazione, quali beni tutelati nell'art. 97 Cost. È stata quindi confermata la condanna per danno all'immagine, legata a presupposti differenti da quelli per l'applicazione della sanzione disciplinare, essendone diversi i beni giuridici tutelati e non comportando alcun aggravio per la posizione del dipendente (Sez. App. Sicilia, n. 102/A/2022).

In diversa fattispecie è venuta all'esame della sezione una fattispecie in cui l'azione risarcitoria per danno all'immagine dell'amministrazione era stata esercitata nei confronti di una condotta di reato non rientrante nella limitazione prevista dall'art. 7, l. n. 97/2001, in combinato disposto con l'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009, convertito dalla l. n. 102/2009. La pronuncia ha effettuato la ricostruzione del quadro normativo che ha disciplinato la materia, alla luce della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, oltre che dei precedenti della giurisprudenza contabile, addivenendo alla conclusione che sia tuttora vigente, anche dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, la limitazione dell'azione risarcitoria per danno all'immagine dell'amministrazione nei soli casi previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del c.p. (Sez. II, n. 678/2022).

In altra ipotesi la fattispecie di danno all'immagine conseguiva a condanna penale irrogata a magistrato tributario. Avendo l'appellante commesso un reato proprio abusando delle qualità e dei poteri di giudice relatore della Commissione tributaria provinciale di Roma, la sezione ha preliminarmente ritenuto la propria giurisdizione e, nel merito, la condotta illecita del magistrato tributario reputando che il risarcimento è consentito in presenza di condotte illecite integranti gli estremi di specifiche fattispecie delittuose volte a tutelare, tra l'altro, il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione. Nell'ipotesi, secondo la sezione, il danno all'immagine ricorre nella condotta illecita posta in essere nello svolgimento di funzioni o *munera pubblici* riguardando un bene valore di particolare rilevanza (Sez. III, n. 223/2022).

È stata invece confermata la sentenza di primo grado, di condanna per danno all'immagine dell'azienda sanitaria di appartenenza di un sanitario per il reato proprio di corruzione. Nello specifico, la sezione di appello ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale consolidato per cui la sentenza di applicazione della pena patteggiata *ex* art. 444 c.p.p. è equiparata ad una sentenza di condanna ai fini della perseguibilità del danno all'immagine, costituendo, dunque, idoneo presupposto per l'esercizio dell'azione di risarcimento di tale voce di pregiudizio. È stata poi ribadita l'inoperatività, in fattispecie, dei criteri di quantificazione del danno previsti dall'art. 1, c. 1-*sexies*, l. n. 20/94, come novellato dall'art. 1, c. 62, l. n. 190/2012, stante il carattere sostanziale della normativa che non ne consente l'applicazione a fatti illeciti antecedenti alla sua entrata in vigore (Sez. II, n. 14/2022).

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

Con numerose sentenze (Sez. II, nn. 326, 327, 323, 299, 264, 103, n. 88/2022; Sez. III, nn. 30, 176, 207, 353, 386/2022; Sez. I nn. 64 e 94/2022) le sezioni d'appello si sono

occupate di fattispecie di danno derivante da non corretto utilizzo dei fondi destinati al finanziamento dei gruppi consiliari dei consigli regionali, addivenendo a pronunce dichiarative della intervenuta prescrizione dell'azione del requirente contabile. In presenza, infatti, di condotte non caratterizzate da occultamento doloso del danno e, anzi, giudicate gravemente colpose dal collegio di prime cure, le sezioni hanno ritenuto di dover fare applicazione dei consolidati principi di diritto comune in tema di prescrizione, individuandone il *dies a quo* nel momento della presentazione del rendiconto agli organi preposti a riceverlo, ed evidenziando come la previsione di una potestà di controllo innescata con la presentazione del rendiconto e con la relazione delle spese ad esso allegata, non possa che creare le condizioni per la conoscibilità della conformità alle finalità istituzionali della provvista finanziaria, in modo da poter esercitare ogni utile iniziativa avverso eventuali condotte difformi, così escludendo che possa considerarsi a ciò di ostacolo la mancata previsione, nella legge regionale, dell'obbligo di presentare i giustificativi di spesa.

In altra ipotesi di danno derivante da rimborsi illegittimamente ottenuti per spese non coerenti con le finalità istituzionali a valere su fondi regionali assegnati ad un gruppo consiliare la sezione ha aderito all'orientamento secondo cui, nei casi di attività soggette a rendicontazione, il deposito del rendiconto coincide con il momento di conoscibilità obiettiva da parte dell'amministrazione del danno alla stessa arrecato. Il termine prescrizionale inizia, dunque, a decorrere dalla presentazione del relativo rendiconto o, anche, dalla notula riepilogativa delle spese (Sez. III, n. 29/2022).

È stato inoltre affermato che in tema di finanziamento di gruppi consiliari occorre aver riguardo, tra l'altro, alle leggi regionali che ne disciplinano l'utilizzo (Sez. III, n. 324/2022). È stato ribadito che costituisce principio generale della contabilità pubblica, sul quale convergono la giurisprudenza contabile (*ex plurimis*, Sez. III, n. 126/2017, n. 464/2016; Sez. I, n. 531/2017; Sez. II, n. 779/2018), penale (Cass. Sez. VI, n. 11374/2018) e della Corte cost. (sentt. nn. 113/88, 187/90, 39/2014), quello per cui chi ha la gestione di fondi pubblici, incisi da un vincolo di destinazione, ha l'obbligo di utilizzarli in coerenza con tale vincolo e di darne dimostrazione attraverso la rendicontazione. Grava, invece, sulla procura l'onere della prova sui fatti costitutivi, ovvero l'esistenza di un rapporto di servizio, la natura pubblica della gestione e di un vincolo di destinazione, nonché il fatto che il convenuto non abbia, in sede di rendicontazione, fornito prova dell'osservanza di tale vincolo. In ordine ai requisiti fondanti la responsabilità amministrativa, la sezione rileva che "è sufficiente la percepibilità, in termini obiettivi ed agevoli, del non collimare di numerose spese con il fine istituzionale per il quale era stata accordata la relativa provvista finanziaria" (Sez. III, n. 324/2022).

Danno da mancata entrata

La fattispecie esaminata dalla sentenza in oggetto concerne responsabilità di due dirigenti comunali per il mancato incameramento di canoni di concessione non pagati da operatori di mercati all'ingrosso. La condotta illecita degli appellanti, ricoprenti posizioni di vertice negli uffici preposti all'accertamento delle menzionate entrate, è stata ravvisata nella macroscopica assenza di cura e di perizia nell'adempimento dei propri doveri d'ufficio, nonché nella reiterata e ostinata

trascuratezza nell'approntare sistemi efficienti di accertamento delle entrate connesse all' esercizio delle concessioni, peraltro protratte nel corso degli anni e rinnovate in assenza totale dei presupposti regolamentari. È stata, altresì, ampiamente puntualizzata l'efficacia probatoria delle scritture contabili degli enti locali, rimarcando che ricade sul responsabile del servizio l'onere di compiere gli accertamenti delle entrate nel corso della gestione, in riferimento a crediti certi, liquidi ed esigibili, attività che gli stessi dirigenti avrebbero dovuto tempestivamente porre in essere (Sez. II, n. 98/2022).

In parziale riforma della sentenza di primo grado, è stata confermata la condanna del responsabile dell'area urbanistica di un comune per il danno erariale conseguente all'omessa riscossione della indennità di occupazione di suoli e immobili pubblici detenuti *sine titulo* da soggetti privati autori di abusi edilizi sanzionabili *ex* art. 31, d.p.r. n. 380/2001, con condotte dilatorie e inescusabilmente ostative. La sezione ha puntualizzato che non può ritenersi sufficiente la mera richiesta di pagamento direttamente formulata dall'ente danneggiato per escludere l'attualità del danno o, addirittura, determinarne l'insussistenza; ciò nella considerazione del fatto che l'unico dato destinato ad assumere valore dirimente in un giudizio di responsabilità amministrativa è che il credito risarcitorio postulato in citazione abbia trovato, o meno, soddisfacimento (Sez. II, n. 530/ 2022).

Con la sent. n. 630/2022, di riforma del verdetto assolutorio del giudice di prime cure, la seconda sezione d'appello ha condannato due dirigenti ministeriali a risarcire il danno prodotto ad alcuni comuni del Lazio, per le entrate tributarie non riscosse dalla società concessionaria oppure riscosse e mai riversate nelle casse dei comuni. L'inescusabile negligenza delle condotte illecite è stata ravvisata nel non avere i responsabili proceduto ad inibire, mediante cancellazione dell'iscrizione all'albo, la società titolare del servizio di riscossione nei confronti degli enti locali e nell'avere, per un lungo lasso temporale, fornito agli organi preposti informazioni non verificate e ingiustificatamente rassicuranti rispetto alla reale condizione della concessionaria, tali da ingenerare un'erronea rappresentazione della situazione della società e della grave crisi finanziaria in cui la stessa versava. In particolare, avuto riguardo alla concretezza ed attualità del danno, si è precisato che la circostanza dell'avvenuta ammissione al passivo di parte dei crediti in relazione ai quali sono state mosse le contestazioni di danno da mancata entrata non inficia la certezza e attualità del danno, costituendo, al contrario, un'ulteriore conferma in ordine all'avvenuto accertamento delle ragioni di credito vantate dai comuni e ben potendo l'eventuale parziale soddisfacimento del credito riverberarsi sugli aspetti esecutivi della pronuncia ma non certo sull'accertamento dell'*an* e del *quantum debeatur* a titolo risarcitorio.

Con numerose pronunce (Sez. II, sent. nn. 231, 242, 319, 322, 397, 402) sono state confermate le assoluzioni disposte in primo grado in ordine al danno conseguente al mancato aggiornamento dei costi di costruzione, facendo applicazione, nella fattispecie, dei principi in tema di attualità del danno enunciati dalle SSRR con la sent. n. 27/2021/QM del 29 dicembre 2021.

4. Altre fattispecie di danno

Danno da tangente

È stata confermata, seppure ridimensionata nell'importo, la condanna di un direttore dei lavori che, nel corso di un appalto per una azienda ospedaliera, aveva consentito, con la propria dolosa compiacenza e con un continuo rapporto di favoritismi, che l'impresa appaltatrice ottenesse margini di profitto di gran lunga superiori rispetto a quelli ordinariamente ritraibili dall'appalto stesso. Nel quantificare il danno in misura corrispondente alle utilità indebitamente percepite, la sezione di appello ha considerato la tangente quale elemento costitutivo dell'illecito per la condotta infedele del direttore dei lavori e, al contempo, quale compenso di natura forfetaria per gli episodi di corruzione commessi in attuazione dell'accordo criminoso e, in via del tutto minimale, come misura del corrispondente disservizio patito dall'amministrazione in termini di indebita contabilizzazione di opere non eseguite o non eseguite a regola d'arte; lucro ribaltatosi a favore dell'impresa e derivante dai mancati controlli sui cantieri e sulla manodopera effettivamente impiegata (Sez. II, n. 78/2022).

Responsabilità degli eredi

Nell'affrontare il tema della responsabilità degli eredi, la sezione ha fatto perno sul pacifico orientamento giurisprudenziale in base al quale non sussiste la legittimazione passiva degli eredi, chiamati a rispondere dell'indebito arricchimento conseguito ad illecita percezione di crediti di imposta da parte di una società la cui amministratrice, loro dante causa, sia deceduta prima dell'instaurazione del giudizio, qualora vi sia rinuncia all'eredità. Si è, altresì, osservato che il presupposto della responsabilità risarcitoria dell'erede, distinto dal diverso profilo della responsabilità erariale, che può riguardare soltanto il dante causa, è costituito dalla qualità di erede. Pertanto, qualora costui abbia rinunciato all'eredità, viene meno la legittimazione passiva, poiché con la rinuncia la qualità di erede non viene assunta; parimenti, non sussiste la legittimazione passiva degli eredi qualora la procura non abbia provato l'illecito arricchimento del dante causa (Sez. II, n. 1/2022).

In tema di prova dell'arricchimento indebito degli eredi, conseguente all'illecito arricchimento del dante causa, si è sostenuto che, secondo giurisprudenza maggioritaria, la stessa può essere fornita mediante il ricorso ad una presunzione semplice, come tale, quindi, superabile in via d'eccezione dai chiamati in causa, in conformità ai principi generali che nel processo contabile governano la distribuzione dell'onere probatorio tra le parti e i poteri decisori del giudice. La valutazione delle prove è rimessa al libero convincimento del giudice, il quale può anche basarsi su prove indiziarie e/o ricorrere a presunzioni semplici e secondo la regola del "più probabile che non". Alla stregua di tali considerazioni, il percorso argomentativo della sentenza impugnata è stato ritenuto scevro da vizi logico-giuridici, in quanto il primo giudice non si è limitato ad un ragionamento presuntivo, ma ha compiutamente esaminato, quali elementi di prova contraria, gli argomenti e gli atti opposti dai convenuti a sostegno dell'asserita insussistenza della responsabilità erariale degli eredi (Sez. II, n. 238/2022).

In tema di responsabilità sanzionatoria

Sulla questione è stato affermato che le azioni aventi natura sanzionatoria hanno un carattere assiomatico, un particolare rito loro dedicato e possono esperirsi solo se preventivamente individuate in tutti i loro tratti essenziali, dal legislatore. Al di fuori di queste ipotesi espressamente tipizzate, l'azione erariale rimane ancorata ai tradizionali parametri dati dal danno, inteso quale depauperamento delle pubbliche risorse, quale fulcro attorno al quale ruota l'azione medesima, oltre alla condotta, psicologicamente qualificata da dolo o colpa grave ed eziologicamente orientata alla causazione del danno (Sez. III, n. 240/2022).

In assenza di apposite previsioni legislative, la competenza all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie va individuata secondo le consuete regole vigenti in materia di sanzioni amministrative e, quindi, principalmente, secondo quanto disposto dalla l. n. 689/1981. Quando il legislatore ha voluto attribuire alla Corte dei conti la competenza ad applicare sanzioni di carattere pecuniario lo ha espressamente previsto. Pertanto, la sanzione prevista dall'art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato, deve essere irrogata dall'ente Locale, non spettando la competenza alla Corte dei conti (Sez. III, n. 322/2022).

Il legislatore della codificazione ha configurato per la responsabilità sanzionatoria un rito nuovo, diverso ed ulteriore rispetto a quello ordinario previsto all'art. 1, l. n. 20/94 attraverso l'introduzione di un giudizio che il pubblico ministero contabile promuove, d'ufficio o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue funzioni contenziose o di controllo, direttamente con la proposizione di un ricorso da presentarsi al giudice monocratico designato dal presidente della sezione. Considerata la eccezionale natura del rito sanzionatorio, orientata ad accelerare l'instaurazione e l'esito del giudizio, risulta giustificata la scelta del legislatore di omettere, nel giudizio sanzionatorio, la fase preprocessuale della notifica dell'invito a dedurre, dal momento che l'attore pubblico deve unicamente limitarsi ad accertare l'effettivo realizzarsi in concreto della condotta astrattamente sanzionata dalla legge (Sez. III, n. 341/2022).

L'operazione con cui viene iscritto come entrata corrente il coacervo dei residui relativi agli esercizi antecedenti rispetto a quello di riferimento, in contrasto con la regola contabilistica che impone di tenere distinta la gestione delle entrate di competenza, rispetto a quelle in conto residui, integra la violazione del precetto di cui all'art. 31, c. 31, l. n. 183/2011 che sanziona le condotte che portino ad un artificioso rispetto del patto di stabilità interno mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o con altre forme elusive (Sez. III, n. 341/2022).

La sanzione pecuniaria, prevista dall'art. 248, cc. 5 e 5-*bis*, d.lgs. n. 267/2000, relativa al dissesto finanziario del comune, non può trovare applicazione, in mancanza del presupposto fondamentale e l'elemento costitutivo, al quale la normativa riconnette il meccanismo sanzionatorio ovvero il verificarsi della "fattispecie tipica legale" del dissesto (Sez. I, n. 69/2022).

Nel rito sanzionatorio, previsto art. 133 c.g.c., al giudice monocratico investito del ricorso per l'applicazione di una sanzione pecuniaria di cui all'art. 248 Tuel, è demandato il compito di accertare il contributo causale al dissesto dell'ente locale

degli amministratori citati a giudizio e non solo la verifica dell'*an*, e la determinazione concreta del *quantum* della sanzione, allorquando tale condotta sia già stata acclarata e accertata in un precedente giudizio per risarcimento danni, dovendosi escludere la pregiudizialità del giudizio risarcitorio rispetto a quello sanzionatorio. L'accertamento della responsabilità degli amministratori e dei sindaci che abbiano, con condotte dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, contribuito al verificarsi del dissesto finanziario, fa stato anche ai fini dell'applicazione *ex lege* delle sanzioni interdittive previste dall'art. 248 Tuel (Sez. II, n. 570/2022).

5. Questioni in materia pensionistica

Questioni processuali

In materia di domanda di accertamento della causa di servizio è stato affermato che spettano alla cognizione del giudice contabile non soltanto le domande di accertamento della causa di servizio, proposte unitamente alla conseguente domanda di condanna dell'ente al pagamento del trattamento pensionistico, ma anche quelle "di mero accertamento della causa di servizio, quale presupposto del trattamento pensionistico privilegiato, atteso il carattere esclusivo di tale giurisdizione, affidata al criterio di collegamento costituito dalla *materia*", precisando, altresì, che nessuna incidenza ha, ai limitati fini del radicamento della giurisdizione, la circostanza della permanenza in servizio attivo del ricorrente (potendo eventualmente rilevare per la valutazione di ammissibilità della proposta domanda) (Sez. II, n. 29/2022).

È stato ritenuto sussistere l'interesse ad agire in capo al ricorrente nell'ipotesi in cui chieda, ancora in servizio, l'accertamento delle condizioni, tra le quali la ricorrenza della causa di servizio di una determinata patologia, che potrebbero, in ogni momento, consentirgli l'esercizio del diritto alla pensione privilegiata; ciò anche in considerazione della circostanza che detto accertamento richiede complesse verifiche tecnico-valutative, sulla natura dell'infermità, sul tipo di servizio svolto e sull'influenza causale o concausale di quest'ultimo, che con il trascorrere del tempo diventano più difficoltose da espletare a cagione dei naturali processi di rarefazione documentale e probatoria, sui quali l'interessato non può in alcun modo influire, con possibile lesione del suo diritto di difesa (Sez. App. Sicilia, n. 36/A/2022).

Nell'ambito della sezione d'appello siciliana è stato peraltro introdotta una distinzione relativamente alla domanda di mero accertamento della causa di servizio proposta da soggetti ancora in servizio o soggetti già collocati in quiescenza per cui si è ritenuto che, mentre nella ipotesi in cui il ricorrente sia ancora in attività, il solo accertamento della dipendenza da causa di servizio ha lo scopo di riconoscere o meno la sussistenza di un presupposto essenziale, al fine di valutare se e quando presentare istanza di collocamento in quiescenza (ovvero di indennizzo una tantum, permanendo in servizio), nel caso di soggetto non più in servizio, l'accertamento della causa di servizio senza la contestuale richiesta di trattamento pensionistico privilegiato, non è stato ritenuto giustificare l'attivazione di un giudizio autonomo. In altre parole, per un soggetto in servizio il solo accertamento della dipendenza è stata ritenuta giustificare un'azione autonoma, atteso che, alla luce dell'esito, l'interessato potrà valutare se rimanere in servizio ovvero (sussistendone i

presupposti) avanzare istanza di pensione privilegiata; per un soggetto non più in attività l'accertamento della dipendenza senza la contestuale richiesta del beneficio economico non è ritenuta consentire la configurazione di un interesse ad agire pieno (Sez. App. Sicilia n. 166/2022).

In materia di rapporto tra domanda per l'accertamento della causa di servizio e di pensione privilegiata è stato affermato che la presentazione di domanda per pensione privilegiata debba essere sempre subordinata alla previa richiesta di riconoscimento di dipendenza da causa di servizio della patologia interessata e che il termine massimo per richiedere il riconoscimento di detta dipendenza è un quinquennio dalla cessazione del rapporto di lavoro (o dalla scoperta della patologia, se successiva). Da tale premessa si è ritenuto derivare, inevitabilmente, che il limite del quinquennio non rileva, qualora la richiesta di riconoscimento di dipendenza da causa di servizio sia antecedente alla cessazione del rapporto di lavoro (Sez. III, n. 49/2022).

Ancora sul punto è stato affermato che la domanda di sola dipendenza da causa di servizio, inoltrata dopo la cessazione dello stesso, non può che ritenersi equipollente alla domanda di pensione privilegiata, anche se nella stessa sia manifesto espressamente il solo intendimento di ottenere il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità. Di contro, la medesima domanda, se presentata anteriormente alla cessazione dal servizio, deve intendersi diretta al solo fine del riconoscimento stesso, al quale connettere, eventualmente, la richiesta di equo indennizzo, e non anche al conseguimento della pensione privilegiata (Sez. III, n. 87/2022).

In altra fattispecie è stato ribadito che spetta al pubblico dipendente, anche se ancora in servizio, il diritto alla piena tutela giurisdizionale (immediatamente azionabile dinanzi alla Corte dei conti, quale giudice fornito di giurisdizione esclusiva in materia di pensioni pubbliche), finalizzata al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di una patologia o di una lesione invalidante, quale presupposto necessario per poter ottenere successivamente l'attribuzione della pensione privilegiata. In presenza della normativa in materia di "unicità del procedimento d'accertamento della dipendenza da causa di servizio", introdotta dall'art. 12, d.p.r. n. 461/2001 (per effetto della quale il diniego di tale dipendenza viene ormai ad assumere valenza definitiva e vincolante anche in sede di disamina di una successiva istanza concernente l'attribuzione della pensione privilegiata), sussiste indubbiamente un interesse concreto e attuale del soggetto, avente qualifica di militare o di appartenente alle Forze di polizia, anche se non ancora collocato in quiescenza, a contestare immediatamente tale diniego in sede giudiziaria (in base alla peculiare disciplina delineata dall'art. 67, d.p.r. n. 1092/1973) per il futuro conseguimento, da parte sua, del trattamento pensionistico privilegiato (Sez. App. Sicilia n. 92/A/2022).

In merito al requisito della previa presentazione della domanda amministrativa è stato affermato che l'art. 153, lett. b), c.g.c., si giustifica in quanto – pur conoscendo il giudice delle pensioni dell'intero rapporto pensionistico – è comunque all'amministrazione che il legislatore attribuisce la titolarità e la gestione del procedimento di accertamento del diritto pensione, conformato normativamente attraverso la formazione di una serie di atti e provvedimenti tipici e, proprio nel caso

delle pensioni privilegiate, con l'intervento obbligatorio di specifici organi di consulenza medico – legale. In tale prospettiva, è stato sottolineato che l'ipotesi d'inammissibilità del ricorso per mancanza di previa pronuncia amministrativa rappresenta nel giudizio pensionistico dinanzi al giudice contabile una questione pregiudiziale processuale fondante, che in quanto tale può anche essere rilevata pregiudizialmente e d'ufficio dal giudice di prime cure (Sez. III, n. 106/2022).

È stato affermato che l'art. 153 c.g.c. sancisce l'inammissibilità del ricorso giurisdizionale inoltrato alla Corte dei conti, quale giudice in materia pensionistica, quando la parte attrice abbia riproposto domande per le quali, in sede amministrativa, non era ancora scaduto il termine per provvedere, previsto dalla legge, decorrente dall'avvenuta notifica all'Amministrazione di un formale atto di diffida a deliberare in ordine ad una determinata pretesa. Richiamando il disposto dell'art. 7, l. n. 533/1973 per cui, in materia previdenziale, l'istanza rivolta dal privato alla competente Amministrazione per ottenere un determinato beneficio s'intende respinta, a tutti gli effetti, quando siano trascorsi 120 giorni dalla relativa data di ricevimento, in presenza di un'ipotesi di "silenzio-rigetto", ossia di un provvedimento negativo implicito già formatosi, immediatamente lesivo, esso può essere immediatamente impugnato in sede giudiziaria, senza necessità di un'ulteriore e sostanzialmente inutile diffida da rivolgersi all'amministrazione (Sez. App. Sicilia, n. 133/A/2022).

Con riferimento alle modalità di trasmissione della domanda in via amministrativa la sezione d'appello siciliana ha riconosciuto il diritto alla pensione privilegiata con decorrenza dalla data di presentazione della domanda in forma cartacea all'amministrazione datoriale piuttosto che dalla successiva data di presentazione dell'istanza telematica. Esaminando la portata applicativa dell'art. 38, c. 5, d.l. n. 78/2010 (convertito con modifiche in l. n. 122/2010) il Collegio ha ritenuto che, diversamente da quanto prospettato dall'ente previdenziale, l'istanza cartacea non potesse essere considerata priva di qualunque effetto anche dopo la presentazione dell'istanza telematica, ritenendo quest'ultima condizione di procedibilità e non di validità della domanda e ricollegando gli effetti della prima istanza alla trasmissione telematica (Sez. App. Sicilia, n. 159/A/2022).

Con riferimento a un'istanza di pensione privilegiata trasmessa con pec e seguita dall'invio dell'istanza secondo la modalità telematica chiesta dall'Inps, la sezione ha ribadito che gli effetti della prima domanda sono condizionati dall'effettiva presentazione della successiva domanda in modalità telematica, che è condizione di procedibilità e non di validità della richiesta di pensione (Sez. App. Sicilia, n. 195/A/2022).

È stato inoltre affermato che nel giudizio pensionistico non vigono le preclusioni probatorie che reggono il processo civile, essendo, invero, prevista l'acquisizione d'ufficio del fascicolo amministrativo del ricorrente (art. 155, c. 3, c.g.c.) e la possibilità per il giudice monocratico di disporre, d'ufficio, in qualsiasi momento, l'ammissione di ogni mezzo di prova purché sia fissata una nuova udienza e concesso termine alle parti per depositare note difensive (art. 165, c. 2, c.g.c.). Nel caso di specie l'acquisizione del fascicolo sanitario in uno con la fissazione dell'udienza e la concessione alle parti di un termine per controdedurre assicura l'integrità del contraddittorio (Sez. III, n. 379/2022).

In relazione all'inammissibilità dell'appello incidentale a causa del mancato rispetto del termine breve (di 60 giorni) dalla notifica dell'appello principale e del mancato deposito dell'appello incidentale entro il termine lungo (di sei mesi) decorrente dalla pubblicazione della sentenza impugnata, la sezione d'appello, nel richiamare precedente giurisprudenza, ha ritenuto applicabile, nell'arco temporale 31 ottobre 2019–1° aprile 2021 – entro il quale si colloca la data di proposizione dell'appello incidentale all'esame - in quanto avente natura speciale, l'art. 1, c. 5-*bis*, d.l. n. 453/1993, convertito dalla l. n. 19/1994, (introdotto dall'art. 1 d.l. n. 543/1996, convertito dalla l. n. 639/1996), che, per l'appello innanzi alla Corte dei conti, prevede, in alternativa al termine breve di sessanta giorni, il termine lungo di un anno dalla pubblicazione della sentenza. A sostegno di tale tesi è stato rilevato che l'art. 4 delle "norme transitorie e abrogazioni" (all. 3 al c.g.c.), al c. 1, lett. d), non contempla tra quelle abrogate la predetta disposizione del d.l. n. 453/1993 (Sez. III, n. 309/2022).

Nella fattispecie di cui alla sentenza qui segnalata è venuta in esame l'istanza di rinuncia all'azione proposta dal pensionato appellato, dopo aver dato corso al contenzioso esitato in primo grado con la sentenza oggetto di gravame ed ottenuto il riconoscimento giudiziale di quanto auspicato, nel giudizio di appello proposto dal soccombente Inps. Tale richiesta è stata ritenuta sussumibile nella fattispecie della rinunzia alla domanda, il cui radicale effetto abdicativo investe sia l'ulteriore corso dell'azione, precludendolo per via della cessazione della materia del contendere, sia l'assetto provvisoriamente raggiunto con la pronuncia della sentenza di primo grado, sterilizzandone irreparabilmente ogni effetto. L'assenza di accettazione di tale iniziativa, da parte dell'Inps, non è di ostacolo considerato che, a differenza della rinuncia agli atti del giudizio, non richiede l'adozione di forme particolari, non necessita di accettazione della controparte, che mai avrebbe un interesse giuridicamente rilevante ad opporvisi poiché destinata a produrre lo stesso effetto della pronuncia di rigetto della domanda originariamente proposta (Sez. II, n. 671/ 2022).

In tema di eccepita violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, si è puntualizzato che non costituisce "*mutatio libelli*" ma "*emendatio libelli*", l'operazione con cui il giudice si limita a modificare l'interpretazione del fatto storico ovvero a qualificare diversamente il fatto costitutivo del diritto, nel caso di specie la qualificazione della domanda pensionistica del ricorrente (Sez. II, n. 12/2022).

In altra fattispecie è stato affermato che la facoltà di cumulare due diversi trattamenti pensionistici è tuttora espressamente prevista dall'art. 130, d.p.r. n. 1092/1973 mentre il riferimento ai soggetti privi di anzianità contributiva alla data del 1° gennaio 1996, contenuto nei cc. 12 e 13 dell'art. 1, l. n. 335/1995, funge unicamente come criterio per individuare il sistema di calcolo del trattamento pensionistico (contributivo, retributivo o misto), concretamente applicabile.

Tale quadro normativo, tuttavia, non esclude affatto che un soggetto, che abbia già ottenuto l'attribuzione di una pensione calcolata con il sistema retributivo o con quello misto, mediante l'utilizzo integrale anche delle anzianità risalenti ad epoca anteriore all'1 gennaio 1996, possa legittimamente vantare il diritto alla liquidazione di un'ulteriore pensione di vecchiaia, da quantificarsi con il sistema contributivo, per

l'attività lavorativa svolta in epoca successiva alla concessione della prima pensione, a condizione che tale nuova attività sia del tutto autonoma rispetto a quella precedente e fermo restando, ovviamente, il raggiungimento dei requisiti anagrafici e di contribuzione minima, prescritti dall'art. 1, cc. 19 e 20, l. n. 335/1995 e ss.mm. (Sez. App. Sicilia, n. 125/A/2022).

Con la pronuncia è stato respinto l'appello del Mef, con il quale veniva riproposta la questione di inammissibilità della domanda giudiziale, *ex* art.153, lett. b) c.g.c., diretta ad ottenere un più favorevole trattamento pensionistico di guerra, rilevando che per l'assolvimento dell'onere di attivazione della verifica amministrativa non è richiesto che l'istante specifichi l'esatta tipologia di trattamento pensionistico reputato spettante per cui, ancorché la domanda di riconoscimento dell'aggravamento di infermità dipendente da causa di guerra non contenesse esplicitamente la richiesta di riconoscimento dell'assegno di superinvalidità, comunque è stato innescato il procedimento di valutazione in sede di amministrativa della posizione pensionistica dell'istante (Sez. II, n. 394/2022).

La pronuncia ha affermato che, ai sensi dell'art. 149, c. 3, c.p.c., applicabile per effetto del rinvio espressamente operato dall'art. 42, c. 1, c.g.c., il principio della scissione del prodursi degli effetti la notificazione a mezzo posta si perfeziona, per il notificante, alla data della spedizione mentre per il destinatario alla data del ricevimento del piego, secondo il principio ermeneutico posto a suo tempo dalla Corte cost. nella sent. n. 477/2002. Tuttavia, la scissione del prodursi degli effetti della notificazione – in capo al notificante e in capo al destinatario dell'atto – presuppone che il procedimento notificatorio si sia perfezionato. Pertanto, poiché la notificazione a mezzo del servizio postale non si esaurisce con la spedizione dell'atto mediante raccomandata, ma si perfeziona con la sua consegna al destinatario, la prova dell'avvenuta notificazione deve essere fornita dal notificante mediante la produzione dell'avviso di ricevimento, unico documento idoneo a dimostrare il regolare instaurarsi del contraddittorio processuale. Nella concreta fattispecie, non avendo l'Amministrazione depositato al fascicolo processuale l'avviso di ricevimento in questione ai sensi dell'art. 170, c. 3, c.g.c., il gravame è stato dichiarato inammissibile (Sez. II, n. 418/2022).

Questioni sostanziali in materia pensionistica

In tema di recupero di indebito pensionistico è stato affermato che nessun affidamento può essere riposto dal beneficiario, nel corso di detto arco temporale annuale di cui all'art. 13, c. 2, l. n. 412/1991, nella stabilizzazione e nella correttezza del trattamento percepito (proprio in quanto provvisorio e in via di revisione sulla base dei dati prodotti), né può al riguardo rilevare l'eventuale elemento soggettivo della buona fede, in quanto il recupero di eventuali indebiti maturati entro il termine annuale suindicato, trova causa e legittimazione nella stessa *ratio* del dettato normativo. Per contro, alla scadenza del periodo fissato dalle richiamate disposizioni, sull'esigenza di assicurare al creditore (Inps) un periodo di tempo sufficiente per accertare la correttezza dei presupposti e dei pagamenti effettuati prevale quella di garantire il legittimo affidamento del percettore, in buona fede, sui pagamenti ricevuti (Sez. App. Sicilia, n. 142/A/2022).

La sezione siciliana in altra fattispecie ha affermato che, assolto l'obbligo di comunicazione da parte del pensionato, riguardante qualsiasi evento che possa

comportare la cessazione del pagamento ovvero la variazione della pensione stessa (art. 86, c. 4, e art. 197, c. 7, d.p.r. n. 1092/1973), in violazione del quale è legittimo il recupero di eventuali indebiti in base agli ordinari criteri di ripetibilità, l'ente previdenziale ha il termine di un anno per concludere la revisione delle liquidazioni disposte con procedure automatizzate, mediante verifica e controllo dei dati acquisiti (Sez. App. Sicilia, n. 186/A/2022).

In merito a diversa questione è stato riconosciuto ad appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con qualifica di capo squadra, il diritto al trattamento di pensione privilegiata, ai sensi dell'art. 67, d.p.r. n. 1092/1973, e dunque senza il preventivo accertamento della inabilità al servizio, in ragione della equiparazione al personale militare effettuata, con espresso riferimento al trattamento privilegiato, dall'art. 75, in combinato disposto con l'art. 61 del medesimo d.p.r. (Sez. II, sent. nn. 679 e 680/2022).

Nel riconoscere il diritto all'assegno vitalizio di benemerenza a soggetti vittime di fatti persecutori, rilevanti ai sensi dell'art. 1 lett. e) della l. n. 96/55, la sezione ha rilevato che sulla cornice normativa vigente hanno inciso le modifiche di cui all'art. 1, cc. 373 e 374, l. n. 178/2020. Da un lato, infatti, rimane fermo il principio enunciato dalle SSRR (n. 8/QM/2003) alla cui stregua le disposizioni contenute nella l. n. 96/1955 (c.d. legge Terracini) non consentono ai soggetti perseguitati per motivi d'ordine razziale di poter beneficiare dell'assegno di benemerenza solo in virtù della dimostrazione dell'appartenenza alla minoranza oggetto delle disposizioni discriminatorie e, dunque, della sussistenza di una mera situazione soggettiva passiva di svantaggio potenziale; dall'altro, la prova dello svantaggio ben può essere desunta in via di mera presunzione (Sez. II, n. 681/2022).

In merito alla decorrenza della pensione privilegiata in caso di transito nei ruoli civili la sentenza segnalata ha ritenuto che il giudice di primo grado, riconoscendo il trattamento pensionistico privilegiato dalla data del transito dell'appellato, ex militare transitato nei ruoli civili del Ministero della difesa per inidoneità al servizio nella Marina militare, non abbia correttamente applicato la regola fissata dall'art. 191, c. 3, d.p.r. n. 1092/1973, a tenore della quale l'assegno pensionistico di privilegio deve avere decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello in cui è stata prodotta la domanda di pensione, dal momento che per la liquidazione d'ufficio occorre, alla luce del combinato disposto dell'art. 167, d.p.r. n. 1092/1973 e dell'art. 15, c. 3, d.P.R. n. 461/2001, che dalle infermità riconosciute dipendenti dal servizio consegua l'inidoneità assoluta a qualsiasi mansione (Sez. II, n. 440/2022).

In merito alla valutazione a fini pensionistici dei periodi di sospensione dal servizio è stato affermato che l'introduzione, ad opera della l. n. 335/1995, del nuovo sistema di calcolo contributivo non ha fatto venir meno l'art. 8, c. 3, lett. b), d.p.r. n. 1092/1973, per il quale non possono essere valutati ai fini pensionistici "*i periodi di sospensione dalla qualifica o in posizione corrispondente che comporti la privazione dello stipendio o della paga*". Si è ritenuto che nel periodo di sospensione dal lavoro per effetto di provvedimento disciplinare, caratterizzato dalla mancata prestazione di un "servizio effettivo" e dalla conseguente mancata percezione di emolumenti retributivi, non viene ad assumere alcuna significativa rilevanza la circostanza che, in adempimento di obblighi di legge, l'amministrazione abbia eseguito ritenute contributive sull'assegno alimentare erogato alla dipendente e le abbia versate

all'Inps. In presenza di contributi non correlati alla prestazione di un servizio effettivo e, dunque, non commisurati ad emolumenti retributivi spettanti per la prestazione di un'attività lavorativa, i periodi cui essi sono riferiti, durante i quali la dipendente è stata sospesa con privazione dello stipendio, non possono essere ricompresi nell'ambito delle anzianità utili ai fini del conseguimento del diritto a pensione, ostandovi lo specifico divieto sancito dal predetto art. 8, c. 3, lett. b), d.p.r. n. 1092/1973 (Sez. App. Sicilia n. 163/A/2022).

È stato respinto l'appello proposto da una ex dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero degli affari esteri, cessata dal servizio nell'ottobre del 2014, per raggiunti limiti di età al fine di ottenere il riconoscimento del diritto a considerare, quale base retributiva pensionabile, il trattamento economico corrispostole per un incarico dirigenziale generale svolto per un triennio, cui avevano fatto seguito altri due incarichi entrambi di durata inferiore al biennio, svolti successivamente a quello di durata triennale, nel segmento finale del periodo di servizio. La sentenza ha ritenuto che il chiaro tenore letterale dell'art. 19, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 ("Nell'ipotesi prevista dal terzo periodo del presente comma [ossia quando la durata dell'incarico è inferiore a tre anni a causa del conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato], ai fini della liquidazione del trattamento di fine servizio, comunque denominato, nonché dell'applicazione dell'art. 43, c. 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e successive modificazioni, l'ultimo stipendio va individuato nell'ultima retribuzione percepita prima del conferimento dell'incarico avente durata inferiore a tre anni. La disposizione del presente comma si applica agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto nonché agli incarichi aventi comunque decorrenza successiva al 1° ottobre 2011") - la cui *ratio* è quella di neutralizzare gli effetti delle promozioni a fine carriera che, soprattutto in determinati ambiti, consentivano la fruizione di trattamenti pensionistici molto favorevoli perché parametrati alle retribuzioni percepite per incarichi dirigenziali di breve durata attribuiti in estrema prossimità del collocamento in quiescenza - non lascia margini di discrezionalità operativa e "preclude ogni operazione interpretativa tendente a valorizzare retribuzioni diverse da quella percepita prima del conferimento dell'incarico avente durata inferiore a tre anni" (Sez. II, n.410/2022).

Con riguardo al regime del cumulo gratuito e periodi contributivi presso casse professionali la pronuncia qui segnalata si è espressa in merito alla corretta determinazione dell'anzianità contributiva per coloro che hanno versato contributi sia presso l'Inps sia presso le casse professionali obbligatorie e ciò ai fini dell'applicazione della l. n. 335/1995 e del conseguente assoggettamento al regime misto o a quello contributivo. Al riguardo, il collegio ha evidenziato come l'art. 1, c. 246, l. n. 228/2012 affermi chiaramente che "per la determinazione dell'anzianità contributiva rilevante ai fini dell'applicazione del sistema di calcolo della pensione si tiene conto di tutti i periodi assicurativi non coincidenti, accreditati nelle gestioni di cui al c. 239 (…)", e il c. 239 rinvii "agli enti di previdenza di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509". Pertanto, nella determinazione dell'anzianità contributiva, anche al fine di evitare disparità di trattamento, si è ritenuto necessario prendere in considerazione anche i periodi di contribuzione presso le casse

professionali obbligatorie e non solo quelli relativi all'iscrizione alle gestioni dell'Inps (Sez. App. Sicilia, n. 148/A/2022).

Nello stesso senso, la sezione siciliana ha, inoltre, chiarito che, mediante l'art. 1, c. 195, l. n. 232/2016, il legislatore ha inteso modificare il quadro normativo relativo al "cumulo gratuito" (già delineato dall'art. 1, cc. 239 e ss., l. n. 228/2012), inserendo tra i soggetti abilitati a fruirne anche gli "iscritti agli Enti di previdenza di cui al d.lgs. n. 509/1994 e al d.lgs. n. 103/1996". Dal tenore letterale delle disposizioni così aggiornate si è ritenuto far discendere, inequivocabilmente, che, relativamente a tali nuovi soggetti, non è stato previsto, in materia di accesso al regime di "cumulo gratuito" e di modalità di fruizione del medesimo, alcun requisito diverso, ulteriore o deteriore, rispetto a quelli fissati nei riguardi degli altri destinatari della normativa in questione (Sez. App. Sicilia, n. 153/A/2022).

È stato riconosciuto il diritto dell'appellante - già dipendente del Miur con la qualifica di docente – alla riliquidazione del trattamento pensionistico in considerazione dei contributi versati presso la Inarcassa, chiesta dalla medesima dopo essere stata collocata in quiescenza, ai sensi dell'art. 1, c. 239, l. n. 228/2012, ritenendo eccessivamente restrittiva e, comunque, contraria alla *ratio legis* l'opzione interpretativa dell'Inps relativa alla disposizione che preclude la facoltà di chiedere il cumulo gratuito ai soggetti "che siano già titolari di trattamento pensionistico presso una delle predette gestioni", in quanto già titolare di pensione di inabilità presso lo stesso Inps. Si è affermato infatti che "la previa liquidazione di un trattamento pensionistico da parte di una gestione diversa da quella presso cui è risultato da ultimo iscritto il lavoratore è, infatti, in contrasto con la finalità stessa degli istituti in esame che tendono, appunto, alla liquidazione di un'unica pensione, attingendo a "casse" diverse e autonome" ma che, nel caso di specie, l'istanza di cumulo risulta avanzata allo stesso ente previdenziale presso il quale la predetta è stata da ultimo iscritta e non v'è stata alcuna liquidazione di "altro" trattamento pensionistico da parte della Inarcassa presso cui la stessa è stata iscritta, quale libera professionista. Inoltre, la pronuncia ha affermato che il cumulo richiesto dalla pensionata deve intendersi come espressione di un diritto di "rettifica" che trova la sua radice nell'art. 207, d.p.r. n. 1092/1973, essendo la materia "nuova" costituita dalla possibilità di utilizzare, in virtù del cumulo gratuito, i contributi versati presso Inarcassa che non hanno dato luogo a trattamento pensionistico "separato", quindi rimasti inutilizzati, al fine di conseguire una modifica *in melius* di quello già attribuito dall'Inps (Sez. II, n. 460/2022).

In merito alla disciplina del trattamento di quiescenza in caso di modifica del titolo di cessazione dal servizio per "perdita del grado" è stato affermato che, ai sensi dell'art. 34, l. n. 1168/1961, recante le *Norme sullo stato giuridico dei vice brigadieri e dei militari di truppa dell'Arma dei Carabinieri*, la perdita del grado scaturisce dalla rimozione per violazione del giuramento o per altri motivi disciplinari ovvero per comportamento comunque contrario alle finalità dell'Arma o alle esigenze di sicurezza dello Stato. Nel caso di cessazione dal servizio di un carabiniere, originariamente disposta per inidoneità al servizio militare e d'istituto e, successivamente, qualificata come cessazione per la perdita del grado, conseguente ad una sentenza penale di condanna, si determina la modifica del titolo di cessazione dal servizio e, quindi, una diversa disciplina in termini di trattamento di quiescenza.

In particolare, la perdita del grado *ex* art. 34, l. n. 1168/1961, produce l'effetto giuridico dell'estinzione dello *status* di militare, con conseguente inapplicabilità della normativa speciale e agevolativa ai fini dell'acquisizione del diritto a pensione con requisiti anagrafici e contributivi inferiori rispetto a quelli fissati per i restanti pubblici dipendenti (Sez. App. Sicilia, n. 202/A/2022).

La pronuncia ha respinto l'appello proposto da un *ex* vigile del fuoco, cessato dal servizio nel 2016, diretto ad ottenere la riliquidazione della pensione in godimento con i sei aumenti periodici di stipendio previsti dall'art. 4, d.lgs. n. 165/1997; ha infatti escluso che lo *ius superveniens* recato dall'art. 1, c. 98, l. n. 234/2021 ("In sede di prima applicazione, le risorse di cui c. 100 sono destinate all'attribuzione al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, all'atto della cessazione dal servizio e ai fini del calcolo della base pensionabile e della liquidazione dell'indennità di buonuscita, di aumenti pari ciascuno al 2,50% da calcolare sull'ultimo stipendio tabellare, ivi compresi le maggiorazioni per infermità riconosciuta dipendente da causa di servizio, i benefici combattentistici ed equiparati e gli assegni personali in godimento, in numero di uno a decorrere dal 1° gennaio 2022, di due a decorrere dal 1° gennaio 2023, di tre a decorrere dal 1° gennaio 2024, di cinque a decorrere dal 1° gennaio 2027 e di sei a decorrere dal 1° gennaio 2028, computati a norma dell'art. 4 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165") possa trovare applicazione anche al personale in quiescenza alla data della sua entrata in vigore (Sez. II, n. 256 /2022).

In materia di pensionabilità dell'indennità di funzione/operativa degli organismi per la informazione per la sicurezza le pronunce in oggetto, confermando un pregresso orientamento già formatosi nel senso di recepire i principi fissati dalle SSRR nella sent. n. 2/2018/QM, affermano che l'art. 2, c. 9, l. n. 335/1995, "non ha abrogato l'art. 18 del d.p.c.m. n. *omissis*, nella parte in cui prevede la non pensionabilità delle indennità di funzione ed operativa" (Sez. II, nn. 341, 335, 63/2022; sentt. ordd. nn. 251, 257, 266, 268, 273, n. 336/2022).

Nell'ambito delle numerose pronunce emesse nei giudizi diretti al riconoscimento del diritto alla riliquidazione dei trattamenti pensionistici con il computo di emolumenti retributivi non percepiti in servizio nel periodo di vigenza del blocco introdotto per gli anni 2011-2013 dall'art. 9, c. 21, del d.l. n. 78/2010 e poi esteso agli anni 2014 e 2015 dall'art. 1, c. 1, lett. a), d.p.r. n. 122/2013 e dall'art. 1, c. 256, l. n. 190/2014, le sentenze confermano l'orientamento sfavorevole con particolare riferimento agli istituti della c.d *omogeneizzazione stipendiale* e delle cc.dd. *promozioni alla vigilia* (Sez. II, nn. 311, 316/2022).

È stata esclusa la possibilità di riconoscere, in via giurisprudenziale, alle coppie stabilmente conviventi omoaffettive i diritti di natura previdenziale riconosciuti dalla l. n. 76/2016, allorché uno dei conviventi sia deceduto prima dell'entrata in vigore della innovativa disciplina normativa, che, secondo i principi generali, non ha effetto retroattivo. Neppure si è ritenuto potersi desumere la sussistenza dei predetti diritti dalla sentenza della Corte cost. n. 461/2000, che ha affermato la differenza tra la convivenza *more uxorio* e il rapporto di coniugio, o dalla sentenza della Corte cost. n. 138/2010, che, pur riconoscendo le convivenze stabili come formazioni sociali, ha affermato come la relativa disciplina competa al legislatore che, sul piano

previdenziale, è intervenuto soltanto nel 2016, con la citata l. 76/2016 (Sez. App. Sicilia, n. 204/A/2022).

È stata affrontata la questione riguardante l'accertamento del diritto al riscatto, ai sensi dell'art. 14, c. 1 lett. a), d.p.r. n. 1092/1973, di periodi di servizio prestati in virtù di apposite convenzioni, da dipendente statale non di ruolo, poi revocato-annullato in quanto il servizio in questione si configurava come prestazione d'opera libero professionale, dunque, ricongiungibile unicamente ai sensi della l. n. 45/1990. È stato ritenuto requisito essenziale ai fini del riconoscimento del riscatto dei servizi prestati in qualità di dipendente statale non di ruolo: il vincolo della subordinazione richiedendosi che l'attività lavorativa svolta anteriormente all'immissione in ruolo, abbia tutte le caratteristiche di un rapporto di lavoro subordinato e, in particolare, della messa a disposizione dello Stato, in via esclusiva, delle proprie energie lavorative secondo le specifiche modalità stabilite dal datore di lavoro, il tutto in uno con la sottoposizione al potere gerarchico e disciplinare del medesimo (Sez. III, n. 197/2022).

Nell'ambito pensionistico sono intervenute numerose sentenze riguardanti il riconoscimento del beneficio previsto dall'art. 54, d.p.r. n. 1092/1973, concernente l'applicazione della relativa aliquota - determinata nel 2,44% per anno a seguito dell'intervento delle SSRR con sent. nn. 1 e 12 del 2021- sulla quota retributiva della pensione, agli ex agenti della Polizia di Stato e di Polizia penitenziaria, alla stregua del personale militare, al quale la disposizione è rivolta. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, c. 101, della legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021), cha ha espressamente stabilito l'estensione dello speciale coefficiente alle Forze di polizia a ordinamento civile, è stato affermato il diritto dei pensionati a ottenere la riliquidazione del trattamento previdenziale, pur escludendosi che la norma avesse una portata retroattiva, con la conseguenza che le variazioni introdotte alle posizioni in corso dovessero essere limitate ai ratei da liquidarsi a partire dalla vigenza della legge (01 gennaio 2022). In particolare, è stato posto in rilievo come la soluzione del quesito sulla retroattività della disposizione non potesse essere rinvenuta all'interno della stessa previsione normativa, che non statuisce alcunché sullo specifico profilo, né al c. 101, né al successivo c. 102, con i quali sono stati stabiliti gli stanziamenti di bilancio per fronteggiare la spesa. In alcuni giudizi la causa non è stata ritenuta suscettibile di essere definita nel merito per quanto attiene all'attribuzione del beneficio sui ratei relativi agli anni precedenti, a titolo di arretrato, in ragione della pendenza della questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia, con ord. n. 85/2021, dell'art. 23, c. 5, l. n. 121/1981 (similmente promossa con successiva sentenza-ordinanza n. 213/2022, in relazione all'art. 1, c. 4, l. n. 395/1990, anche per la Polizia penitenziaria), per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui, stante la sostanziale identità delle funzioni e dei compiti svolti dalle Forze di polizia, non prevede che i criteri di calcolo della pensione, riferito alla quota retributiva, di cui ai cc. 1 e 2 dell'art. 54, d.p.r. n. 1092/1973 medesimo, siano estesi al personale della Polizia di Stato (e della Polizia penitenziaria). In conseguenza, è stato ritenuto necessario, per la rilevanza ai fini decisori che il quesito rimesso alla Corte cost. presenta, disporre, limitatamente a tale ambito, la sospensione con separata ordinanza (Sez. I, nn. 292 e 293 e ord. nn. 13 e 14). Analogamente, in alcuni giudizi sulla medesima questione, la sezione d'appello

siciliana ha pronunciato ordinanza di sospensione del giudizio (*ex plurimis*, Sez. App. Sicilia, nn. 16, 18/2022).

In altre pronunce, nell'interpretare la normativa introdotta dalla l. n. 234/2021, si è affermato che i giudizi possano essere definiti sulla base di una attenta lettura anche degli atti parlamentari che ne hanno preceduto l'approvazione, risultando la finalità perequativa della disposizione mirante a colmare la disparità di trattamento venutasi a creare proprio per effetto delle sentenze succitate delle SSRR nn. 1 e 12 del 2021, estendendone gli effetti favorevoli anche ai corpi di Polizia a ordinamento civile in considerazione della "specificità" delle funzioni che accomuna il personale dell'intero Comparto sicurezza e difesa. Si è quindi ritenuto che l'interpretazione delle Sezioni centrali d'appello, qui pienamente condivisa, è nel senso che la norma trovi applicazione anche per i trattamenti liquidati prima della sua entrata in vigore, fermo restando che la rideterminazione pensionistica, con i conseguenti effetti economici, ha efficacia *ex nunc*, ossia da gennaio 2022 escludendo la portata retroattiva della normativa succitata, non avendo natura di interpretazione autentica ma innovativa (Sez. I, nn. 45, 123 e 134/2022). Detta soluzione è stata ritenuta non preclusa dalla questione di costituzionalità rimessa alla Consulta dalla sezione territoriale per la Puglia con ordinanza n. 213/2022 (pubblicata nella G.U. n. 17 del 27 aprile 2022), per asserito contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 1, c. 4, l. n. 395/1990 che è stata valutata manifestamente infondata, anche nell'ottica della tutela del principio costituzionale della ragionevole durata del processo (Sez. III, n. 289/2022).

Sulla questione le sentenze qui segnalate sono addivenute ad una pronuncia nel merito riconoscendo, con motivazione analoghe, in favore del personale appartenente al Corpo di Polizia penitenziaria e al Corpo della Polizia di Stato cessato dal servizio entro il 2021, con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali, e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità contributiva inferiore a 18 anni, il diritto a vedersi applicato, sulla quota parte della pensione da calcolarsi con sistema retributivo, per ciascuno degli anni maturati fino al 31 dicembre 1995, un coefficiente di rendimento pari al 2,44%, in adesione ai principi enunciati dalle SSRR nelle sent. n. 1/2021/QM e n.12/2021/QM, in applicazione dell'art. 1, c. 101, l. n. 234/2021, sui ratei pensionistici decorrenti dal 1° gennaio 2022 (Sez. II, nn. 33, 41, 132, 183, 186, 204, 254, 407, 442, 476, 489, 490 del 2022).

Questioni in materia di giudizi di conto

Nell'ambito di una pronuncia della prima sezione d'appello sono state affrontate plurime questioni processuali in materia di conti giudiziali, con accoglimento dell'appello proposto dalla procura regionale avverso la sentenza con la quale la sezione territoriale, in relazione a taluni conti giudiziali riguardanti la gestione e la custodia del magazzino materiali di un reparto dell'Arma generale dei Carabinieri, ha confermato il decreto di discarico adottato dal magistrato, nonostante il contrario avviso del p.m.; dissenso manifestato sia in sede di parere *ex* art. 146, c. 2, c.g.c., sia nelle conclusioni scritte, *ex* art. 148, c. 3, c.g.c., depositate nell'imminenza della discussione della causa in pubblica udienza. Nell'accogliere la tesi prospettata dalla procura regionale la sezione non ha condiviso quanto statuito dal primo giudice in ordine all'ambito di espressione del parere da parte del p.m. contabile, reputando che oggetto del medesimo non possa ritenersi esclusivamente la relazione resa dal magistrato relatore, ai sensi dell'art. 146, c. 2 c.g.c., dovendo quest'ultima

leggersi in combinato disposto con l'art. 1 disp. att. c.g.c., che abilita il procuratore ad ottenere da parte della sezione giudicante qualunque documento inerente all'esercizio dei suoi poteri requirenti, in qualsiasi occasione esso si manifesti e senza eccezione alcuna. È stato rilevato che la insufficiente cooperazione offerta dai primi giudici, denunziata dall'appellante sin dal primo grado, ha impedito a quest'ultimo l'espressione di un consapevole parere sul discarico, sia nella fase preliminare, che in quella finale del giudizio, con palese violazione del principio del contraddittorio (Sez. I, n. 131/2022).

È stata affermata la piena autonomia dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile per mancata esazione dei ruoli consegnati al concessionario, non solo rispetto al procedimento amministrativo per l'accertamento della eventuale inesigibilità e, di conseguenza, del diritto al discarico delle quote di imposta, non sussistendo il pericolo di duplicazione della posta debitoria ma anche rispetto al giudizio di conto, in considerazione del dettato dell'art. 148 c.g.c., secondo il quale "nel caso sussistano speciali circostanze, si può procedere contro i responsabili del danno anche prima del giudizio di conto" (Sez. App. Sicilia, n. 156/A/2022).

Nell'accogliere l'appello promosso da un istituto bancario tesoriere, la sezione ha pronunciato, in fattispecie antecedente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, l'estinzione del giudizio di conto in quanto depositato oltre un quinquennio antecedente alla relazione del magistrato istruttore. Si è puntualizzato che il *dies a quo* da cui far decorrere la prescrizione va individuato non alla data in cui il conto è stato consegnato al comune affidatario ma a quella in cui è stato depositato presso la segreteria del giudice contabile. È stato, altresì, affermato che il giudizio di conto, pur presentando la peculiarità di instaurarsi col solo deposito del conto stesso e con la conseguente costituzione in giudizio dell'agente contabile, è pur sempre un'attività giurisdizionale, come tale necessariamente rispondente alle regole basilari del processo, tra tutte quella del contraddittorio procedimentale, principio che a sua volta impone che l'agente contabile sia portato a conoscenza delle contestazioni eventualmente rivoltegli durante la fase istruttoria del conto stesso (Sez. II, n. 507/ 2022).

La sezione ha confermato la condanna, sia pur ridotta nell'importo, dell'agente contabile, in relazione alla gestione delle procedure sanzionatorie per le violazioni al codice della strada, emesse nei confronti di cittadini stranieri residenti. È stato ribadito che rientra nelle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti l'accertamento in ordine al puntuale e sollecito espletamento da parte dell'agente della riscossione delle attività prodromiche e funzionali al recupero del credito dell'amministrazione, con conseguente infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione. La sezione di appello ha aderito all'orientamento giurisprudenziale che reputa necessaria la redazione, in aggiunta al conto di cassa, del conto di diritto nel quale si dia dimostrazione delle somme da riscuotere provenienti dagli esercizi precedenti, del carico affidato nell'esercizio di riferimento, delle somme riscosse nell'esercizio, degli annullamenti, delle somme versate in tesoreria per le quali il contabile sia stato discaricato, delle somme da riscuotere alla fine dell'esercizio di riferimento (Sez. II, n. 224/2022, n. 62/2022).

In altre sentenze sono stati definiti alcuni casi afferenti alla modalità di resa del conto da parte del concessionario della riscossione di entrate comunali. Con particolare riferimento alla categoria dei canoni cimiteriali, è stata riconosciuta la natura di entrate di diritto pubblico di tali corrispettivi, previsti in corrispondenza dell'uso accordato a privati di porzioni di demanio di proprietà comunale, nel quale rientrano i cimiteri ai sensi dell'art. 824 c.c. In proposito è stata richiamata la sentenza 17 ottobre 1989, su procedimenti riuntiti C-231/87 e 129/88, da parte della Cgue, relativa alla questione dell'essenza pubblicistica dell'attività concernente la concessione di aree cimiteriali, svolta dal comune o da organismi pubblici (Sez. I, nn. 92 e 93).

6. Questioni concernenti i giudizi ad istanza di parte

Nel confermare integralmente la sentenza impugnata, la sezione ha respinto l'appello di un comune nei confronti del concessionario della riscossione, dichiarando inammissibile il ricorso ad istanza di parte con cui l'ente aveva avanzato richiesta di restituzione della somma costituita dalla differenza fra quanto riportato nei ruoli con riferimento ai tributi comunali da riscuotere e quanto effettivamente riscosso a tale titolo. L'inammissibilità del ricorso è stata pronunciata per difetto di legittimazione attiva della parte attorea, in quanto la domanda azionata configurava una tipica ipotesi di azione di responsabilità amministrativa per danno all'erario, la cui perseguibilità in giudizio è rimessa alla esclusiva competenza del procuratore regionale della Corte dei conti. Si è evidenziato, infatti, che l'oggetto del ricorso si basava su una richiesta risarcitoria, per asseriti comportamenti omissivi e negligenti nella riscossione dei tributi di spettanza comunale, fondata su profili che esulano dal binomio di "dare-avere" in cui si articola il rapporto gestorio tra l'agente della riscossione e l'ente pubblico impositore, per riguardare, invece, la responsabilità del primo per un danno scaturente, a carico del secondo, da condotte omissive inescusabilmente negligenti. La sezione ha respinto, altresì, la questione di costituzionalità dedotta dal comune circa la pretesa incostituzionalità delle norme che riservano l'esclusività dell'azione erariale al pubblico ministero contabile, puntualizzando come rientri nella piena discrezionalità del legislatore, con il solo limite della razionalità, la scelta del sistema processuale più adeguato alla realizzazione degli interessi generali avuti di mira. La pronuncia fa leva anche sul Bilancio, quale "bene pubblico" in rapporto alla sua funzionalizzazione alla democrazia rappresentativa, definendo il p.m. contabile come organo di aggregazione degli interessi adespoti dell'ordinamento e dei cittadini (Sez. II, n. 10/2022**).**

La sezione ha respinto l'appello principale di un comune avverso la decisione di prime cure che aveva rigettato, per difetto di adeguati mezzi di prova, il ricorso ad istanza di parte nei confronti del soggetto concessionario della riscossione, in conseguenza dell'omessa riscossione di tributi locali. La pronuncia ha rilevato, tra l'altro, la carenza di prova in ordine alla mancata tempestiva trasmissione, attraverso i flussi telematici previsti dall'art. 36, d.lgs. n. 112/1999 e dal d.m. n. 255/1999, della rendicontazione sullo stato delle procedure, prendendo atto, per contro, della trasmissione, da parte dell'agente della riscossione, dei flussi telematici tramite l'applicativo informatico "monitor enti", dello stato delle procedure e della

sussistenza di eventuali cause di estinzione del credito diverse dal pagamento. Siffatta trasmissione, in assenza di adeguati elementi probatori da parte del comune in ordine all'inadeguatezza ed all'inefficienza dell'applicativo e alla lacunosità o non tempestività delle informazioni, è stato ritenuto sufficiente per la verifica della situazione della riscossione dei tributi da parte dell'ente impositore, con conseguente dimostrazione dell'adempimento da parte del concessionario della riscossione degli obblighi informativi su di esso incombenti (Sez. II, n. 374/2022).

PARTE SECONDA

ATTIVITA' DI CONTROLLO

CAPITOLO V

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali e organizzativi

Nel corso del 2022, alle ordinarie attività delle Sezioni riunite in sede di controllo (di seguito anche SSRR) relative ai referti e ai rapporti prodotti in funzione ausiliaria al Parlamento, nonché nelle specifiche occasioni di audizione innanzi all'organo legislativo, si sono aggiunte quelle volte alla valutazione dell'attuazione del PNRR. Particolare attenzione, infatti, ha richiesto, sia sotto il profilo organizzativo che della costruzione di adeguate basi informative, l'avvio delle attività di monitoraggio semestrale dello stato di attuazione del PNRR assegnate alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021, sfociato nella prima Relazione relativa al secondo semestre 2021 del Piano. Quest'ultima ha integrato, modificandolo, il quadro dei referti e dei rapporti affidati alle Sezioni riunite in sede di controllo, quadro che, nell'anno, si è composto:

- della Parifica del Rendiconto generale dello Stato e la connessa relazione sui risultati della gestione delle amministrazioni centrali;
- delle Relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Nell'esercizio, le SSRR sono state altresì chiamate a risolvere questioni di massima di particolare rilevanza con pronunce aventi carattere nomofilattico che hanno investito, da un lato, l'istituto del giudizio di parificazione, dall'altro lato, la rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 5, cc. 3 e 4, d.lgs. n. 175/2016, in materia di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni societarie da parte delle Pubbliche amministrazioni, tracciandone i confini, la natura e il contenuto.

Il 2022 ha visto, inoltre, l'avvio del percorso di definizione degli accordi per i rinnovi contrattuali del settore pubblico relativi al triennio 2019-2021, con conseguente sottoposizione delle ipotesi dei testi negoziali alle SSRR, ai fini della certificazione dell'attendibilità dei costi quantificati e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

2. La giurisprudenza costituzionale in tema di finanza pubblica

I controlli che la Corte dei conti esercita in tema di coordinamento della finanza pubblica si svolgono nel solco del quadro normativo in materia di bilancio e vincoli fiscali, nazionali ed europei, così come letti alla luce degli importanti formanti giurisprudenziali delineati dalla Corte costituzionale. Sul punto, appare utile premettere alla disamina delle attività svolte in tale ambito tematico dalla magistratura contabile un'esposizione sintetica delle numerose pronunce del Giudice delle Leggi in tema di finanza pubblica, intervenute nel corso del 2022 e specificamente evidenziate dalla Corte dei conti nelle Relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. I principali settori qui di rilievo, su cui la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, riguardano: a) il giudizio di parificazione; b) la copertura finanziaria degli oneri; c) il coordinamento della finanza pubblica.

Il giudizio di parificazione

Con la sent. n. 184/2022, la Corte costituzionale, esaminando un ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, ha ricordato che, sin da tempo risalente, ha ravvisato i tratti salienti del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, affidato alla Corte dei conti e disciplinato dagli artt. da 39 a 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi, in particolare, nella «previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione» (sent. n. 121/1966).

Tali caratteri erano stati delineati in coerenza con l'originaria funzione, assegnata a questo giudizio, in specie dall'art. 39 del citato r.d. n. 1214/1934, di controllo e garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione (in termini di entrate e di spese), funzione che era già da intendersi preliminare, ma anche separata e distinta, rispetto all'approvazione con legge del rendiconto governativo, riservata al Parlamento, nell'esercizio del suo autonomo potere di controllo e indirizzo politico (ancora, sent. n. 121/1966).

La Corte costituzionale ha aggiunto che l'attribuzione alla Corte dei conti, in specie alle sezioni regionali di controllo, in sede di parifica dei rendiconti regionali, del compito di verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati, ha coinciso con il rafforzamento di quei caratteri del procedimento che lo hanno reso «ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità" (sentenza n. 101 del 2018)» (sent. n. 189/2020).

La copertura finanziaria degli oneri

Con la sentenza n. 155/2022, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, l.r. Sicilia n. 22/ 2021, in relazione all'art. 81, c. 3, Cost.

La disposizione impugnata aggiunge all'art. 3, l.r. Sicilia n. 27/2016 il c. 19-*bis*, estendendo la facoltà, già prevista in capo ai dipendenti di cui al precedente c. 19, di esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità.

La Corte ha ravvisato la violazione del parametro costituzionale in assenza di una qualsivoglia quantificazione e documentazione sugli oneri derivanti dalla

norma impugnata; d'altro canto, ha aggiunto la Corte, la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sent. nn. 163/2020 e 307/2013).

Con la sent. n. 187/2022, la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 83, l.r. Campania n. 7 /2020 in riferimento all'art. 81, c. 3, Cost.

La disposizione in esame istituisce la figura del commissario regionale che viene nominato dalla giunta regionale nei casi di irregolarità o inefficienza dei mercati all'ingrosso. La nomina è dunque solo eventuale e, in relazione alla durata dell'incarico, è previsto il termine di un anno.

Ebbene, secondo la Corte, detta disposizione non quantificando gli oneri finanziari derivanti dalla nomina del commissario, né prevedendo per essi alcuna specifica copertura finanziaria, contrasta con l'art. 81, terzo comma, Cost. anche sulla base della considerazione della non pertinenza del richiamo operato dalla Regione alla «Norma finanziaria» contenuta nell'art. 156, l.r. Campania n. 7/2020, i cui stanziamenti sono del tutto generici e inidonei a garantire con certezza che ogni spesa cui si riferiscono trovi adeguata copertura. Del resto, secondo la Corte, l'individuazione della copertura non era desumibile neanche dalla relazione tecnica da allegare alla legge impugnata, che nel caso di specie è mancante. La Corte ha altresì richiamato il proprio costante orientamento secondo cui l'art. 81, terzo comma, Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sent. n. 163/2020; nello stesso senso, sent. n. 307/2013), fermo restando la necessità della relazione tecnica.

Con la sent. n. 200/2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, l.r. Sicilia n. 28/2021, (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana), con illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della l. n. 87/1953 dell'art. 3 della l.r. Sicilia n. 28/2021.

In premessa, la Corte ha ricordato che il canone costituzionale dell'art. 81, c. 3, Cost. "opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte" *(ex plurimis*, sent. nn. 26/2013 e 227 /2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale", precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione Siciliana, "nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, a quella dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p)", ne ammette l'esercizio "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato" (sent. n. 235/2020).

Nel caso di specie, è stato evidenziato che la disposizione impugnata autorizza, per l'esercizio finanziario 2021, la spesa di euro 3.000.000,00 prevedendone la copertura mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, riguardante le spese per le retribuzioni del personale non dirigenziale del Corpo forestale regionale (CFR) e che la norma impugnata non prevede alcuna nuova entrata, né stabilisce alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri. Né, d'altra parte, risulta che essa sia accompagnata da una

relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo senza la dimostrazione delle risorse già stanziate e disponibili per i maggiori oneri.

La Corte ha aggiunto che rimane indimostrato e, comunque, non è corretto che le risorse già stanziate per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio.

Il coordinamento della finanza pubblica

Con la sent. n. 110/2022, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, l.r. Molise n. 2/2021, (Legge di stabilità regionale anno 2021), promossa, in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 42, c. 5, lett. d), d.lgs. n. 118/2011, (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2, l. n. 42/2009).

La norma – insieme a quella di cui al c. 1, che prescrive alle regioni di istituire il fondo regionale per l'occupazione dei disabili – esprime pertanto un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, diretto a sottrarre le specifiche entrate al concorso indistinto alle spese previste dal bilancio regionale e ad allocarle nel fondo predetto, in modo da "garantire la finalizzazione […] alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziate" (sent. n. 184/2016).

La Corte ha ritenuto che la modalità di alimentazione degli interventi finanziati dal fondo regionale in esame è, in questi termini, evidentemente connessa alla esigenza di tutela di situazioni di particolare vulnerabilità: quelle delle persone con disabilità, sulle quali si riflette una particolare attenzione da parte del disegno costituzionale, essendo coinvolto un complesso di "valori che attingono" ai suoi "fondamentali motivi ispiratori" (sent. nn. 83/2019, 232/2018, 258/2017, 275/2016 e 215/1987; in senso analogo, più di recente, sent. n. 10/2022).

Nel caso della norma regionale impugnata, in definitiva, non viene quindi in rilievo – come invece erroneamente ritenuto dal ricorso statale – la lett. d) ("d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio. L'indicazione del vincolo nel risultato di amministrazione, per le entrate vincolate che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione, è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse") della suddetta disposizione, bensì la precedente lettera a) ("a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa"), poiché il vincolo di destinazione è direttamente impresso dall'art. 14, c. 3, l. n. 68/1999.

3. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato

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

Come di consueto, la Relazione dà conto del contesto macroeconomico di riferimento ed esprime valutazioni d'insieme sulle politiche in materia di entrata e di spesa. Procede poi all'esame delle migliori pratiche e delle criticità che emergono dall'analisi dei risultati della gestione delle Amministrazioni sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riferimento alle "missioni" e ai "programmi". La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2021 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 le Relazioni quadrimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, i documenti approvati dalle SSRR 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, sulla struttura e sulle direttrici di intervento del PNRR, sul disegno di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario), nonché degli esiti espressi dal controllo di legittimità e dal controllo sulla gestione.

Nella Relazione relativa all'esercizio finanziario 2021 viene fornita una lettura, attraverso il bilancio dello Stato, dell'andamento delle risorse, e della relativa realizzazione, legate ai progetti "in essere" del PNRR e alle iniziative finanziate dal Fondo complementare nazionale, con un conseguente esame dei risultati gestionali. Inoltre, in linea di continuità con il precedente esercizio, viene mantenuta l'attenzione sugli effetti finanziari degli interventi normativi adottati, anche nel 2021, per fronteggiare la grave crisi sanitaria e le sue conseguenze socioeconomiche. Le misure eccezionali hanno determinato un evidente impatto sulle dimensioni della spesa e sulla relativa allocazione in bilancio, incidendo in misura sostanziale sulle missioni e sui programmi, nonché sull'assetto dei principali obiettivi dell'azione di governo.

Sotto il profilo strutturale, la Relazione si articola, come di consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2021 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 2021.

Segue, poi, l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2021 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), con riguardo ai diversi momenti contabili.

In dettaglio, nel 2021 la finanza statale registra un consistente miglioramento. Si evidenzia una riduzione sia dell'indebitamento netto che del disavanzo primario, dopo la straordinaria espansione che i saldi avevano registrato nel 2020, a seguito delle esigenze finanziarie dettate dalla crisi sanitaria. In particolare, l'indebitamento netto si riduce di oltre 30 md scendendo dal 9,4 al 7,1% del Pil, mentre il disavanzo primario - che aveva quasi raggiunto i 100 md nel 2020 - ridiscende a circa 63 md (dal 6,0 al 3,6 del Pil).

Tali miglioramenti discendono da un andamento di entrate e spese assai diverso da quello che aveva caratterizzato il 2020. Non si è riprodotta, infatti, nel 2021 la caduta delle entrate (in particolare dell'Iva) che nel 2020 fu il fattore principale del peggioramento dei saldi.

Dal lato della spesa, l'incremento è contenuto al 2,9%, contro il 17,5% del 2020. Ma il dato medio è l'esito di andamenti molto differenziati. Sul fronte della spesa primaria corrente, infatti, la categoria di gran lunga di maggiore incidenza, vale a dire i trasferimenti a enti pubblici, segna una riduzione del 5% rispetto al 2020, contribuendo significativamente a una flessione dell'1,6% del totale delle uscite correnti primarie. Al netto dei trasferimenti a enti pubblici, la spesa corrente primaria risulta invece in crescita nel 2021 di poco meno del 5%, per effetto di un moderato incremento dei redditi da lavoro dipendente (2%) e di aumenti più sostenuti dei consumi intermedi (8,1%), degli altri trasferimenti correnti (21,6%) e delle altre voci di spesa.

Il confronto tra gli andamenti della spesa delle Amministrazioni centrali e quelli registrati nel 2021 nei conti degli altri principali sottosettori istituzionali (Enti locali ed Enti di previdenza) mette in luce il ruolo di traino che lo Stato ha svolto con interventi di sostegno che hanno prodotto importanti variazioni della spesa.

Se, in particolare, si guarda alla dinamica dei flussi di spesa al netto dell'intermediazione con gli altri sottosettori istituzionali (in altri termini, depurando gli aggregati di spesa dai trasferimenti correnti e in conto capitale agli altri enti pubblici) si può osservare una crescita sistematicamente superiore nel Conto dello Stato.

Più precisamente, la spesa corrente primaria (al netto dei trasferimenti) cresce nel 2021 di quasi il 5%, contro il 3,5% degli enti locali e dello 0,6% degli enti di previdenza.

Ma ancora più accentuato è il divario se si esamina la spesa in conto capitale: sempre con esclusione dei trasferimenti a enti pubblici, l'incremento è per lo Stato di quasi il 30% (già nel 2020 l'aggregato era quasi raddoppiato), contro il 4% per gli enti locali ed una riduzione per gli enti di previdenza che, peraltro, espongono da sempre valori insignificanti per tale categoria di spesa.

Anche per il totale della spesa, pertanto, la differenza tra sottosettori è molto ampia: per le Amministrazioni centrali e per lo Stato la crescita è, per il 2021, di circa il 10%, mentre per gli enti locali e per gli enti di previdenza gli incrementi sono, rispettivamente, del 3,6 e dello 0,6%.

Considerato il crescente rilievo dei temi legati alla sostenibilità ambientale in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica, anche quest'anno la Relazione offre un quadro di riferimento per una rilettura delle spese

delle amministrazioni centrali dello Stato alla luce degli obiettivi e target fissati dalle Nazioni Unite nell'Agenda 2030, nonché della spesa primaria ambientale rappresentata nell'Ecorendiconto.

In linea con il passato, una particolare evidenza è stata rivolta al Conto del patrimonio, sia nell'attivo che nel passivo, svolgendo analisi inerenti ai fenomeni di maggiore rilievo.

Ai profili contabili e organizzativi sono stati dedicati i capitoli concernenti "L'ordinamento contabile", relativo al complesso processo di attuazione della legge di contabilità n. 196 del 2009, e "L'organizzazione e il personale", nel quale, oltre ad esaminare gli aspetti ordinamentali e di spesa attinenti all'esercizio finanziario 2021, è stato illustrato l'attuale assetto organizzativo delle diverse amministrazioni, anche alla luce delle innovazioni nel numero e denominazioni di taluni ministeri. Una particolare attenzione è stata riservata alle tematiche legate alla necessità di migliorare la capacità amministrativa del settore pubblico italiano, elevando le competenze del capitale umano e proseguendo nel processo di rafforzamento complessivo dell'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, anche al fine di aumentare la capacità dell'Italia di attrarre investimenti stranieri e favorire la crescita economica. A tal fine interviene anche il PNRR con la programmazione di 11 *milestone* e 5 *target*, nell'ambito della Componente 1 della Missione 1. La Relazione si sofferma sull'assetto delle Unità di missione istituite presso i ministeri per la gestione e il controllo del PNRR e sulle relative dotazioni di personale, dirigenziale e non dirigenziale, a esse attribuite. Si esaminano, infine, lo *smart working*, che vede il superamento della modalità emergenziale a favore di una modalità di lavoro strutturata, la semplificazione amministrativa e la digitalizzazione dell'attività della PA.

Nel capitolo concernente "I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" si fornisce una panoramica sulle criticità osservate nella normativa di riferimento, caratterizzata da un eccessivo grado di stratificazione, nonché sugli interventi normativi diretti a un incremento degli affidamenti pubblici, visti come strumento di ripresa post-pandemica. Ciò anche per le finalità proprie del PNRR, di cui l'intervento sul mercato dei contratti pubblici costituisce una delle riforme cosiddette abilitanti, cioè una misura volta a garantire l'attuazione del Piano e a migliorare la competitività del Paese.

Chiude il primo volume della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato, come da specifica previsione normativa, l'apposita sezione dedicata all'analisi finanziaria e gestionale dei Fondi di rotazione e delle gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche.

Il secondo volume è dedicato alla verifica e alla valutazione dei risultati della gestione delle singole amministrazioni centrali dello Stato focalizzata sui risultati ottenuti nella gestione dei principali programmi in cui si articola il bilancio. Anche nella Relazione per il 2021 la modalità di esposizione delle valutazioni è volta a valorizzare gli elementi essenziali relativi alla realizzazione delle misure previste e al coerente impiego delle risorse, tenendo conto delle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico, nella manovra finanziaria, in leggi di

settore nonché nei provvedimenti emergenziali emanati nel 2021 e in quelli del 2020 con effetti sull'esercizio di rendicontazione.

Per ogni amministrazione, a una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, anche in considerazione delle risorse aggiuntive legate alle misure di contrasto alla pandemia, fa seguito l'analisi di quelli ritenuti più significativi, dei loro risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle che hanno influito sulla realizzazione della spesa.

Le singole relazioni sui Ministeri si concludono con uno sguardo sulle risorse stanziate per il 2022 per una lettura comparata delle decisioni di bilancio riferite ai due esercizi.

Nella terza parte della Relazione, la verifica dell'affidabilità dei dati del Rendiconto, svolta in riferimento alle entrate finali dello Stato, distinte per titoli e capitoli, ha preso in esame i dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle amministrazioni" e ha raffrontato tali dati con il consuntivo dell'Entrata; ciò anche al fine di porre in evidenza anomalie e incoerenze.

Sul versante della spesa, quale strumento per la verifica dell'affidabilità dei dati contabili oggetto del giudizio di parificazione, la Corte dei conti effettua verifiche sugli ordinativi di pagamento emessi nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, 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 SSRR in sede di controllo riferiscono nei casi di riscontrate criticità e in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni per sollecitare l'adozione di correttivi utili al miglioramento dell'azione amministrativa.

4. La Relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR

Nel corso del 2022 le SSRR in sede di controllo hanno redatto, in linea con le linee programmatiche per tale annualità, la prima Relazione semestrale sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e sul Piano Nazionale Complementare (PNC), approvata con delib. n. 4/2022. Trattasi di una funzione assegnata alla Corte dei conti dal legislatore con l'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021, il quale richiede alla magistratura contabile di riferire, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

All'atto della relativa predisposizione, il recente avvio del Piano, e il lavoro ancora *in progress* nella definizione dei nuovi interventi e nella identificazione di quelli già in essere, hanno portato a dare alla prima edizione della Relazione una struttura provvisoria, rinviandone alle successive il pieno sviluppo.

L'organizzazione della trattazione riflette, tuttavia, quello che sarà lo schema a regime, secondo una struttura suddivisa in due sezioni, di cui una prima dedicata allo stato di avanzamento del PNRR (e di quello complementare) e una seconda centrata su temi di valenza generale legati alla verifica di efficacia degli interventi e che si ritiene meritevoli di un particolare approfondimento.

Nella prima sezione, attesa la fase di avvio del monitoraggio semestrale, si ricostruiscono i principali elementi del Piano, guardando al complesso degli interventi e alla calendarizzazione delle misure per Amministrazione responsabile. Ci si sofferma sugli aspetti generali della programmazione per leggere, per missioni e componenti, il quadro complessivo delle riforme e degli investimenti previsti e le altre principali caratteristiche in rapporto a quella che è stata, fino a prima della crisi pandemica, la spesa in conto capitale promossa dalle Amministrazioni centrali, direttamente o per il tramite delle Amministrazioni territoriali e delle imprese. L'obiettivo è mettere in evidenza, oltre al numero degli interventi, al loro importo e alla programmazione finanziaria 2021-2026, l'interazione delle iniziative proposte nel Piano con le attività esistenti e con le linee di politica economica che hanno finora portato avanti le Amministrazioni titolari.

Una particolare attenzione è poi riservata all'esame degli interventi per soggetti attuatori e alla proiezione territoriale delle responsabilità di realizzazione del Piano. Dimensioni che ben rappresentano la complessità della programmazione e le difficoltà che possono porsi a una sua traduzione effettiva.

Centrale nella lettura della strutturazione del Piano sono i contributi attesi dalle misure previste in termini di obiettivi trasversali (giovani, divari territoriali, parità di genere, DNSH – *do not significant harm*), a cui si aggiungono le valutazioni di coerenza con i Pilastri della politica europea secondo quanto previsto all'art. 3, reg. RRF.

Non di minor rilievo è, inoltre, la coerenza delle misure con quelle che sono le sfide dell'Italia di cui alle *Country Specific Recommendations* – (CSR) del Consiglio europeo. Un ultimo paragrafo è, infine, dedicato all'esame dei traguardi e obiettivi che accompagnano la traduzione effettiva del Piano negli anni fino al 2026. L'esame delle caratteristiche di questo insieme di passaggi restituisce il quadro di un processo attuativo scandito da molteplici elementi regolamentari, ripartizioni, accordi e linee guida, entro cui devono trovare collocazione vincoli realizzativi che presuppongono una forte collaborazione tra soggetti e livelli di governo per tutto l'orizzonte della previsione.

La seconda parte della prima sezione è diretta a una verifica dell'attuazione del Piano. Essa è (e sarà nelle successive edizioni) incentrata sul semestre concluso e sull'andamento delle realizzazioni effettive in quello in corso.

Si tratta di valutare i progressi della programmazione e il rispetto sia degli obiettivi (*target* e *milestone*) concordati con le Autorità comunitarie, che di quelli secondari (ITA) a sola valenza interna, dal cui adempimento dipende il procedere dell'intero progetto entro i tempi previsti. All'esame dei risultati del secondo semestre del 2021 si affianca un primo quadro dei progressi registrati nei primi mesi del 2022.

Tra gli elementi alla base del controllo vi è senza dubbio quello dedicato alla verifica delle strutture che le Amministrazioni centrali titolari degli interventi dovevano costituire per assicurare il coordinamento delle attività del Piano. Oltre alla rispondenza a quanto previsto dall'art. 8, d.l. n. 77/2021 della struttura prescelta e alla verifica che la funzione di coordinamento e della gestione attuativa non incidano sulla funzione di controllo, particolare attenzione è dedicata alla sua adeguatezza sia in termini di numerosità che di competenze tecnico amministrative.

Seguire il processo di attuazione, e in particolare il coordinamento della gestione, il monitoraggio e la rendicontazione e controllo, sono compiti particolarmente delicati da cui dipenderà in misura rilevante l'efficacia del Piano. Di qui, l'esame delle dotazioni organiche ed effettive individuate e delle competenze (amministrative, economiche, tecniche) su cui si è basata la selezione.

Una particolare attenzione è riservata, poi, alla definizione delle procedure oggetto del documento descrittivo del Sistema di Gestione e Controllo degli interventi, e la predisposizione del cronoprogramma delle azioni per ciascuna riforma e investimento. La verifica si estende alla definizione delle linee guida e istruzioni operative destinate ai Soggetti attuatori e a quelle adottate dall'Ufficio responsabile della funzione di monitoraggio a supporto dei Soggetti medesimi.

La predisposizione dei documenti di programmazione da parte delle regioni consente di ampliare tale analisi anche agli enti territoriali.

Completa questo primo quadro sull'attuazione del Piano un esame delle procedure finanziarie adottate sia dal punto di vista della verifica del processo di realizzazione, sia da quello del controllo e della leggibilità dei risultati nei documenti contabili. Un tassello fondamentale del sistema informativo, ancora in definizione, non solo per la verifica del Piano, ma anche per una valutazione complessiva dell'azione di politica economica che si sta realizzando.

Un approfondimento è, infine, dedicato alla gestione nel 2021 degli interventi "in essere". L'esercizio di ricostruzione condotto dalla Corte (in mancanza di una indicazione ufficiale) dei capitoli di bilancio a cui si riferiscono gli interventi già operativi all'avvio del Piano e che sono stati in esso ricompresi, consente una prima valutazione degli impegni e dei pagamenti operati nell'esercizio.

In allegato al capitolo un rapido *focus* sulla gestione nel 2021 del Piano complementare, del quale sono disponibili al momento i dati (all'epoca ancora provvisori) relativi ai risultati della gestione.

In questa prima edizione sono contenuti, nella seconda sezione, cinque temi di approfondimento. Il primo guarda alla situazione delle infrastrutture e degli investimenti pubblici prima dell'avvio del Piano. L'obiettivo è quello di ritornare su un tema noto, il ritardo accumulato dall'Italia in termini di dotazione infrastrutturale negli ultimi 20 anni, per leggere in questa luce le caratteristiche del Piano, soffermandosi sui tentativi di rilancio degli investimenti degli anni scorsi, le prime evidenze sugli andamenti nel triennio 2019-21 (prima del PNRR) e il quadro programmatico degli investimenti fissi lordi in Italia.

Il secondo è, invece, dedicato all'esame delle tensioni nella filiera delle costruzioni e all'andamento dei prezzi. Si tratta di un fenomeno (purtroppo non l'unico) di riscaldamento dei prezzi, destinato a incidere in misura rilevante sull'efficacia delle misure attivate e che rischia di depotenziare gli effetti attesi dal Piano. L'impatto sulle diverse filiere produttive più coinvolte nell'attuazione degli interventi programmati rappresenta (e rappresenterà) un elemento fondamentale di cui tener conto nella gestione delle misure e nella valutazione, entro i margini consentiti, di eventuali riprogrammazioni.

Come da sempre sottolineato dalla Corte, uno dei punti di maggiore debolezza nelle capacità di tradurre in realizzazioni effettive gli investimenti infrastrutturali sta nella dotazione di capitale umano delle Amministrazioni pubbliche (centrali e

territoriali). Essenziale la disponibilità di adeguati ruoli tecnici in grado di valutare e proporre le scelte infrastrutturali più necessarie per lo sviluppo e i servizi da garantire a cittadini e imprese, ma anche di tararne le realizzazioni sui bisogni effettivi e di preservarne la sostenibilità. Le scelte operate in questa fase di avvio del Piano muovono in tal direzione, ma non sempre hanno conseguito, finora, i risultati attesi.

Concludono l'esame due approfondimenti sui servizi pubblici locali interessati dal PNRR: quelli relativi all'acqua e ai rifiuti. Si tratta di primi esempi di analisi settoriale che troveranno spazio ricorrente nella Relazione per valutare non solo lo stato della realizzazione, ma anche la rispondenza delle scelte operate nella traduzione operativa alle effettive esigenze di miglioramento del servizio.

5. Le audizioni e memorie parlamentari

Nel 2022, in un contesto socioeconomico che con la guerra tra Russia e Ucraina ha visto esacerbarsi i preesistenti elementi problematici connessi alla fuoriuscita dall'emergenza pandemica e ha sottoposto le finanze pubbliche a nuove pressioni, è stata svolta dalla Corte la consueta attività ausiliaria nei confronti del Parlamento, sia sotto forma di audizioni che attraverso memorie, trasmesse per lo più alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato. Nei quattro documenti complessivamente predisposti (2 audizioni e 2 memorie) la Corte ha offerto valutazioni soprattutto in materia economico-finanziaria, ma anche su aspetti istituzionali e ordinamentali.

La predetta attività ha trovato il suo primo momento di concretizzazione alla fine di febbraio 2022, con la memoria preparata nell'ambito dell'esame del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, una iniziativa che si inserisce tra gli impegni del PNRR e che tocca ambiti interessati da specifici interventi previsti nello stesso Piano, tutti volti a rafforzare la concorrenza nel settore dei servizi pubblici (dalle concessioni per i bacini idroelettrici alle colonnine di ricarica, ai farmaci generici). Il d.d.l. è intervenuto sugli ostacoli all'entrata di nuovi operatori in particolari mercati e comparti (trasporto pubblico non di linea, farmacie o servizi di consegna postale) e, tra l'altro, sulle modalità di selezione del concessionario da parte del soggetto pubblico (trasporto pubblico locale, gestione rifiuti, distribuzione del gas, bacini idroelettrici), per accrescere le assegnazioni mediante gare e contrastare la preferenza per le produzioni *in house*. La Corte, nella richiamata memoria, ha fornito spunti di analisi di carattere generale, sottolineando come gli interventi proposti dal d.d.l. si iscrivessero nell'ambito di quanto più volte raccomandato dalla Commissione europea all'Italia, e al contempo si è posta soprattutto l'obiettivo di esaminare dettagliatamente la specifica modifica proposta dall'art. 10 del d.d.l., tesa a precisare il ruolo di controllo della magistratura contabile con riguardo a uno degli elementi valutativi dell'iter decisionale che deve accompagnare il soggetto pubblico nella scelta di costituire una nuova società ovvero di acquisire una partecipazione in un organismo esistente.

Per gli aspetti generali, è stato ricordato che con riguardo alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali sulla base di procedura a evidenza pubblica, costituzione di società mista o affidamento diretto (*in house* o in base a normativa antecedente) l'esame degli atti a opera della Corte ha fatto emergere una netta

prevalenza, da parte degli enti locali, di affidamenti diretti (oltre il 90%), mentre quelli assegnati a conclusione di gare risultano pari a circa il 6%; gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, si riscontrano in un numero esiguo di casi (147 su un totale di oltre 11.600 affidamenti). I servizi pubblici locali maggiormente rilevanti (fornitura di acqua, gestione dei rifiuti, trasporto pubblico e servizi sanitari e socioassistenziali) sono stati affidati con gara nel 9% dei casi. I dati sembrano confermare, dunque, l'esigenza perseguita dal disegno di legge di una maggiore apertura al mercato del settore. Resta, peraltro, un obiettivo centrale quello di adottare un testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, che riguardi sia le modalità di affidamento che la relativa gestione.

Quanto all'art. 10, di modifica dell'art. 5, d.lgs. n. 175/2016, nella memoria è stato sottolineato come le pronunce rese a livello centrale e territoriale delle diverse sezioni della Corte dei conti concorrano a offrire, oltre che alle amministrazioni interessate, agli Organi politici (Parlamento nazionale, Consigli regionali e locali) un contributo, terzo e indipendente, di valutazioni, scaturenti della complessa dinamica dei rapporti tra enti pubblici e società partecipate. Il tutto nell'ottica della migliore utilizzazione delle risorse pubbliche, ai fini della quale il richiamo ai parametri di sostenibilità finanziaria, per un verso, e di efficienza, economicità ed efficacia, per l'altro, concorrono a precisare il basilare quadro di riferimento dell'azione di controllo svolta dalla Corte dei conti, in sede di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, in funzione di neutrale ausilio, senza impropria ingerenza nell'attività di amministrazione attiva.

Con l'avvio del "semestre europeo", la Corte è stata audita sul Documento di economia e finanza (DEF) 2022 presentato dal Governo a inizio aprile. Ci si è soffermati innanzitutto sul quadro economico generale alla base delle previsioni di finanza pubblica e sulle nuove incertezze geopolitiche e le loro conseguenze sui saldi di finanza. Il DEF 2022 ha proposto un quadro macroeconomico complessivamente prudente, esposto, cionondimeno, a rischi. Lo scenario offerto descrive un'economia che, dopo aver chiuso il 2021 con una prestazione migliore del previsto (6,6 contro il 6% di crescita reale), è stata colpita dallo scoppio della guerra in una fase già resa complessa dall'interazione della quarta ondata del coronavirus con le marcate pressioni inflazionistiche. In un tale ambiente, sembrano due gli elementi chiave su cui ruota la revisione del quadro previsionale: il primo, positivo, è costituito dal favorevole "lascito" del 2021 all'anno in corso: 2,3 punti di "trascinamento" dovuti all'elevata velocità con la quale la "macchina produttiva" è entrata nell'esercizio 2022; il secondo, negativo, è l'arretramento congiunturale del Pil già messo in conto per il primo trimestre del 2022. Quanto alle politiche di bilancio è opportuna, quindi, la scelta di ritagliare nei conti pubblici spazi per intervenire sulle maggiori fonti di criticità, pur rimanendo entro i margini già previsti precedentemente e sintetizzati da un rapporto deficit/Pil che è atteso ridursi dal 5,6% nel 2022 al 2,8 nel 2025 e da un rapporto debito/Pil che passerebbe dal 147% al 141,4 nello stesso arco temporale.

In attesa di definizione sono le regole che vorrà assumere l'Unione europea in termini di bilancio, mentre si stanno ancora costruendo i limiti entro cui dovrà muovere la politica energetica nazionale e quella comunitaria. In un tale quadro non può che essere visto con favore il rinvio di un eventuale ricorso a margini di sostegno

ulteriori a dopo che saranno sciolti alcuni di questi nodi che incidono sulla leggibilità del quadro complessivo. È necessario guadagnare margini di manovra procedendo speditamente nell'attuazione del PNRR, il cui valore in termini reali rischia di essere ridimensionato dalle tensioni inflazionistiche, particolarmente acute nel comparto degli investimenti in costruzioni. La scelta di puntare su un Piano a largo spettro che il Governo ha fatto con il PNRR è ben evidenziata dai tanti ambiti coperti dalle riforme e dagli investimenti programmati: dai processi di digitalizzazione e transizione ecologica e climatica agli avanzamenti nei nuovi paradigmi tecnologici; dall'aumento della resilienza dei sistemi di protezione sociale al rafforzamento del sistema sanitario duramente messo alla prova dalla pandemia. Uno spettro largo che è esso stesso testimone della volontà di costituire condizioni per una crescita più solida e dello sforzo richiesto alle Amministrazioni in termini gestionali. Oggi, a fronte della nuova crisi che ci investe, è indispensabile poter contare sugli effetti di tale piano sia diretti, ossia in termini di impatto, sia indiretti, nella misura in cui le iniziative poste in essere avranno successo sul piano macroeconomico e genereranno effetti "di retroazione" in termini di maggiore crescita e quindi minor deficit e debito. Effetti economici che dipenderanno naturalmente anche da qualità, dimensione e *timing* degli interventi. Rileva la programmazione finanziaria sull'intero periodo, e ciò anche per l'influenza sulle aspettative degli operatori.

A inizio novembre, e dunque in ritardo rispetto alle consuete scadenze, vista la formazione del nuovo Governo solo alla metà di ottobre, la Corte ha contribuito, attraverso una memoria, all'esame della Nota di aggiornamento del DEF 2022, il primo documento programmatico del nuovo Esecutivo. Nel documento la Corte ha osservato che lo scenario proposto dalla NaDEF si presenta complessivamente rassicurante: pur scontando un rallentamento della crescita, le condizioni della finanza pubblica permettono di prefigurare per il 2023 misure di sostegno delle imprese e delle famiglie che, incidendo sui costi dell'energia, consentono di mantenere la variazione del prodotto in terreno positivo, prevedendo un andamento dei consumi ancora in crescita e un tasso di disoccupazione in continua flessione; ciò avviene confermando un profilo di riduzione sia dell'indebitamento che del rapporto debito/Pil.

Tuttavia, si tratta di un quadro che si conferma particolarmente impegnativo e fragile. Nonostante il percorso programmatico preveda un rientro del deficit entro la soglia del 3% e una più rapida discesa del rapporto debito/Pil anche rispetto al DEF, permangono elementi di preoccupazione. Le traiettorie descritte sono affidate, infatti, non a una variabile sotto il controllo del Governo, il saldo primario, ma a variabili esterne, prima fra tutte il tasso di inflazione. In presenza di tassi di interesse ancora relativamente contenuti, la forte crescita nominale permette la discesa del debito. Ma si tratta appunto di una crescita "nominale": nonostante la forte iniezione di risorse europee, la spesa per investimenti stenta a decollare e il Pil effettivo e potenziale cresce a tassi ridotti per tutto il periodo di previsione. Inoltre, la spesa per interessi, sebbene in aumento, è ancora su livelli contenuti: se, tuttavia, le aspettative di un'inflazione elevata dovessero protrarsi anche nel medio–lungo periodo, ciò si ripercuoterebbe sui tassi a cui dovrà essere rinnovato il debito via via in scadenza. In tale prospettiva, il saldo primario – che si pone su livelli positivi solo nell'ultimo

biennio della previsione - difficilmente potrebbe contrastare l'affievolirsi dello *snowball effect*, in questa fase storica di segno positivo.

L'entità delle risorse che si intende mobilitare per ridurre i costi energetici è rilevante (oltre 20 md nel 2023), seppur limitata rispetto a quanto si è reso necessario nel 2022 (oltre 57 md). Tale scelta di destinazione dei margini finanziari disponibili appare coerente con le priorità dovute alla situazione contingente, ma imporrà, comunque, che tutte le altre linee di intervento della legge di bilancio trovino copertura internamente alle stesse. Si restringono, quindi, notevolmente gli spazi di manovra per interventi volti ad accrescere la funzionalità di numerosi settori essenziali, richiedendo l'assunzione di scelte impegnative. In tale contesto non può non sottolinearsi come comparti importanti quali sanità, assistenza, previdenza e pubblico impiego presentino necessità crescenti. Le difficoltà che si pongono a trovare le risorse nel bilancio per interventi ulteriori sono ben rappresentate dalla limitazione degli importi che si pensa di poter ricavare da misure di razionalizzazione della spesa. I buoni risultati che si sono registrati nell'ultimo biennio sul fronte delle entrate e che si proiettano nel triennio di previsione hanno consentito di mantenere i conti pubblici su un profilo equilibrato la cui conferma si presenta impegnativa.

Infine, agli inizi di dicembre, la Corte è stata audita dalle Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato sul disegno di legge di bilancio (DLB) per il triennio 2023-25. Nella Nota predisposta per la predetta audizione la Corte ha in premessa notato come nel DLB si trovi conferma della scelta anticipata nella NaDEF di mantenere entro margini limitati gli interventi previsti per il 2023 con ricorso a indebitamento e ha valutato favorevolmente la scelta di confermare il profilo in riduzione del saldo di bilancio e del rapporto debito/Pil, con un rientro del deficit entro la soglia del 3% nel triennio e una più rapida discesa del debito anche rispetto al DEF. La Corte ha poi notato che il DLB presentato al vaglio del Parlamento, oltre a incidere su alcuni elementi critici dell'attuale quadro economico, *in primis* i costi dell'energia, sia stato in grado, nonostante il limitato tempo a disposizione, insufficiente a definire l'annunciato quadro di riforme, esprime una manovra che ha assunto dimensioni molto rilevanti, superiori a quelle degli ultimi anni. L'individuazione di spazi per nuovi interventi all'interno del bilancio consente di muovere, già dal 2023, importi significativi senza ricorrere in misura marcata a nuove entrate (se si esclude la riproposizione della misura sugli extra profitti delle imprese del settore energetico).

La manovra presentata prevede che a quelle per l'energia (considerando gli importi al netto degli effetti fiscali per la deindicizzazione e per la decontribuzione e la sostituzione del reddito di cittadinanza) si accompagnino, nel 2023, misure per ulteriori 18 md. Gli interventi sono coperti con il ricorso nel primo anno a maggiori entrate per 7,6 md (in gran parte temporanee, legate ai sovraprofitti energetici) e a minori spese per circa 10,5 md. Nel biennio successivo, al contributo del risparmio sul fronte previdenziale e del reddito di cittadinanza, che si rafforza, si aggiunge un limitato aumento delle entrate e, soprattutto nell'anno terminale, un consistente taglio di spesa che consente di prefigurare una riduzione del deficit di circa 5 md. Permangono, tuttavia, elementi di incertezza sul quadro di finanza pubblica post-

manovra. Nonostante la consistente iniezione di risorse europee, la spesa per investimenti stenta a decollare. La spesa per interessi sarà comunque sottoposta alle pressioni derivanti dallo strutturale rialzo dei tassi, con i conseguenti risvolti sul rinnovo del debito in scadenza, un rialzo che sarebbe particolarmente importante se le aspettative di inflazione dovessero permanere elevate. Analoga problematica verrebbe a determinarsi a causa delle spinte sui salari pubblici per i quali, al momento, si prevede esclusivamente un ristoro "*una tantum*".

L'intervento sui costi dell'energia, pur di dimensioni rilevanti (oltre 20 md nel 2023), è destinato a esaurire i propri effetti in gran parte nel primo trimestre dell'anno. La dimensione del fabbisogno che si genererebbe nel caso di una persistenza dell'aumento dei prezzi, pur potendo contare in parte sul gettito che deriverebbe dalla tassazione dei sovraprofitti, è rappresentato dalla differenza con gli importi impiegati nel corso del 2022 (circa 63 md). Il quadro che emerge è quindi impegnativo. Con l'obiettivo anche di dare attuazione sin dal prossimo anno ad alcuni indirizzi programmatici, si mobilitano risorse importanti in uno scenario non ancora ben delineato. La revisione del sistema di indicizzazione delle pensioni, oltre a contribuire alla copertura di alcune misure che anticipano un più complessivo riassetto del quadro normativo, assicura risorse crescenti nell'arco di previsione: una scelta che va a inserire ulteriori elementi di incertezza in un sistema che fatica a trovare un assetto definito in senso assicurativo e dal cui ridisegno dipende in misura rilevante la sostenibilità del nostro debito. Una incertezza che caratterizza anche il futuro del sistema di sostegno delle fasce più deboli, di cui non è ancora percepibile lo sviluppo che si intende dare all'aspetto più impegnativo costituito da una effettiva assistenza nella ricerca di occasioni di lavoro.

Sul fronte delle entrate, i buoni risultati dell'ultimo biennio hanno consentito di mantenere i conti pubblici su una traiettoria equilibrata, garantendo la sostenibilità di un processo redistributivo che ha assunto dimensioni di rilievo. È importante conseguire significativi miglioramenti in termini di coerenza fiscale ponendo al centro degli obiettivi pubblici un'efficace azione di contenimento dell'evasione fiscale che, nonostante i risultati conseguiti, rimane di dimensioni rilevanti. Come sottolineato più volte dalla Corte, per far ciò è necessario che si utilizzino compiutamente le diverse misure che, attraverso la prevenzione e il contrasto, possono concorrere all'innalzamento dei livelli di *tax compliance*, favorendo, attraverso l'uso delle tecnologie, l'emersione spontanea delle basi imponibili e supportando la necessaria azione di controllo demandata all'Amministrazione fiscale; ciò anche mediante l'impiego sistematico dei dati finanziari e, non ultima, con un'efficace attività di riscossione. Non sembrano andare in questa direzione alcune delle misure prefigurate nella manovra. In definitiva, il quadro che emerge è delicato e richiede che al più presto si dispieghino gli effetti attesi dall'attuazione del Piano di ripresa e resilienza. La definizione delle riforme che il Governo e il Parlamento si sono impegnati ad approntare sul fronte fiscale, previdenziale, assistenziale e del funzionamento degli apparati pubblici rappresenta oggi una condizione indispensabile a cui è chiamata la nuova legislatura.

6. Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa - 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 finanziarie e alle quantificazioni degli oneri. La legge di contabilità assegna, dunque, a questo documento una funzione ben precisa: partendo dall'esame della singola legge, rendere edotto il circuito politico decisionale – *in primis* il Parlamento – dei problemi metodologici che si evidenziano nel processo deliberativo per gli aspetti finanziariamente rilevanti.

Le Relazioni quadrimestrali costituiscono, di conseguenza, anche la sede nella quale la Corte svolge riflessioni in ordine alla continua attuazione dell'ordinamento contabile quale è desumibile dalla singola legge ordinaria approvata, ivi compresa la stessa legislazione delegata. La Corte offre, in tal modo, una panoramica, la più completa e aggiornata possibile, "sul diritto contabile vivente", per evidenziare, al contempo, eventuali problematicità che consentano al decisore politico di assumere le determinazioni ritenute più opportune in ordine all'assetto normativo-contabile e alle relative interpretazioni. Si tratta, dunque, di una funzione particolarmente pregnante in una fase, come quella in corso, in cui si è assistito di recente a un rapido mutamento del quadro generale in materia di contabilità pubblica, in virtù dell'operare di vari meccanismi, il che richiede di seguire la concreta attuazione degli istituti complessivamente considerati.

Ed è in quest'ultima cornice che si situano le modifiche *in primis* costituzionali in materia di finanza pubblica, rispetto alla cui attuazione vengono svolte, nell'ambito delle Relazioni quadrimestrali, considerazioni e riflessioni, coerenti con le funzioni di garanzia ed ausilio che spettano alla Corte, soprattutto in riferimento alla sessione annuale di bilancio. Lo stesso si può rilevare per le ancor più recenti modifiche della legge di contabilità.

La materia delle quantificazioni degli oneri e delle relative coperture finanziarie continua a rappresentare, dunque, un passaggio cruciale in ordine alla credibilità delle decisioni finanziarie che si vanno ad assumere e su cui il sistema è chiamato ad esprimere un approccio dal livello qualitativo progressivamente superiore. Ciò anche tenendo conto sia dei confronti sempre più impegnativi, sotto questo profilo, con le competenti sedi comunitarie, sia della particolare attenzione richiesta in materia dalla giurisprudenza costituzionale, che, in più occasioni, ha ribadito che la copertura finanziaria, a garanzia del rispetto dell'art. 81 Cost., deve essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale".

Con specifico riguardo all'attività svolta nel corso del 2022, sono state approvate tre Relazioni quadrimestrali, riferite, la prima, all'ultimo quadrimestre del 2021, mentre le altre due alle leggi di spesa approvate nel corso dei primi due quadrimestri dell'anno di riferimento. Si segnala in particolare, in riferimento al primo dei tre documenti citati, la previsione di un'Appendice, intesa 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 citate. Se ne riportano qui alcuni.

Si è continuato a registrare un diffuso utilizzo dell'istituto della clausola di neutralità, pur mancando, in molti casi, adeguate dimostrazioni in ordine alla relativa sostenibilità, come peraltro richiede la legge di contabilità, di recente modificata proprio su questo punto. 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 sottolineati anche il ricorso per copertura al bilancio a legislazione vigente nonché alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, che continua ormai da lungo tempo a essere pressoché esclusivo (in questo secondo caso) per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali). Nella relazione quadrimestrale di cui al periodo gennaio-aprile 2022 è stata, altresì, sottolineata la particolarità della trasformazione dell'obbligo di copertura per i casi di norme che si iscrivono, ovvero attuano, politiche di bilancio nei vari settori "macro", i cui effetti risultano quindi già inseriti nei saldi tendenziali, il che porta al fatto che una norma in sé onerosa non risulta compensata nel relativo provvedimento legislativo, proprio in quanto già scontata nei saldi a legislazione vigente.

Più in generale, nell'ambito del raccordo tra nuovo quadro di regole, di carattere soprattutto costituzionale, e relative implicazioni anche in materia di assetto delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie, uno dei temi oggetto di valutazione negli anni passati ha riguardato la necessità di disporre anche di un vincolo in termini di equilibrio strutturale, di cui al c. 1 degli artt. 81 e 97 Cost. Ciò attesa la coesistenza di tale principio con quello, più tradizionale, di cui al c. 3 del citato art. 81, riferito all'obbligo di copertura in termini nominali (e sempre senza tener conto delle ulteriori implicazioni circa la estendibilità o meno del sistema delle coperture alla contabilità nazionale, cui fanno riferimento però i richiamati primi commi degli artt. 81 e 97 Cost.).

Tali considerazioni non hanno avuto un seguito, però, né a livello ordinamentale né nelle varie prassi istituzionali interessate. Sotto tale riguardo, la presente fase è caratterizzata dall'attesa per la riscrittura delle norme europee in materia di obiettivi di finanza pubblica e relative declinazioni tecniche: quali che saranno i contenuti delle riforme in corso, le suddette considerazioni di carattere metodologico sembrano per ora destinate a essere confermate, nel senso che il sistema sembrerebbe comunque chiamato a porsi il problema dell'adeguamento della legislazione interna al mutato quadro normativo europeo.

Si innestano in questo quadro anche le riflessioni svolte a proposito delle rilevanti novità di intervento nel 2022 connesse, dopo l'emergenza legata alla pandemia, alla necessità di un sostegno all'economia. Sotto quest'ultimo versante, è stata sinteticamente messa in luce, nella relazione quadrimestrale riferita al periodo maggio-agosto 2022, l'asimmetria non sanata tra la contabilità finanziaria, che vieta l'utilizzo a copertura del miglioramento del risparmio pubblico in quanto derivante dalle entrate (come conferma il costante e formale peggioramento dei saldi di bilancio con i vari provvedimenti dettanti aiuti), e la contabilità nazionale, in riferimento alla quale non esiste formalmente il suddetto divieto, con il risultato che le compensazioni sono state appoggiate sui miglioramenti dei "tendenziali" a parità di saldi programmatici nominali, richiamando la procedura dell'art. 6, l. n. 243/2012.

È, infine, da segnalare che la Relazione quadrimestrale riferita al periodo settembre-dicembre mette in luce, oltre che le problematiche riferite alle leggi ordinarie approvate nel periodo, anche quelle riguardanti la sessione di bilancio, avuto riguardo al funzionamento degli istituti che concernono non solo la legge di bilancio in senso stretto, ma che attengono anche al funzionamento della stessa sessione. Trattandosi dell'atto più rilevante durante l'esercizio sotto il profilo dell'attuazione dell'ordinamento contabile, l'esame della sessione offre dunque l'opportunità di mettere a fuoco l'evoluzione del diritto contabile vivente, rispetto alle numerose modifiche subite negli anni più recenti dall'ordinamento. Per quanto riguarda la legge di bilancio in senso stretto, ne vengono discussi, tra l'altro, i profili problematici riferiti ai vincoli contenutistici in riferimento alla sezione I, nonché quelli riferiti alla componente a legislazione vigente (sezione II), in ordine alla quale trova attuazione la gran parte delle rilevanti novelle ordinamentali intervenute nell'ultimo decennio, come, per esempio, in tema di passaggio dalla "competenza giuridica" alla "competenza potenziata" (in riferimento alla spesa).

7. La funzione di orientamento su temi che richiedono unitarietà di indirizzi per le amministrazioni pubbliche.

Nel corso del 2022 le SSRR in sede di controllo della Corte dei conti sono state chiamate ad esprimersi su tre questioni di massima di particolare rilevanza fornendo, ai sensi dell'art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009, indirizzi interpretativi vincolanti per le sezioni regionali di controllo.

In dettaglio, con delib. 14 aprile 2022, n. 5, le SSRR della Corte dei conti, chiamate ad esprimersi sull'applicabilità al giudizio di parificazione delle disposizioni sui giudizi di conto, hanno fornito rilevanti indicazioni ermeneutiche in merito alla natura dell'istituto della parifica. Muovendo da una ricostruzione del quadro costituzionale che disciplina le funzioni della Corte dei conti, la pronuncia evidenzia come, pur nella comunanza di finalità e non negandosi rilevanti punti di contatto, non risultano consentite forme improprie di assimilazione o commistione delle funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti previste, rispettivamente, all'art. 100 e all'art. 103 Cost. In altri termini, le funzioni di controllo e giurisdizionali, seppur complementari quanto a finalità perseguite (tutela delle pubbliche risorse), rimangono per la Costituzione distinte, sia sul piano organizzativo-istituzionale, sia sul piano operativo-funzionale. In questo contesto, nel richiamare la precedente giurisprudenza del controllo (SSRR in sede di controllo,

delib. n. 7/2013), è stata riaffermata la peculiare natura del giudizio di parificazione, avente carattere "ibrido", nel quale "la funzione certativa" appartiene alla struttura della Corte dedicata al controllo, mentre il segmento finale di tale attività si svolge in un contesto di "natura giurisdizionale", a quest'ultimo, quindi, avvicinandosi, senza però integrarne la sostanza. Di qui lo schema del giudizio di parificazione che è, dunque, solo formalmente contenzioso (l'art. 40, r.d. n. 1214/1934 fa specifico riferimento a una "delibera" della Corte sul rendiconto resa "con le formalità della sua giurisdizione contenziosa"), ma con effetti preclusivi nell'ordinamento, attesa l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificate dalla Corte. Il giudizio di parificazione è, pertanto, un istituto con un'autonoma connotazione nel panorama delle verifiche intestate alla Corte che, modellato anche attraverso esperienze sedimentatesi nel tempo, ha conservato i suoi caratteri peculiari.

Tale impostazione porta le SSRR ad escludere l'applicabilità al giudizio di parificazione delle regole processuali di quello di conto, evidenziando le differenze di fondo tra i due istituti: la constatata e dichiarata regolarità della gestione finanziaria non implica un giudizio sulla regolarità delle gestioni individuali; il sindacato sul rendiconto riguarda la gestione complessiva nel suo contenuto oggettivo e non ha per oggetto il comportamento soggettivo di coloro che lo hanno posto in essere; i conti giudiziali sono posti da agenti contabili mentre il rendiconto è rassegnato dall'esecutivo e riguarda il rapporto dialettico, a connotazione politica, esecutivo/legislativo, in ciò sostanziandosi il "diritto al bilancio" come prerogativa da parte della legge (e quindi delle assemblee rappresentative) di chiudere il ciclo della rendicontazione; i conti giudiziali sono preordinati alla pronuncia di discarico se regolari o all'accertamento di responsabilità patrimoniale in caso di ammanchi; i conti giudiziali sono espressivi di rapporti di dare e avere; il conto giudiziale è tale in quanto costituisce oggetto di un processo, sicché, in ragione della piena garanzia di imparzialità e di terzietà il magistrato che ha sottoscritto la relazione sul conto di cui al comma 4 dell'articolo 145 non fa parte del collegio giudicante (art. 148, c. 2-*bis*, del c.g.c., inserito, in coerenza con il principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., dall'art. 63, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 114/2019), norma che ove estesa al giudizio di parificazione determinerebbe la sostanziale paralisi della funzione assegnata alla Corte che, come è noto, viene svolta dalle strutture magistratuali deputate al controllo, alle quali spetta la potestà istruttoria. Punto centrale e dirimente in materia, in ogni caso, è quello secondo cui la storica e risalente funzione della parifica, il cui fondamento è riconducibile all'art. 100, c. 2, terzo periodo, Cost., è caratterizzata dal diretto riferire alle Camere sul risultato del "riscontro" eseguito, in ciò ricollegandosi alla stessa radice etimologica del controllo. Ne emerge la natura squisitamente funzionale della parifica nei confronti dei poteri propri della rappresentanza popolare: una sorta di esame di natura tecnica avente ad oggetto la regolarità delle risultanze, preliminare alla decisione legislativa sul consuntivo da assumersi, quest'ultima, tenendo conto delle statuizioni assunte dalla magistratura contabile, al fine di consentire al ciclo di bilancio di proseguire nel corso del tempo su basi solide e certificate.

Con le delib. nn. 16/2022, e 19/2022, le SSRR hanno fornito indicazioni nomofilattiche in merito alla funzione riconosciuta alla Corte dei conti dal novellato

art. 5, cc. 3 e 4, d.lgs. n. 175/2016 (di seguito anche Tusp). In base a tale norma, come recentemente modificata dall'art. 11 c. 1, lett. a), l. n. 118/2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), le amministrazioni pubbliche sono tenute a trasmettere alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 21-*bis*, l. n. 287/1990) gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria (diretta o indiretta); la Corte dei conti è chiamata a deliberare in ordine alla conformità dello stesso a quanto disposto dai cc. 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Al riguardo, con la delib. n. 16/2022 è stata, *in primis*, risolta una questione di competenza, accentrando in capo alle SSRR in sede di controllo l'esame degli atti deliberativi trasmessi ai sensi dell'art. 5 Tusp, concernenti la costituzione di una società o l'acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR ed inerente a un'iniziativa rientrante nel PNRR, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse sezioni regionali di controllo.

Con la medesima delib. n. 16/2022 sono stati altresì ricostruiti la *ratio* della rinnovata funzione, la sua natura e i relativi contenuti. Quanto al primo aspetto, le SSRR hanno statuito che la finalità è quella di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili. Alla luce di tale *ratio,* le SSRR hanno specificato che la funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 5 Tusp può essere utilmente esercitata solo con riguardo ad atti deliberativi cui non abbia già fatto seguito la relativa attuazione societaria. Di conseguenza, ove l'amministrazione, sotto la propria responsabilità, abbia già proceduto alla stipula del negozio di costituzione societaria o di acquisto della partecipazione, la verifica della Corte dei conti prosegue nell'esercizio delle altre funzioni di controllo ad essa attribuite dall'ordinamento in materia di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, in particolare in sede di verifica delle revisioni annuali *ex* art. 20 Tusp.

In merito alla natura, fermo restando l'esito della pronuncia nelle forme del parere, la medesima pronuncia nomofilattica delle SSRR ha qualificato la funzione in discorso come una "*peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*"; da ciò consegue la possibilità per la competente sezione di controllo di richiedere, in sede istruttoria, elementi informativi utili a valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge, fissando i tempi di riscontro da parte dell'amministrazione, senza che ciò determini una sospensione del decorso del termine di sessanta giorni.

Quanto, poi, ai contenuti del controllo e, più in particolare, alla verifica dei parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta di costituire una società o di acquisto di partecipazioni in una realtà esistente con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, è stato precisato che la competente sezione della Corte dei conti è tenuta a verificare la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'amministrazione.

Con la seconda pronuncia nomofilattica (delib. n. 19/2022), sono stati tracciati in maniera netta i confini dell'ambito oggettivo di esercizio della funzione di controllo intestata alla Corte dei conti. Chiamate a valutare la riconducibilità al perimetro dell'art. 5 Tusp degli atti deliberativi concernenti specifiche operazioni societarie (quali la trasformazione eterogenea, la fusione per incorporazione e la sottoscrizione di aumento di capitale), le SSRR hanno concluso che rimangono estranee al controllo le operazioni deliberate dall'ente pubblico successivamente all'assunzione della posizione di socio (e nell'esercizio dei poteri ad essa conseguenti). Invero, l'art. 5, c. 3, Tusp ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio. L'assunzione della qualità di socio segna, pertanto, la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, c. 3, Tusp, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione. In particolare, la ridetta procedura preliminare di valutazione non riguarda le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, quali la sottoscrizione di aumenti di capitale che l'ente è chiamato ad approvare nella qualità di socio, la trasformazione fra tipi societari e la fusione. Tale conclusione risulta confermata anche alla luce di un esame sostanziale della natura delle richiamate operazioni societarie e dell'impatto che le stesse determinano per l'amministrazione già socia.

8. Il controllo sugli atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni

L'attività di esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni in realtà già esistenti da parte delle pubbliche amministrazioni, *ex* art. 5 d.lgs. n. 175/2016, ha impegnato le SSRR in sede di controllo sotto molteplici profili. Come già sopra rappresentato, con le pronunce nomofilattiche n. 16 e 19 del 2022, sono stati forniti indirizzi ermeneutici volti a definire finalità, competenze, natura, contenuti e ambito applicativo oggettivo della rinnovata funzione di controllo. Proprio in attuazione del principio di diritto statuito con la prima delle due citate deliberazioni in materia di competenza a conoscere di specifiche fattispecie legate all'attuazione del PNRR, sono stati esaminati gli atti deliberativi relativi alla costituzione e al successivo acquisto di partecipazioni riferiti a tre società attuative di partenariati estesi nell'ambito di progetti di ricerca rientranti nel PNRR e a una società legata al Piano nazionale complementare. L'esito delle attività si è

concretizzato in pronunce di non luogo a deliberare, nei casi di atti di costituzione già perfezionati da parte delle amministrazioni, ovvero di espressione di parere non ostativo all'acquisto delle partecipazioni, per le operazioni non ancora realizzate dagli enti istanti.

In tale ambito tematico, con la pronuncia n. 18/2022, è stata riconosciuta la competenza delle sezioni regionali di controllo a conoscere degli atti deliberativi in materia societaria adottati dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA). Nell'esaminare la questione, le SSRR hanno ricostruito la natura di tali enti, alla luce del quadro regolamentare di riferimento, così come letto dalla giurisprudenza della Corte cost.; quadro da cui emergono i forti elementi di autonomia riconosciuta alle CCIAA, sotto il profilo funzionale, di autogoverno, organizzativo e finanziario, nonché i profondi legami territoriali. Tali caratteristiche hanno portato la Corte costituzionale (sent. n. 477/2000) a qualificarle come enti pubblici "locali" che entrano a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 Cost. Da ciò trova fondamento il riconoscimento della competenza in capo alle sezioni di controllo regionali della Corte dei conti in base al criterio fissato dall'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 175/2016.

9. La certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro

Nell'anno 2022 è stata molto intensa l'attività delle SSRR in sede di controllo in materia di certificazione delle ipotesi di contratti collettivi nazionali di lavoro del settore pubblico, funzione assegnata alla Corte dei conti, in via generale, dall'art. 47, d.lgs. n. 165/2001. In primo luogo, si è chiuso l'*iter* dei rinnovi negoziali relativi al triennio 2016-2018, con la verifica della quantificazione degli oneri e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio delle ipotesi di contratto dell'Area dirigenziale e del Comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri (rispettivamente delib. nn. 3/2022 e 15/2022), nonché dell'accordo per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (delib. n. 10/2022) e dei medici pediatri di libera scelta (delib. n. 11/2022), ai sensi dell'art. 8 d.lgs. n. 502/1992. Sempre alla chiusura dello stesso triennio contrattuale fanno riferimento le attività di certificazione del personale che svolge funzioni di informazione e comunicazione negli uffici stampa, inquadrato nei profili professionali appositamente istituiti nei vari comparti di contrattazione (delib. n. 8/2022).

Nel corso dell'anno è entrato nel vivo il ciclo della contrattazione relativa al successivo triennio negoziale 2019-2021. Sul punto, sono state oggetto di certificazione le ipotesi dei quattro comparti del personale non dirigenziale: quello delle Funzioni centrali (delib. n. 7/2022), quello della Sanità, quello delle Funzioni locali e, tutte da ultimo, gli aumenti del trattamento economico del comparto Istruzione e Ricerca, conclusesi con esito positivo, con osservazioni e raccomandazioni rivolte all'amministrazione ed ispirate al mantenimento della tenuta finanziaria ed alla complessiva regolarità attuativa.

Al triennio negoziale 2019-2021 sono affidati importanti compiti regolamentari; tra tutti rilevano la disciplina strutturale del lavoro agile e la revisione dell'ordinamento professionale; quest'ultimo trova il proprio fondamento, a livello di legislazione primaria, nell'art. 3, c. 1, d.lgs. n. 80/2021. Detta norma ha modificato la disciplina sull'inquadramento dei dipendenti pubblici in tre aree funzionali, la

progressione all'interno dell'area e l'accesso ad aree superiori, sostituendo il c. 1-*bis* dell'art. 52 del d.lgs. 165/2001. Ha, inoltre, previsto l'introduzione di un'ulteriore area funzionale, destinata all'inquadramento del personale di elevata qualificazione, demandando alla contrattazione collettiva l'istituzione della stessa.

10.Le pronunce delle Sezioni riunite in sede consultiva e in sede deliberante

Le SSRR in sede consultiva si pronunciano a seguito di richiesta del Governo su:

- proposte di modifica delle norme vigenti per la amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (art. 88 r.d. n. 2440/1923);

- "provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni (…) alla Corte dei conti, nonché la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino l'ordinamento e le funzioni dei predetti Consessi in sede consultiva o di controllo, ovvero giurisdizionale" (cfr. art. 1 r.d.l. n. 273/1939).

In linea più generale, si è ritenuto che comunque la funzione consultiva possa essere attivata dal Presidente quando ne ravvisi l'opportunità.

Nel 2022 sono stati espressi tre pareri.

Nell'adunanza del 3 marzo 2022 è stato reso il parere n. 1/2022/CONS richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali - in merito allo schema di decreto legislativo recante: "*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti del Consiglio regionale della Sardegna*".

Le SSRR hanno espresso parere favorevole sullo schema di decreto legislativo in esame, ribadendo la necessità che il decreto legislativo di istituzione del collegio dei revisori previsto in via obbligatoria si perfezioni al più presto.

Il secondo parere, richiesto dal Mef – Dipartimento Rgs e reso nell'adunanza del 26 luglio 2022, ha riguardato la Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021, ai sensi dell'art. 25-*bis*, l. n. 196/2009.

Il terzo parere è stato richiesto dal Mef – Ufficio legislativo – Economia – sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "*Regolamento recante modifiche al regio decreto 23 maggio 1924 n. 827, che approva il regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, al fine di armonizzare la disciplina con le disposizioni inerenti all'accertamento qualificato di cui all'art. 6 del decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29*".

Sull'argomento, nell'adunanza del 20 settembre 2022, le SSRR hanno adottato un parere interlocutorio, ferma e riservata ogni ulteriore valutazione e determinazione sul merito dello schema di regolamento in esame, nelle more degli approfondimenti istruttori conseguenti alla trasmissione alla Corte dei conti, a cura dell'Amministrazione, della relazione prevista dall'art. 6, c. 4, d.lgs. n. 29/2018.

CAPITOLO VI

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Profili generali

Nel corso del 2022 hanno assunto particolare rilievo le attività svolte dalla Corte dei conti sul fronte internazionale, sia nei rapporti con le altre istituzioni di controllo e con le relative organizzazioni, sia nello svolgimento di attività di *audit* sulle risorse di fonte europea e sugli organismi internazionali.

2. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale

La Corte dei conti prende attivamente parte alle attività delle organizzazioni internazionali delle ISC (Istituzioni Superiori di Controllo), sia in ambito INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*), sia in ambito EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*), di cui figura tra le istituzioni fondatrici.

Nel primo ambito, la Corte dei conti partecipa ai gruppi di lavoro in materia di valutazione di politiche e programmi pubblici, di modernizzazione e regolazione in materia finanziaria e bancaria, di controlli in materia ambientale, di valore e benefici delle ISC.

In ambito EUROSAI, la Corte dei conti partecipa alle attività di molteplici gruppi di lavoro sull'*audit* in materia ambientale e sui cambiamenti climatici, sull'*Information technology*, sull'etica nell'*audit,* sui fondi destinati ai disastri e alle catastrofi.

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* del Gruppo di lavoro sull'Iva").

L'attività di cooperazione internazionale si sostanzia anche nello svolgimento di *audit* congiunti (c.d. *parallel audit*) con altre ISC. Sul punto, nel 2022 è stato ultimato 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, settore che ha visto, nel 2022, la prosecuzione e il consolidamento di relazioni e accordi già attivati nel corso degli anni precedenti.

3. Le attività di analisi dei rapporti finanziari con l'Unione europea

Uno dei principali settori nei quali trova esplicitazione l'attività della Corte dei conti sul piano internazionale è rappresentato dalle verifiche sul *trend* di utilizzo dei fondi europei, effettuato dalla sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali. In questo ambito, in attuazione anche di quanto previsto dall'art. 287 dell'attuale Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la sezione svolge anche il ruolo di coordinamento nazionale e di raccordo con la Corte dei conti europea (ECA) nell'ambito del controllo sull'utilizzo dei Fondi europei.

Le attività della sezione, peraltro, attengono, da un lato, ai controlli sull'utilizzazione dei fondi europei e, dall'altro, all'area dei controlli internazionali.

In relazione ai controlli sull'utilizzazione dei fondi europei, rilevano il referto annuale e le relazioni speciali, che mirano a evidenziare il *trend* dell'utilizzo dei fondi europei, in un contesto che, nella vigente programmazione, tende a una valutazione non più solo quantitativa, ma orientata anche al raggiungimento dei risultati.

Si tratta di un'area che riveste sempre maggiore importanza e che richiede un costante aggiornamento e affinamento delle metodologie alla base dei rapporti generali e speciali in materia; non ci si può limitare, in tale contesto, ad asettiche rappresentazioni sui dati quantitativi, ma è necessario mettere in evidenza le problematiche che si sono presentate sia in sede di Programmazione finanziaria europea e di costruzione dei Programmi operativi nazionali e regionali, sia nell'esecuzione degli stessi.

La sezione costituisce anche un interessante esempio di collegamento con l'azione delle procure, *in primis* con la Procura generale, con la quale la sezione è impegnata nel Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF). Inoltre, la sezione ha messo a disposizione della Piattaforma Antifrode Nazionale (PIAF IT) – che coinvolge, tra gli altri, il Dipartimento delle politiche europee, l'IGRUE, l'Agenzia per la coesione – la banca dati del Sistema informativo delle irregolarità e frodi (SIDIF), che, fruendo del collegamento diretto con la banca dati OLAF-IMS, permette di monitorare le irregolarità e le cosiddette "frodi potenziali".

La relazione annuale della sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali

La relazione annuale sui rapporti finanziari dell'Italia con l'Unione europea è prescritta dall'art. 3, l. n. 20/1994 e dal regolamento per le funzioni di controllo della Corte n. 14/2000, all'art. 10.

Essa contiene un'analisi di natura finanziaria dei flussi di risorse che alimentano il bilancio europeo e delle assegnazioni di risorse che da quest'ultimo affluiscono al nostro Paese. Con l'avvento del *Next Generation EU* (NGEU) e della *Recovery*

Resilience Facility (RRF), si è modificato sensibilmente il quadro finanziario europeo e quello dei rapporti finanziari tra Italia ed Unione europea ed è necessario dare una rappresentazione compiuta di tale evoluzione.

Nell'attuale contesto viene ulteriormente valorizzato il rapporto con gli organi europei ed in particolare, con la Corte dei conti europea, quali disegnati dall'art. 287 dell'attuale TFUE, che prevede espressamente la cooperazione con l'ECA nell'ambito del controllo sull'utilizzo dei Fondi europei.

A tale norma europea, fa espresso richiamo l'art. 7, c. 7 del d.l. n. 77/2021, convertito dalla l. n. 108/2021, la norma nazionale che disciplina il PNRR.

Quanto alla rilevanza del coordinamento nell'ambito stesso degli *audit* dell'Istituzione europea, basti citare la recente relazione speciale n. 21/2022 su "*Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione – è adeguata nel complesso, ma l'attuazione rimane a rischio*"; la *review* n. 1/2023 su "*I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa*" nonché l'*audit* appena avviato e condotto da Ivana Maletić, Membro dell'ECA che partecipò alla nota Audizione del 12 febbraio 2021 dinanzi alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato (all'inizio della vicenda del NGEU), che concerne: "*il meccanismo di monitoraggio della performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza*".

A tale ultimo riguardo, si richiama l'incontro avvenuto il 17 novembre 2022, con Ms. Maletić e l'*Audit Team* dell'ECA, alla presenza del Presidente della Corte e con la partecipazione dei presidenti, o loro rappresentanti, delle sezioni centrali di controllo.

Rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea

A conclusione delle analisi svolte dalla Corte, appare certamente emergere, rispetto ai dati finanziari, il tendenziale spostamento della posizione netta dell'Italia da soggetto principalmente "contributore" a "percettore", almeno secondo la metodologia tradizionalmente adottata in termini di risorse.

Rispetto al sistema di relazioni finanziarie, si evidenzia una accentuata "diversità" nei rapporti con l'Unione europea, da una dimensione per certi aspetti qualificabile come "binaria", a una dimensione più ampia. A quest'ultima sottende una spinta dinamica in un complesso divenire, in quanto l'assetto delle relazioni finanziarie tra Italia e Unione europea, già modificato dalla risposta all'emergenza pandemica e alla crisi finanziaria, è influenzato anche da un contesto mondiale ulteriormente turbato dalle recenti tensioni geopolitiche, dalla crisi energetica e da una progressiva revisione al ribasso delle stime di crescita per il prossimo anno.

L'analisi sui saldi, i cui differenziali tradizionalmente sono risultati lungamente a favore dell'Italia, rivela che il rapporto tra versamenti e accrediti tra Italia e Unione si è fortemente modificato, con l'esigenza di comporre una differente rappresentazione, resa, peraltro, maggiormente complessa dall'utilizzo di vecchi e dall'introduzione di nuovi strumenti, diretti a realizzare gli obiettivi europei e a fronteggiare impreviste e contingenti esigenze unionali.

A partire dal 2021, le relazioni finanziarie dell'Italia con l'Europa si inscrivono in un mutato scenario di partecipazione e di allocazione delle risorse, come mutata risulta esserne la rendicontazione e la rappresentazione di esse, in particolare con riguardo alle rubriche di spesa, nel rispetto del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027.

Dai dati della Commissione, l'apporto dell'Italia nel 2021 al bilancio unionale con versamenti, a titolo di risorse proprie, risulta di circa 18,1 md, in diminuzione di 0,4 md, rispetto al 2020. La risorsa basata sul Reddito nazionale lordo (RNL) occupa circa 15,411 md, in aumento di 13,1 punti percentuali, con una incidenza sul totale dei versamenti pari a 85,1%, mentre nel 2020 risultava del 75%.

La risorsa basata sull'IVA rappresenta un valore di 2,06 md e nel 2021 si configura un decremento dello 0,3%, rispetto all'esercizio precedente, con una incidenza sul totale dei versamenti, dall'11,3% del 2020 all'11,4% del 2021.

Le risorse proprie tradizionali ammontano complessivamente a circa 1,87 md, con un incremento del 18%, incidendo sul totale dei versamenti per il 10,3% (era l'8,7% nel 2020).

Nel 2021, diversamente, sul versante degli "accrediti", l'Italia è risultata destinataria di assegnazioni, da parte dell'Unione europea, per complessivi 26,724 md, ammontare che comprende gli importi attribuiti a titolo di NGEU (pari a 10,198 md).

A valori aggregati si registra un aumento di risorse pari a circa il 129,2% rispetto al 2020: in tale anno, le assegnazioni all'Italia avevano raggiunto la cifra di circa 11,661 md. Risulta evidente la spinta al rialzo degli "accrediti" determinata dall'ingresso del NGEU.

Dall'analisi di dettaglio emerge che, invece, l'ammontare degli accrediti (16,526 md), al netto delle risorse NGEU, registra un aumento rispetto all'anno precedente solo del 41,7% e che il maggiore assorbimento degli importi da NGEU (circa 10,2 md) è concentrato sulla rubrica "Coesione resilienza e valori".

In termini di saldo, nell'esercizio 2021 il saldo netto tra versamenti e accrediti con gli importi "al netto del NGEU" raggiunge 1,6 md; il differenziale tra versamenti e accrediti per gli importi comprensivi del NGEU è positivo per 8,6 md.

Dall'analisi storica della serie, per il periodo 2015-2021, il valore del saldo netto "cumulato", senza considerare gli importi del NGEU risulta negativo per un ammontare di 33,74 md. In questo intervallo di riferimento l'Italia risulta avere sempre avuto una posizione netta di "contributore", presentando un valore medio annuo di 4,8 md.

Aggiungendo le risorse NGEU, nel medesimo intervallo di riferimento 2015-2021, il saldo netto è invece negativo, attualmente per un ammontare di 23,5 md, con un conseguente mutamento della posizione netta dell'Italia in "percettore" e una riduzione del valore medio di partecipazione dell'Italia, espresso in termini di saldo medio annuo, di circa 3,4 md.

Risulta, peraltro, anche in ragione delle differenze di rappresentazione che hanno interessato alcuni aspetti contabili e di allocazione delle risorse

all'interno del QPF 2021-2027, una non piena sovrapponibilità di tutti i dati; ne consegue l'esigenza di approfondimento, ai fini di ottenere una rappresentazione costante, sia tabellare che grafica, ai fini della loro valutazione.

Le crescenti sfide cui l'Unione europea deve fare fronte si stanno sviluppando in una economia che, pur in fase di ripresa dalla crisi finanziaria mondiale, presenta, tuttavia, effetti ancora disomogenei.

Dopo un lungo dibattito, a inizio novembre 2022 la Commissione europea ha presentato la propria visione sulla revisione del quadro di *governance* economica dell'UE, diretta a rinnovare il quadro di riferimento per gli Stati membri sulle proprie politiche fiscali, anche alla luce degli ultimi difficili eventi, in particolare la pandemia da Covid-19 e il conflitto tra Russia e Ucraina. Tra le proposte contenute nel documento, emerge in particolare quella di sostituire il patto di stabilità e crescita (PSC), originariamente adottato dagli Stati membri negli anni '90 e rispondente a finalità preventive, con un piano di aggiustamento a medio termine guidato dall'analisi della sostenibilità del debito (DSA). I requisiti per i Paesi, mantenimento del debito entro il 60% del Pil e dei disavanzi entro il 3% del Pil, sarebbero conservati – evitando, così, la necessità di modificare il protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al trattato UE – ma sarebbero integrati in un quadro completamente nuovo.

Con l'adozione di tale criterio, derivante dalla DSA concordata con gli Stati membri, la Commissione si prefigge una loro "mappatura" in paesi ad alto, medio e basso rischio e, corrispondentemente, l'adozione di strumenti di intervento calibrato. Ai paesi ad alto rischio di sostenibilità del debito verrebbe proposto un percorso di aggiustamento pluriennale di riferimento in termini di spesa primaria netta, rispetto al quale tali paesi dovrebbero garantire che, nell'arco temporale massimo di quattro anni, il loro debito realizzi un percorso plausibilmente e continuamente in diminuzione, per almeno dieci anni, sulla base di politiche invariate. Lo Stato membro interessato dalla fattispecie di rischio – alto – dovrebbe presentare un "piano strutturale di bilancio a medio termine" (che delinei gli impegni di aggiustamento di bilancio, le riforma e gli investimenti pubblici) da discutere con la Commissione, che riesca a configurarsi come percorso di aggiustamento, più graduale rispetto all'orizzonte quadriennale citato, a condizione, tuttavia, che sia sostenuto da una serie di riforme prioritarie e impegni di investimento

Lo strumento sopra descritto non è esente da critiche, tra le tante ad esempio, quella sulla necessità che vengano evitate metodologie che comportino l'arbitrarietà nei giudizi e siano individuati criteri diretti a utilizzare tutte le informazioni pertinenti per valutare i rischi del debito e l'impatto della politica su questi. Si tratta certamente di un approccio che è solo in fase di "proposta" da parte della Commissione, ma che giunge ad esito di ampissime discussioni e che appare indicativa di un impellente fabbisogno dell'Unione di superamento dell'impianto attuale di riferimento.

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno di recente raggiunto l'accordo sul finanziamento di "*REPowerEU*" (il Piano Europeo per l'Energia). Le risorse

disponibili per *REPowerEU* sono in forma di prestiti e sovvenzioni e altri fondi, anche nell'ambito del RRF. Infatti, all'indomani dell'entrata in vigore del regolamento modificato, gli Stati membri potranno revisionare e modificare il proprio piano di ripresa e resilienza, da sottoporre alla Commissione al fine di ricevere risorse aggiuntive, includendo un capitolo *REPowerEU*.

La politica di coesione socio-economica

La Politica di coesione economica, sociale e territoriale, contemplata dall'art. 174 del TFUE, ha l'obiettivo di ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni europee, mettendo a disposizione un *set* di strumenti di natura finanziaria a ciò finalizzati. Gli interventi si strutturano in una programmazione settennale che impiega i Fondi strutturali e di investimento, destinati a finanziare azioni settoriali con diverse e specifiche finalità e con l'obiettivo, nell'ottica del legislatore europeo, di garantire agli Stati membri una crescita equilibrata e sostenibile.

Con riferimento all'attuazione finanziaria dei Programmi operativi, il 2022 ha registrato una discreta ripresa, dopo i rallentamenti conseguenti alla pandemia da Covid-19.

In effetti, alla fine del 2021, sul totale programmato – ammontante attualmente a 63,4 md – si registravano impegni per circa 46,2 md e pagamenti per 30,6 md, con percentuali sul programmato pari, rispettivamente, al 73% e al 48%. Al 31 ottobre 2022 l'importo degli impegni ammonta a 51,7 md e quello dei pagamenti a 35,1 md; le percentuali sul programmato sono pari, rispettivamente, all'82% e al 55%.

Il livello percentuale di attuazione sul programmato, ancora relativamente basso al 31 ottobre 2022, si spiega anche con l'incremento della dotazione finanziaria a seguito dell'iniziativa europea denominata "REACT-EU", destinata a rafforzare le misure di risposta alla crisi generata dal Covid-19, la quale ha assegnato ulteriori risorse alla politica di coesione 2014-2020 per gli anni 2021-2022.

Con riferimento, invece, alle procedure attivate nell'ambito dei Programmi FESR e FSE 2014-2020 (con esclusione dei programmi di Cooperazione territoriale europea), l'ammontare complessivo al 31 ottobre 2022 è di 72,2 md. Rispetto al 31 dicembre 2021, si registra, pertanto, un incremento pari a 4,3 md. Quello appena descritto rappresenta un indicatore della quantità di risorse attivate sui singoli programmi, a cui dovrà necessariamente seguire la fase dell'impegno e poi del pagamento per acquisire un significato maggiormente connesso alla realizzazione dei programmi medesimi.

Il 3 gennaio 2023, l'Agenzia per la coesione territoriale (ACT) ha registrato il raggiungimento del *target* di spesa da parte di tutti i 51 Programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo di programmazione 2014-2020, che hanno presentato entro il 31 dicembre 2022 la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso alla Commissione europea, evitando in tal modo anche per il 2022 il disimpegno automatico delle risorse inutilizzate conseguente all'applicazione della regola N+3.

È importante ricordare, infine, che nel 2021 è partita la nuova Programmazione settennale dei Fondi SIE (2021-2027), nella quale la politica di coesione vede una lieve contrazione dell'ammontare delle risorse dedicate rispetto al precedente periodo di programmazione, che passano da 371 md a 330 md (complessivamente le Politiche di coesione perdono peso, rispetto agli altri impegni dell'UE, passando dal 34 al 29%

del bilancio dell'Unione), mantenendo, peraltro, un ruolo di assoluto rilievo tra le politiche messe in atto dall'Unione europea, in termini finanziari. Ciò è inquadrato in un contesto in cui le previsioni iniziali sono state profondamente modificate dalla pandemia e dalle sue conseguenze e che ha tra i suoi obiettivi primari la transizione verso un'economia per uno sviluppo verde e digitale, da realizzarsi attraverso i Fondi di nuova istituzione e risultanti dalla riforma di quelli già esistenti.

La Programmazione 2021-2027, come le precedenti, ispira il suo fondamento e la sua azione al già citato principio guida del partenariato, in base al quale le politiche concepite in ambito unionale trovano la loro definizione anche attraverso la partecipazione e il consenso dei suoi destinatari, in esito a un confronto costante che si sviluppa nelle sedi istituzionali competenti. I negoziati hanno condotto all'approvazione dell'Accordo di partenariato per l'Italia, con decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022. L'accordo, nel complesso, rispecchia fortemente l'impegno dell'Italia a favore degli obiettivi del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gli investimenti della politica di coesione per il periodo 2021-2027 sono pianificati in stretto coordinamento con il piano nazionale per la ripresa e la resilienza.

Cooperazione territoriale europea

I 19 programmi dell'Obiettivo Cooperazione territoriale europea (CTE) ai quali l'Italia partecipa hanno una dotazione finanziaria complessiva di quasi 3 md di euro, il cui 85% è costituito dall'allocazione europea.

L'obiettivo si articola nelle seguenti categorie di cooperazione:

- transfrontaliera, a sua volta ripartita in c.d. "frontiere interne" (vale a dire fra Stati membri dell'Unione) e cooperazione transfrontaliera esterna, che interessano Stati membri e Paesi esterni, tra i quali anche i cosiddetti Paesi in preadesione;
- transnazionale;
- interregionale.

Per quanto riguarda le risorse europee, l'Obiettivo è finanziato prevalentemente dal FESR, con l'integrazione dello strumento IPA II (*Instrument for Pre-Accession*) per i programmi di cooperazione transfrontaliera esterna con i Paesi in preadesione e lo Strumento europeo di vicinato (ENI) (*European Neighbourhood Instrument*) per i programmi *cross border cooperation*.

Il dato certificato di attuazione finanziaria disponibile è al 31 dicembre 2021; tuttavia, con riferimento al 2022, si può offrire una linea tendenziale con dati finanziari fino al 31 ottobre per la maggior parte dei programmi.

Come considerazione generale, si osserva che il livello degli impegni complessivo ha raggiunto il 99,8% della dotazione finanziaria alla fine del 2021, e ha ormai superato, come dato tendenziale, il 100% (102,8% a fine ottobre 2022); ciò è stato ottenuto anche attraverso l'utilizzo "sistematico", da parte di alcuni programmi operativi dell'*overbooking*, che permette di disporre di una base di progetti più ampia, al fine di evitare il rischio di perdere risorse. Il livello dei pagamenti complessivo si attesta su percentuali del 46,3% alla fine del 2021 e su un valore tendenziale del 50,5% a fine ottobre 2022.

Peraltro, i valori percentuali medi non rivelano le notevoli diversità nell'attuazione tra i diversi programmi, soprattutto sul fronte dei pagamenti, con programmi che si mostrano molto efficienti e altri in cui il livello di attuazione è

ancora troppo basso. Tra i primi, si possono annoverare quasi tutti i programmi di cooperazione transnazionale e interregionale, che presentano livelli di pagamento superiori al 60%, tra i secondi, quelli di cooperazione transfrontaliera, che non raggiungono, complessivamente, il 40%, pur con notevoli differenze tra i vari programmi anche all'interno della medesima categoria.

La Politica Marittima e per la Pesca

Giunti quasi al termine del periodo 2014-2020, l'utilizzo del FEAMP evidenzia persistenti ritardi di attuazione. La possibile dispersione di parte delle non ingenti risorse allocate per la pesca e l'acquacoltura deve indurre una riflessione sulle modalità con cui le stesse possano essere più efficacemente impiegate in vista dell'avvio del nuovo ciclo finanziario 2021-2027, che registra già significativi ritardi.

Si ribadisce la necessità di un significativo rafforzamento, nell'attuale sistema multilivello, della *governance* dell'AdG (Autorità di Gestione), non solo come centro di coordinamento e di supporto dell'attività degli Organismi Intermedi (OI), ma anche quale motore propulsore di iniziative di rilievo, in grado di generare risultati significativi nell'attuazione delle priorità assegnate al Programma operativo. In tale prospettiva è auspicabile che l'AdG consideri la possibilità di attivare, su talune misure, "progetti bandiera", aperti all'adesione degli OI e collegati in un circuito virtuoso che, attraverso la replicazione nei diversi ambiti territoriali regionali fondati su efficienti meccanismi di cooperazione o locali, consenta di dar vita a iniziative di grande impatto.

Un'efficace gestione delle risorse finanziarie del FEAMPA richiederebbe, altresì, la semplificazione delle procedure di accesso ai contributi (tempi lunghi e difficoltà burocratiche scoraggiano il beneficiario che spesso rinuncia). A tal proposito mette conto rilevare come la stessa applicazione delle misure adottate per far fronte a eventi critici e situazioni emergenziali, come quelli conseguenti alla pandemia da Covid-19, abbia trovato ostacoli attuativi proprio a causa della complessità degli adempimenti richiesti ai beneficiari e alle amministrazioni coinvolte nei procedimenti per l'accesso alle sovvenzioni.

Tema di rilievo è quello della diversa capacità degli Organismi gestionali di impiegare le risorse finanziarie del FEAMPA. Ai fini di una più efficace gestione del Programma, si ritiene opportuna l'introduzione di un meccanismo che consenta, al termine del ciclo legale di programmazione, la redistribuzione automatica di una percentuale delle risorse assegnate agli organismi gestionali che non abbiano raggiunto una soglia predeterminata di impegni, in favore di quelli che, avendo esaurito o disponendo di una limitata dotazione finanziaria, dispongano di progetti immediatamente finanziabili in virtù di graduatorie già approvate e realizzabili entro il margine temporale concesso dalla regola dell'N+2.

Sul piano organizzativo deve ritenersi che l'attività di *guidance* e di coordinamento intestata all'AdG richieda una struttura dotata di un adeguato numero di professionalità tecnico-amministrative. Sotto tale profilo, la carenza di personale di cui soffre l'AdG può ritenersi solo in parte compensata dall'assistenza tecnica, dovendosi ritenere prioritaria l'esigenza di formare professionalità che, oltre a garantire la continuità dell'azione amministrativa, assicurino la trasmissione della conoscenza, dell'esperienza e del *know-how* in un settore connotato da specifiche peculiarità.

In un'ottica più generale, la sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali reputa che il rafforzamento delle strutture di gestione, sia a livello centrale che regionale, potrebbe assicurare, nel ciclo di programmazione 2021 - 2027, una maggiore sinergia tra le risorse del FEAMPA, quelle del FESR – INTERREG e gli stanziamenti del PNRR, consentendo di indirizzare i fondi disponibili verso azioni coordinate e/o complementari, in grado di sviluppare risultati più durevoli.

La Politica Agricola Comune - PAC

Nel corso dell'ultimo biennio, la PAC si è confermata un capitolo di spesa centrale nel bilancio dell'Unione europea. Nel 2021, la Rubrica 3 "Risorse naturali e Ambiente", in maggior parte costituita dalla PAC, è la seconda per importanza del bilancio EU-27 (finanziamenti EU verso Stati membri), con 54,8 md (a fronte dei 58,8 del 2020). Per quanto riguarda l'Italia, sono stati assegnati circa euro 3,9 md per il FEAGA e 1,5 md per il FEASR, pari circa al 10% del bilancio europeo.

Le risorse erogate dall'Unione europea all'Italia per le politiche di sviluppo rurale tramite il FEASR, già pari a 10,4 md per il settennio 2014-2020, sono state aumentate, nelle more dell'entrata in vigore della nuova PAC, integrandole anche con i fondi del NGEU, portando il totale delle risorse disponibili per il periodo 2014-2022, comprensive anche della quota nazionale, a € 27,9 md, di cui 14,4 md di fondi europei.

A fronte di tali risorse, tuttavia, appare ormai cronica la sofferenza delle aziende di piccole dimensioni, il cui numero è dimezzato nel corso degli ultimi anni; si registra, altresì, la contrazione del numero, già esiguo, dei titolari di aziende agricole di età compresa tra i 18 e i 35 anni (dal 5 al 4%); viceversa, sono in aumento i titolari di aziende agricole di età superiore ai 64 anni: dal 37 a circa il 41%.

Allo stato attuale, dunque, la PAC non appare in grado di assicurare l'appetibilità dell'attività agricola e, in specie, può ritenersi velleitario l'obiettivo di colmare il divario tra il reddito agricolo e il reddito offerto da altri settori economici.

L'inefficacia delle misure adottate è riconducibile, in primo luogo, alla scarsità delle risorse impiegate dal nostro Paese, pur nell'ambito di una politica eurounitaria "comune". L'Italia, infatti, si colloca al quinto posto quanto a capacità di investimenti in agricoltura, preceduta da Francia (che impiega una somma quasi doppia), Spagna, Germania e Polonia.

L'analisi dei dati concernenti la bilancia dei pagamenti nel settore primario conferma, da un lato, che l'Italia ha un fabbisogno di prodotti agricoli significativamente superiore alla propria capacità produttiva e, d'altro lato, risulta strutturalmente dipendente da Paesi terzi.

Secondo i dati UE, l'Italia ha esportato nel 2020 prodotti nel settore primario ("*commodities*" e "*other primary products*") nella misura di 9.899 ml a fronte di una importazione pari a 23.305 ml (di cui 14.217 da Paesi UE), registrando così un disavanzo di oltre 13.400 ml.

Di contro, l'Italia è un paese fortemente vocato alla attività di trasformazione dei prodotti agricoli, così che il saldo finale (dato dalla somma dei beni primari e dei prodotti trasformati) risulta in avanzo per 7.482 (dato da un attivo di 9.049 verso paesi non UE e un passivo di 1.594 ml nei confronti dei Paesi UE). L'Italia, dunque, sarebbe in grado di assorbire una maggiore produzione agricola, grazie alla capacità di esportare il prodotto "finito", qualora le politiche a sostegno dell'agricoltura

fossero intraprese con successo, attraverso una revisione tanto dell'entità delle risorse impiegate, quanto delle modalità di impiego delle stesse. Allo stato, tuttavia, non ci si può esimere dal constatare la dipendenza dalla (sovranità della) produzione agricola di altri Paesi.

L'inefficacia delle misure adottate a sostegno dell'agricoltura si accompagna all'esigenza di migliorarne l'efficienza. Si rileva, ad esempio, per ciò che concerne gli aiuti diretti disaccoppiati, che, a fronte di circa 800.000 domande processate, oltre la metà ha ad oggetto un contributo rientrante nella soglia di € 1.250 all'anno. Oltre 400.000 agricoltori ricevono un contributo annuo medio di € 662, a cui va detratto il costo di istruzione della pratica, a carico del percipiente, di circa € 100.

Alla evidente esiguità, rispetto allo scopo, degli importi erogati si coniuga il costo, comprensibilmente elevato e, forse, sproporzionato, della processazione e del controllo del singolo contributo, così da porre, all'estremo, il quesito della reale utilità, pur minima, dell'impiego di risorse che, giova ricordarlo, si aggirano complessivamente intorno ai 4 md all'anno.

Si rileva, altresì, una persistente difficoltà anche nel mettere a frutto le risorse allocate nell'ambito del FEASR. Al riguardo, giova riportare che, a novembre 2022, risultava un avanzamento della spesa pari ad appena il 60% circa. Tale velocità di spesa sembra rispondere a limiti strutturali, ma appare insufficiente a garantire la piena allocazione dei fondi, in caso di ritardi o erogazione di maggiori risorse.

Una parte significativa dei ritardi appare, inoltre, imputabile alla misura più cospicua, la M4 relativa agli investimenti, che, alla data del 15 ottobre 2022, presentava un tasso di avanzamento inferiore al 50%. Tale valore, sintomatico di una scarsa propensione a investire, potrebbe essere associato anche all'invecchiamento e alla scarsa attrattività del comparto agricolo.

Sarebbe opportuna una valutazione profonda sui criteri e sulle modalità d'impiego delle risorse disponibili, nonché monitorare, nel corso del tempo, la reale efficacia della politica di spesa intrapresa rispetto al grado di perseguimento degli scopi dichiarati, soprattutto considerando la progressiva e costante riduzione delle risorse disponibili a sostegno dell'agricoltura, tanto in termini assoluti quanto in percentuale, rispetto all'intero *budget* europeo: se nel 1980 la PAC assorbiva circa il 65% dei fondi comunitari (distribuiti fra i 12 Stati membri), la percentuale è scesa nel 2021 sotto il 25%.

È fortemente raccomandato, dunque, che venga realizzato un modello di spesa più mirato e più rispondente al perseguimento dei fini, che, in forma sostenibile, si intenda realisticamente perseguire.

Anche gli strumenti correttivi, previsti dalla nuova PAC in vigore dal 2023 – consistenti nel c.d. *capping* e nella degressività – rischiano di essere inadeguati, qualora non siano inseriti in un quadro strategico ben definito, in grado di coniugare le risorse (che, anche in misura discrezionale ogni Stato può rendere) disponibili con obiettivi realistici, di cui venga monitorata, in ogni esercizio finanziario, la effettiva capacità di realizzazione.

Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell'Unione europea

Con la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2021 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE – lotta contro la frode – Relazione annuale 2019 (2020/2246(INI)), il Parlamento europeo ha preso atto della trentunesima Relazione

annuale della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e la lotta contro la frode (c.d. relazione PIF), che sottolinea i risultati conseguiti nel 2019 per quanto riguarda il consolidamento del quadro istituzionale per la lotta contro le frodi e le irregolarità a livello dell'UE.

Nella richiamata Risoluzione viene rilevato come solo 8 tra gli Stati membri risultano avere adottato le misure previste dalla direttiva PIF entro la fine dell'anno, mentre altri 4 Stati membri vi hanno adempiuto entro giugno 2020.

Un elemento di interesse è la considerazione che: "Il numero di irregolarità individuate segnalate come fraudolente è un'indicazione del livello di individuazione e della capacità degli Stati membri e degli organismi dell'UE di intercettare potenziali frodi, ma non un indicatore diretto del livello di frode che incide sul bilancio dell'UE o riguarda uno specifico Stato membro" e che non appare sufficientemente chiaro "quante irregolarità fraudolente non vengano segnalate ogni anno, il che rende estremamente difficile valutare l'efficacia delle attività antifrode". Nella relazione, si conferma che i dati relativi al numero di casi e al corrispondente valore, per ciascun anno, devono essere costantemente valutati e aggiornati; inoltre, dovrebbero essere considerati in una prospettiva di lungo periodo.

Anche la Corte dei conti europea ha evidenziato diversi elementi di criticità, quali: la necessità che la Commissione elabori una metodologia per migliorare l'attendibilità e fornire stime più accurate circa la portata delle frodi nell'UE; l'esigenza, dati gli approcci diversi nell'impiego del diritto penale per tutelare il bilancio dell'UE, di introdurre nuove misure di armonizzazione tra gli Stati membri; la necessità di superare le carenze nella validità e comparabilità dei dati e delle tecnologie di segnalazione, al fine di garantire la qualità e l'affidabilità delle informazioni a disposizione della Commissione nel sistema di gestione delle irregolarità e nel sistema OWNRES; il fatto che l'individuazione dell'uso improprio, delle frodi e dell'appropriazione indebita dei Fondi dell'UE è limitata prevalentemente alle scoperte accidentali da parte della Commissione e della Corte dei conti nell'ambito dei loro *audit* a campione o a seguito di indagini dell'OLAF.

In estrema sintesi, dunque, le prossime sfide per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione, e quindi per la protezione delle risorse che direttamente e indirettamente rappresentano il patrimonio di ciascun cittadino europeo, passano attraverso la maggiore interoperabilità delle banche dati e degli strumenti di estrazione dei dati europei e nazionali esistenti; l'adeguata ed efficace analisi dei rischi; la configurazione di sistemi di segnalazione armonizzati o unificati con dati tempestivi e precisi e l'armonizzazione delle definizioni.

Per quanto riguarda la base dati, si richiama il progetto PIAF, a cui la Corte partecipa, che dovrà garantire una piena circolarità delle informazioni.

Dalla lettura dei dati emerge che c'è stato, rispetto alla precedente relazione, un contenuto incremento del numero dei casi segnalati e dell'entità dell'importo irregolare accertato, sia per i Fondi strutturali sia per i Fondi della Politica agricola, passando complessivamente da 314 casi a 405 casi e da 47 ml a 57,4 ml. Si evidenziano, nell'ambito dei Fondi strutturali, 3 nuove segnalazioni per il Fondo pesca (FEP - Programmazione 2007-2013).

Elemento costante è la diversa numerosità tra le segnalazioni dei Fondi strutturali e della politica agricola, pari rispettivamente al 22% ed al 78% del totale.

La disomogeneità è verosimilmente legata, da un lato, alla peculiare tipologia di finanziamento prevista in agricoltura e, dall'altro, all'efficacia dei controlli preventivi. Anche per quanto riguarda l'entità della spesa irregolare, gli importi da recuperare sui fondi della Politica agricola (56,2% del totale) superano i Fondi strutturali (43,8%).

Al riguardo, va peraltro evidenziato come i "numeri bassi" non necessariamente indichino una realtà sottostante priva di problematicità: l'esiguità delle segnalazioni, infatti, dipende non solo dalla capacità delle amministrazioni e delle autorità giudiziarie e di polizia giudiziaria di intercettare i fenomeni di irregolarità e frode, ma anche dalla capacità degli organismi che intervengono lungo la linea del sistema di *reporting* di presidiare il dato e di circolarizzarlo adeguatamente nel sistema.

Si osserva nuovamente, a tale proposito, che l'entità delle minacce che gravano sul bilancio europeo potrebbe essere sottostimata, e occorre uno sforzo sempre maggiore di potenziamento della piattaforma conoscitiva, che non deve essere visto soltanto come "inserimento di più elementi" o "monitoraggio più regolare" (in ogni caso, entrambi essenziali), ma anche come elaborazione di strategie applicative comuni e di approcci ermeneutici condivisi, che tengano a mente la necessità di una armonizzazione, o quantomeno di una comparabilità, in sede europea.

Con riferimento ai recuperi, in alcuni casi, il dato è migliorativo rispetto agli anni precedenti, segnalando una positiva traiettoria di *capacity building* da parte delle amministrazioni.

Anzi, questa deduzione merita di essere, oggi, approfondita e generalizzata: interpretando la dinamica, come detto, di contenuta crescita delle segnalazioni, in particolare di irregolarità (non fraudolente, quindi), sembra di poter condividere l'analisi avanzata dall'OLAF, in base alla quale esistono diverse possibili spiegazioni alternative del fenomeno osservato, che a loro volta dipingono scenari diversificati, dal più al meno ottimistico (diminuzione dovuta a comportamenti più virtuosi, maggior *expertise*, migliore progettazione ecc. – diminuzione dovuta a una progressiva "sommersione" del fenomeno, a sua volta addebitabile a un presidio peggiore dei procedimenti); tuttavia, emergono collegamenti che sarà interessante approfondire, quale quello fra la relativa decrescita delle segnalazioni di irregolarità e l'aumento dell'impiego delle opzioni di costo semplificate.

L'azione di contrasto alle irregolarità e frodi che interessano risorse provenienti dal bilancio dell'Unione europea sembra arrivata a un significativo crocevia.

Alla fase di rafforzamento e rinnovamento degli strumenti e dei soggetti del quadro PIF deve, ora, seguire una riflessione che miri da un lato a costruire una "grammatica" applicativa comune, dall'altro a innervare di nuove metodologie l'azione dei soggetti chiamati a presidiare, su diversi segmenti, la correttezza della spesa; concetto, questo, destinato a fondersi con quello di "efficacia ed efficienza" della stessa.

Il ruolo della Corte dei conti rimane, come si comprende, assai vitale e centrale in questa prospettiva, nel quadro delle funzioni che sono proprie dell'Istituto a mente dei cardini costituzionali, al fine di partecipare con sempre maggiore efficacia alla tutela dell'integrità del bilancio europeo.

Le analisi delle sezioni regionali in materia di Fondi strutturali europei

Le analisi condotte dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti evidenziano che le difficoltà regionali nell'impegno dei fondi strutturali, seppure in un quadro di progressivo miglioramento, interessano prevalentemente i fondi destinati all'agricoltura e alla pesca (FEAMP e FEASR), mentre invece il FESR e il FSE denotano superiori tassi di avanzamento sugli impegni. Permangono, invece, per tutti i fondi ritardi nei pagamenti. A questo proposito, se è vero che le risorse sono in parte pagabili fino alla scadenza dell'anno N+3, la significativa differenza tra impegni e pagamenti potrebbe essere sintomatica di una distonia tra capacità progettuale e difficoltà nell'attuazione dei programmi. Come noto, i ritardi, che le sezioni regionali attribuiscono a carenze di programmazione e progettazione e anche a complessità procedurali e autorizzative, possono diminuire in modo significativo la capacità di pagamento, con rischio di disimpegno e perdita delle risorse.

Le difficoltà nella spesa sono, peraltro, maggiormente accentuate presso le regioni meno sviluppate e in transizione, rispetto a quelle più sviluppate. Queste ultime, infatti, caratterizzate da un maggior dinamismo e da maggior capacità di spesa, denotano tassi di impegno e pagamento sistematicamente più elevati, con conseguente impatto positivo sulla loro crescita e negativo in termini di ulteriore allargamento del divario intraregionale.

I problemi in sede di attuazione possono essere ricondotti a molteplici fattori, attribuibili non soltanto alle amministrazioni coinvolte, ma anche ai percettori e ai differenti *stakeholder* a vario titolo coinvolti. Nondimeno, i dati suggeriscono, nel complesso, una tendenza positiva e l'esistenza di ampi margini di miglioramento. Per quanto concerne la parte pubblica, occorre assicurare che l'amministrazione non sia parte del problema, rimuovendo o semplificando eventuali vincoli amministrativi e autorizzativi e assicurando con crescente prontezza il disbrigo degli adempimenti di competenza. Di contro, eventuali condotte negligenti causative di sottoutilizzo delle risorse imporrebbero di valutare le responsabilità degli amministratori.

Tali fattori assumono particolare rilievo nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027, in cui verranno incrementate le somme a disposizione, anche in conseguenza dei fondi derivanti dal piano di ripresa europeo NGEU. In questa prospettiva, la mancata spendita delle risorse assegnate rappresenterebbe un'ingiustificabile perdita di una opportunità unica per il sistema-Paese.

In merito al PNRR, approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio Europeo, e al relativo Piano nazionale complementare, molte sezioni regionali hanno avviato, in occasione della parifica dei rendiconti regionali, una prima attività ricognitiva in merito alle risorse assegnate, agli obiettivi programmati e ai meccanismi dei controlli interni predisposti, relazionando sulle attività svolte dalle regioni e dalle provincie autonome sotto il profilo organizzativo (cabine di regia, strutture di missione, supporto tecnico ecc.), normativo e contabile, finalizzate all'attivazione delle misure del Piano.

Per quanto concerne i controlli, gli organismi preposti nella *governance* multilivello hanno dato prova di efficacia, andando a intercettare irregolarità in modo granulare e mirato. A tal fine, si rimarca come sia fondamentale un sistema

sinergico di controlli che permetta un adeguato, razionale ed efficiente utilizzo delle risorse dell'Unione, con effetti complementari anche con il PNRR.

Infine, non può non sottolinearsi una evidente e permanente difficoltà nel recupero delle somme irregolarmente percepite.

Partecipazione alle visite di audit della Corte dei conti europea

L'art. 287 del TFUE prevede la cooperazione delle istituzioni nazionali di controllo dei Paesi membri con l'ECA nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti sul territorio nazionale. L'applicazione, da parte della sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, di tale norma in senso dinamico, ha favorito la progressiva assunzione del ruolo di interlocutore altamente collaborativo e proattivo nei confronti dell'istituzione di controllo europea.

Il rapporto di cooperazione con la Corte dei conti europea si sviluppa lungo l'intero processo di *audit*, dalla fase dei contatti preliminari fino alla conclusione della visita *sur place* e anche oltre, considerato che sovente la sezione esprime le proprie osservazioni sulle conclusioni provvisorie formulate dal *team* di *audit*, propedeutiche all'approvazione del *final report*.

Sul versante organizzativo, si evidenzia che nel corso del 2022 è stato avviato un processo di riorganizzazione delle attività di partecipazione agli *audit* dell'ECA. In particolare, sono state adottate linee guida e istruzioni operative volte a delineare modalità e contenuti della collaborazione, anche al fine di disporre di una visione costantemente aggiornata dei principali temi di interesse e degli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti europea in Italia.

La partecipazione all'attività di controllo svolta dall'ECA – assicurata, sia in modalità *online* che in presenza, con riferimento agli *audit* finanziari, di *performance* e di *compliance* – ha visto i magistrati e i funzionari della sezione contribuire fattivamente alla realizzazione di un tessuto dialogico comune fra le amministrazioni oggetto di *audit* e la Corte dei conti europea, determinante non solo per l'efficacia degli *audit*, ma anche per il consolidamento di metodologie di lavoro comuni.

Nel corso del 2022 gli *audit* complessivamente gestiti dalla sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali sono stati 39, di cui:

- 13 notificati nel 2021 e conclusi nel corso del 2022;
- 4 notificati nel 2021 e ancora in corso di svolgimento;
- 3 notificati e conclusi nel corso del 2022;
- 19 notificati nel 2022 e ancora in corso di svolgimento.

4. 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 2022, 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*), 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'Organizzazione delle Nazioni Unite o, comunque, operanti nel sistema delle Nazioni Unite.

Il riconoscimento, avvenuto nel 2011 da parte dell'Assemblea generale dell'ONU (Risoluzione A/66/209), delle istituzioni superiori di controllo come ideali *External Auditor* delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite ha, infatti, portato all'attribuzione alle medesime dei relativi mandati di controllo e certificazione dei conti.

Lo svolgimento di tale funzione è di estremo rilievo per un Paese come l'Italia, che, com'è noto, è uno dei maggiori contributori mondiali delle Nazioni Unite. La presenza della Corte dei conti 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 regolarmente utilizzati.

Si tratta di un'attività particolarmente qualificante, che presuppone la necessaria conoscenza degli *standards* internazionali, sia per l'*auditing* (*International Standards of Supreme Audit Institutions* - ISSAI), sia per l'*accounting* del settore pubblico (*International Public Sector Accounting Standards* - IPSAS). Tale attività pone la Corte al livello delle più importanti ISC, nella realizzazione dei *financial, transparency, performance audits*, sia sull'esecuzione del bilancio, sia su settori organizzativi e su aree particolarmente sensibili.

Lo svolgimento dei mandati internazionali consente alla Corte dei conti (e, per essa, alla sezione) di essere membro a pieno titolo, fin dal 2012, del *Technical Group* e del *Panel* degli *External Auditor* delle Nazioni Unite, i cui lavori si tengono con cadenza annuale. Nel 2022, i *meeting* si sono svolti a Santiago del Cile, e la sezione ha agito come *spokesperson* sull'importante tema del cambiamento climatico e dell'impatto finanziario di questo fenomeno sui bilanci delle organizzazioni pubbliche, coordinando il lavoro anche di altre istituzioni superiori di controllo; ha, inoltre, presentato un lavoro sui controlli di tesoreria, con particolare riferimento al tema degli investimenti "etici"; entrambi i temi sono stati inseriti nella lettera indirizzata al Segretario Generale delle Nazioni Unite.

Il riconoscimento della professionalità espressa in tale attività fa realisticamente indicare nuovi traguardi per la Corte in questo ambito, come quello della partecipazione diretta al *Board of Audit* delle Nazioni Unite (BoA). A tale proposito, va evidenziato che, in esito all'Accordo di collaborazione tra Corte dei conti italiana e *Cour des comptes* francese, nel 2022 è iniziato il coinvolgimento diretto del *team* di *audit* della sezione nelle attività presso il BoA, attraverso la partecipazione, insieme ai colleghi della *Cour des Comptes*, a iniziative di formazione mirata. Sono già state programmate delle missioni di *audit* congiunte nel primo trimestre 2023.

Con riguardo alle attività di *external audit* svolte nel 2022, quelle di tipo "ordinario" – di certificazione dei bilanci delle organizzazioni controllate – sono formalizzate dalla sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali mediante l'assunzione di una delibera collegiale che approva l'*audit opinion*, firmata dal Presidente della Corte dei conti, allegata a un *longform report*, nel quale sono evidenziate le criticità, riscontrate all'esito dell'attività di *audit*, attraverso la formulazione di "Raccomandazioni", all'esito di un contraddittorio con il *management*.

Il 2022 ha visto la fine del mandato di *external auditor* presso l'ITU, dopo un periodo di dieci anni, dei quali gli ultimi due di estensione straordinaria del mandato, in virtù della professionalità dimostrata e del fatto che l'attività di controllo svolta dal *team* di *audit* della sezione aveva attivamente contribuito al disvelamento e alla quantificazione di una frode relativa alla gestione dei contratti di consulenza presso un ufficio regionale. Nel corso dell'anno, oltre all'ordinaria attività di *audit* finanziario, è stato svolto un *audit* presso l'ufficio regionale di Brasilia, che ha dato luogo a un *report* speciale, nel quale sono state evidenziate numerose criticità tuttora persistenti nel sistema dei controlli interni dell'organizzazione. Durante l'assemblea generale (*Plenipotentiary*) dell'organizzazione, tenutasi a Bucarest a fine settembre, la sezione ha presentato entrambi i *report* e ha ricevuto i ringraziamenti da parte del Segretario generale uscente dell'Organizzazione e di tutti gli Stati membri per il lavoro svolto nel corso del mandato.

Nel corso del 2022, inoltre, la sezione, grazie alla collaborazione con la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati, ha potuto, per la prima volta, coordinare e svolgere l'*audit* dei sistemi informativi (*IT audit*) dell'ITU e della WMO, attraverso l'effettuazione degli *IT General Controls* previsti dall'ISA 315, e la programmazione di un *audit* sulla *cyber security* della WMO, in corso di svolgimento.

Anche per quanto riguarda l'ICGEB, Organizzazione internazionale che opera nel campo della ricerca scientifica con sedi a Trieste, New Delhi e Cape Town, è stata ripristinata l'attività di *audit* in presenza, pur svolgendo anche parte dell'attività da remoto.

Nel corso del 2022 l'Organizzazione, oltre a consolidare specifiche ricerche anche nel settore della pandemia da Covid-19, conseguendo significativi risultati, ha posto in atto un piano strategico decennale, che definisce i suoi macro obbiettivi, allineandoli a quelli dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite; ha avviato un percorso di recupero dei contributi arretrati di alcuni Paesi membri e di un aggiornamento della scala dei contributi, in linea con i principi delle Nazioni Unite, destinato a incrementare le risorse disponibili; ha finalizzato l'Accordo di sede con l'Italia, che costituisce un fattore di stabilità della sua azione.

La sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha espresso compiacimento per questo sforzo di lungo termine, volto a irrobustire l'attività di ricerca, assicurando che continuerà a seguire con attenzione, in accordo con il mandato ad essa conferito, questo processo di sviluppo, in particolare per gli aspetti contabili e di *performance* dei correlati progetti.

La sezione ha approvato il 29 aprile 2022 il rapporto sui "*Financial Statements*" per l'anno finanziario 2021 dell'ICGEB, presentandolo poi, insieme al relativo "*Certificate*" a firma del Presidente della Corte, al *Board of Governors* dell'Organizzazione, tenutosi in forma virtuale nel maggio 2022.

Il *Board of Governors*, il Direttore Generale e tutto il *Management* dell'ICGEB hanno espresso particolare apprezzamento per il lavoro svolto dalla sezione in maniera tempestiva e accurata, nonostante le limitazioni imposte dalla pandemia.

Al riguardo, la sezione ha dovuto continuare ad adottare una metodologia alternativa per l'acquisizione degli elementi necessari al rilascio della certificazione e alla elaborazione del rapporto, nel quale sono stati in particolare affrontati gli

aspetti di correttezza contabile e di valutazione della *performance* e sono state formulate raccomandazioni per il miglioramento delle procedure.

5. Attività nel quadro della cooperazione internazionale

Nell'ambito dell'attività internazionale, uno spazio di rilievo è riservato alla cooperazione internazionale.

Al riguardo, giova sottolineare, partendo dai principi ispiratori della Dichiarazione di Lima (ISSAI 1) e di quella del Messico (ISSAI 10), come la cooperazione internazionale sia, nell'ambito delle *audit functions*, essa stessa controllo.

Lo scambio delle *best practices*, la realizzazione di *framework* comuni costituisce un ulteriore piano di confronto internazionale, come sta accadendo per la *Task Force* di EUROSAI sui *Municipalities Audits*, in relazione alla quale va citato l'incontro annuale che si è svolto sia in presenza che in videoconferenza il 3-4 novembre in Montenegro, con un seminario su "*Municipal Real Estate Management*".

Sempre nell'ambito della cooperazione internazionale, i *Joint- Parallel* e *Coordinated Audits*, costituiscono attività di particolare rilievo.

Al riguardo, dopo la conclusione del *Parallel audit* sulla "*Sudden pollution in Adriatic Sea*", che è stato recentemente presentato a Trieste in un *meeting* internazionale al quale hanno partecipato, oltre alla Corte dei conti, le ISC di Croazia, Slovenia Bosnia-Herzegovina, Montenegro e Albania, con l'intervento delle massime autorità nazionali (Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Protezione civile, Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibile, Capitaneria di porto, Autorità portuale, nonché l'Iniziativa Centro Europea), con un impatto rilevante sulle iniziative di cooperazione tra Stati, sono in atto una serie di contatti, anche in collegamento con l'ECA, per lanciare nuovi *audit* in cooperazione tra le istituzioni superiori di controllo.

Va altresì rammentata l'attività svolta dalla Corte con riferimento a importanti progetti di co-produzione multilaterale nel settore della difesa. Ci si riferisce alla partecipazione alle conferenze internazionali delle ISC che controllano il programma *Joint Strike Fighter* per la produzione dell'aereo da caccia F-35 e ai lavori di periodica raccolta informazioni sul caccia europeo *Eurofighter Typhoon*. Tale attività è suscettibile di refluire in relazioni speciali di controllo, come già avvenuto in passato per il programma F-35, e come già programmato dalla sezione per il *follow-up* del precedente controllo.

Il 20 ed il 21 settembre 2022 la sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha partecipato a Monaco di Baviera, nella sede della NATO *Eurofighter and Tornado Management Agency* (NETMA), alla riunione annuale tra la stessa NETMA e i rappresentanti delle istituzioni superiori di controllo dei Paesi associati al Programma *Eurofighter* (Regno Unito, Germania, Italia e Spagna).

L'incontro ha consentito alle ISC partecipanti di ottenere direttamente dalla NETMA dettagliate informazioni sull'andamento del programma, soprattutto sotto il profilo della *performance*.

Circa il futuro del programma, la percezione delle ISC è stata che le crescenti richieste dei Paesi associati di dotare gli aerei *standard* di requisiti nazionali addizionali, i loro diversi orientamenti in ordine alla sostituzione degli aerei via via

obsoleti (con Germania e Spagna che hanno prenotato l'acquisto di nuovi *Eurofighter* mentre Regno Unito e Italia si sono indirizzati verso il velivolo F 35 di produzione statunitense) e alcune richieste specifiche formulate da Paesi terzi acquirenti tendono a rendere sempre più complesso il compito di mantenere un adeguato grado di "*commonality*" del programma, con riflessi anche sulla sua sostenibilità e sul mantenimento dell'attuale architettura e *mission* della NETMA.

Per quanto attiene al Programma *Joint Strike Fighter F35*, è stata ospitata in Canada nei giorni 26-28 ottobre la Conferenza annuale, alla quale i rappresentanti della Corte dei conti hanno partecipato da remoto con una presentazione su "*The JSF Program: an effective response to the Italian Defense operational needs? Issues of capability, sustainment and affordability*".

6. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo internazionali

I quadri regolamentari di alcuni organismi internazionali contemplano la presenza, negli 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. In particolare, un magistrato presiede l'*International Board of Auditors for NATO (IBAN)*.

Inoltre, due magistrati della Corte dei conti sono membri del *Board of Advisors* dell'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR - *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*) ai sensi dell'Annesso I dell'OPM 3 (*Occar Management Procedures*). L'OCCAR è un'agenzia di *procurement* che opera per conto di 6 Nazioni (Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna) gestendo numerosi e importanti programmi di cooperazione europea nel settore della difesa (tra questi, le fregate multiruolo FREMM, il programma missilistico FSAF, il drone militare europeo MALE-RPAS).

Inoltre, nel 2022 due magistrati contabili hanno fatto parte del *College of Auditors* (CoA) dello Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility* – EPF), che sostituisce e amplia i precedenti strumenti finanziari in questo settore, vale a dire il meccanismo Athena e il Fondo per la pace in Africa. Il *College of Auditor* del nuovo strumento eredita i componenti dal CoA del meccanismo Athena, oltre ad aumentarne il numero di ulteriori due unità. Gli stessi magistrati sono membri esperti dell'*Audit Committee* del CERN, l'Organizzazione Europea per la Ricerca Nucleare, uno dei due con funzioni di vicepresidente.

Un magistrato è membro del *Board of Auditors* del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES/ESM), nonché dell'*Audit Commmittee* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Infine, un magistrato è membro del *Supervisory Committee* dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

7. Monitoraggio delle irregolarità e delle frodi

Nel corso del 2022 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 per gli affari comunitari ed internazionali compie, attraverso un proprio sistema operativo denominato Sidif Conosco, da dodici anni, un processo di riclassificazione ed elaborazione di dati noti. L'attività che consegue si appunta sull'analisi del rischio nelle irregolarità e frodi, sul monitoraggio dei sistemi di recupero e sull'aspetto finanziario conseguente alla de-certificazione degli importi. Fenomeno, quest'ultimo, che costituisce un elemento informativo di preminente importanza in termini di contabilità pubblica, in quanto riguarda gli importi che, non gravitando più sul bilancio della UE, incidono sui bilanci regionali e/o nazionali.

Il Sidif-Conosco viene alimentato con la popolazione dei dati presenti nel sistema europeo IMS-OLAF (*Irregulary Management System)*, il quale è prevalentemente un sistema statistico e di monitoraggio delle irregolarità e frodi che incidono sul bilancio dell'Unione europea, forniti direttamente dalle Autorità di gestione su richiesta della sezione di controllo, con un *focus* soprattutto sulle azioni di recupero intraprese e in particolare sulle irregolarità/frodi c.d. "de-certificate".

I dati raccolti sono sottoposti a un'attività di controllo qualitativo di alcuni elementi-base contenuti nelle schede e di controllo quantitativo sui dati contabili in tal modo si perviene a una "pulizia" delle informazioni.

L'attività sopra descritta è risultata necessaria al fine di "dinamizzare" le informazioni celate, in quanto a esempio il fenomeno della de-certificazione porta, a livello di sistema UE (IMS), alla chiusura della scheda di irregolarità e alla compilazione dei campi economici, secondo le linee guida IMS, con conseguente perdita di patrimonio informativo utile ai fini della tutela delle ragioni dell'erario nazionale.

Al sistema Sidif partecipa anche una procedura di raccolta e monitoraggio delle informazioni sulle modalità con le quali sono avvenuti i recuperi e di raffronto con i dati richiesti alle Autorità di gestione, attraverso apposite istruttorie, con conseguente adeguamento delle schede per avvenuti recuperi o per l'aggiornamento sullo stato dei procedimenti giudiziari pendenti.

I procedimenti descritti sono finalizzati al costante miglioramento della qualità dei dati, al fine di rendere elevata l'attendibilità di essi per lo svolgimento delle elaborazioni e analisi della sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali e quindi per ottimizzare gli *asset* informativi da offrire, principalmente in sede di relazione annuale o di relazioni speciali. Si evidenzia, inoltre, che Sidif rappresenta attualmente uno strumento unico nel suo genere e in grado di consentire un'analisi degli importi de-certificati su ciascuno dei Fondi comunitari dei quali l'Italia è beneficiaria.

Nel corso del tempo, inoltre, l'utilizzo dei prodotti informativi Sidif e la proficua collaborazione attivata con tutte le Autorità nazionali e regionali di gestione dei Fondi ha condotto al miglioramento del complessivo patrimonio conoscitivo sulle irregolarità/frodi, in termini di efficienza informativa, anche attraverso la risoluzione di incongruenze e anomalie, le quali sono potenzialmente in grado di alterare la piena cognizione finanziaria del fenomeno in osservazione.

Nel 2022 i dati del SIDIF sono stati integrati nella Piattaforma nazionale antifrode (PIAF-IT).

CAPITOLO VII

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, l. n. 20/1994, come modificata dal d.l. n. 543/1996, convertito dalla l. n. 639/1996, è volto ad accertare la conformità a legge dei provvedimenti sottoposti a controllo.

Detta attività di controllo è esercitata, da un lato, dagli uffici di controllo della sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, 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 della Corte dei conti approvato con deliberazione delle SSRR 16 giugno 2000, n. 14, (G.U. del 6 luglio 2000, n. 156) e modificato dalla del. SSRR 6 giugno 2011, n. 1, all'Adunanza generale della sezione centrale del controllo di legittimità, integrata per l'occasione da tutti i consiglieri delegati delle sezioni regionali di controllo.

Le tipologie degli atti sottoponibili a controllo preventivo sono tassativamente indicate dall'art. 3, 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, d.l. n. 189/2016, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 229/2016, e poi confermato dai successivi interventi

legislativi (d.l. n. 8/2017, recante "Nuovi interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017", convertito, con modificazioni, dalla l. n. 45/2017, e dal d.l. n. 148/2017, convertito con modificazioni, dalla l. n. 172/2017).

Sul modello di controllo sperimentato con l'art. 33, c. 1, d.l. n. 189/2016, si muove anche 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, d.l. n. 32/2019, convertito con modificazioni, dalla l. n. 55/2019, per la realizzazione o il completamento degli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico a livello nazionale, regionale o locale (v. l'art. 9, c. 1, lett. c), d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni, dalla l. n. 120/2020 che ha novellato l'art. 4, d.l. n. 32/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 55/2019): sono esclusi, infatti, dal controllo preventivo i provvedimenti di natura gestionale; è previsto per l'esercizio del controllo preventivo il dimezzamento dei termini di cui all'art. 27, c. 1, della l. n. 340/2000; è individuata quale sezione competente al controllo la sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato (art. 3, c. 1-*bis*, 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*, l. n. 241/1990, come modificata dalla l. n.15/2005.

Il dimezzamento dei termini di cui all'art. 27, c. 1, 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*, l. 241/1990, sono stati previsti, con l'art. 2, c. 4, d.l. n. 19/2020, anche per i provvedimenti concernenti le disposizioni attuative delle misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Il 2022 segna l'inizio dell'esame degli atti del Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia – PNRR. La stagione è stata inaugurata dall'esame del decreto del Ministero dell'interno - Dipartimento di pubblica sicurezza del 2 dicembre 2021, di approvazione del contratto avente ad oggetto la digitalizzazione completa dei servizi erogati dal Ministero dell'interno nello svolgimento di specifiche attività istituzionali, a valere sulle risorse del PNRR.

A fronte delle perplessità manifestate dal magistrato istruttore, il Consigliere delegato, stante la rilevanza e la novità della problematica, ha preliminarmente sottoposto alla sezione, ai sensi dell'art. 3, c. 3 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, la questione di massima di particolare rilevanza consistente nell'accertare se il provvedimento trasmesso fosse da assoggettare al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3, c. 1, l. n. 20/1994. L'art. 9, c. 3, d.l. n. 77/2001, recante "*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", non disciplina, infatti, in maniera compiuta il regime dei controlli a cui sono sottoposti gli atti e i contratti attuativi del PNRR, ma si limita a prevedere che gli stessi siano sottoposti

ai controlli ordinari di regolarità. Il controllo della Corte dei conti sui contratti in attuazione dei progetti del PNNR è richiamato esclusivamente in termini di controllo sulla gestione o di controllo-referto al Parlamento, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 3, c. 4 e dell'art. 7, c. 7, l. 20/1994.

Con la deliberazione n. SCCLEG/1/2022/PREV, in adunanza generale, è stata riconosciuta, per la prima volta, la competenza della sezione di controllo preventivo di legittimità ad esaminare gli atti adottati a valere su risorse del PNRR, pur già efficaci, in conformità con "le esigenze di celerità e snellimento delle procedure ispiratrici del d.l. 31 maggio 2001, n. 77".

L'art. 3, c. 1, lett. l), 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.

L'ambito di operatività del controllo preventivo si estende, ai sensi dell'art. 162, c. 5, d.lgs. n. 50/2016, alla legittimità e alla regolarità dei contratti secretati o che esigono speciali misure di sicurezza. Entro il 30 giugno di ciascun anno la competente sezione centrale per il controllo dei contratti secretati dà conto al Parlamento dell'attività svolta, inviando specifica relazione al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (art. 5, c. 1-*bis*, d.l. n. 28/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 70/2020).

In tema di controllo successivo di legittimità, l'art. 10, c. 1, d.lgs. n. 123/2011, dispone che gli atti di spesa a cui il dirigente, sotto la propria responsabilità, ritenga di dare ugualmente seguito, nonostante le osservazioni del competente ufficio di controllo contabile (Ufficio centrale di bilancio – U.C.B. o Ragioneria territoriale), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "competente ufficio di controllo della Corte dei conti".

Una volta richiesto che l'atto abbia corso, l'Amministrazione non può più ritirare l'atto, che è ormai efficace, ma può al più annullarlo in autotutela, secondo i principi generali del diritto amministrativo.

Il procedimento di controllo successivo si può concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente.

Rispetto al controllo preventivo, quello successivo si caratterizza per il fatto di intervenire quando l'atto abbia già iniziato a produrre i suoi effetti giuridici e per il suo "carattere non assolutamente impeditivo".

In merito, le SSRR in sede di controllo hanno chiarito che il controllo della Corte risponde alla finalità preminente di sottoporre a 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 SSRR, 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.

A seguito dell'entrata a regime delle disposizioni di cui all'art. 33, d.l. n. 91/2014, convertito dalla l. n. 116/2014, recanti "Semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti", che prevedono l'invio contestuale degli atti da sottoporre a controllo ai competenti uffici di controllo preventivo della Corte dei conti e agli uffici della Ragioneria generale dello Stato (uffici centrali di bilancio e ragionerie territoriali), permane, a tutt'oggi, la necessità di dotare gli uffici della Corte del completo accesso alle basi di informazione in possesso della Rgs, in primo luogo al conto impegni, non essendo allo scopo sufficiente l'utilizzo delle banche dati attualmente disponibili. 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, la possibilità di esaminare la conformità a legge del provvedimento sotto il profilo contabile oltre che relativamente ai profili sostanziali e procedimentali.

Sul piano organizzativo, nel 2022 sono proseguite le azioni volte alla completa digitalizzazione delle procedure di trasmissione degli atti da assoggettare a controllo preventivo e successivo di legittimità, in conformità alle norme contenute nel codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005, modificato dal d.lgs. n. 179/2016, e dal d.lgs. n. 217/2017) che consentono di fare fronte al meglio alla modalità di lavoro agile, sperimentata all'inizio della pandemia da Covid-19 e successivamente proseguita anche nel 2022.

Ciò è reso possibile, in particolare, grazie al sistema informativo Silea (sistema informativo per il controllo di legittimità atti) utilizzato dalle sezioni centrali e regionali di controllo per il controllo preventivo e successivo di legittimità, già entrato a regime dal 2019 in tutti gli uffici centrali di controllo e nel 2022 ulteriormente incrementato, mancando ancora al suo perfezionamento 5 sezioni regionali di controllo (Basilicata, Bolzano, Calabria, Marche, Molise).

Gli enti/ministeri i cui atti sono sottoposti al controllo sopra citato, accreditati tramite un processo di notarizzazione, possono caricare gli allegati degli atti in esame tramite il portale Silea e consultare lo stato dei procedimenti di interesse all'interno del sistema. Il 17 giugno è stato dato avvio alla reingegnerizzazione del Sistema Silea c.d. light, che implica un aggiornamento, ancora in corso, delle tecnologie e delle funzioni evolutive utilizzate dall'infrastruttura attraverso la proposizione di una nuova interfaccia personalizzabile a seconda delle varie esigenze dei fruitori, che ha creato talune disfunzioni in corso di risoluzione.

2. Attività di controllo di legittimità

Nel corso del 2022 la sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha adottato, in adunanza, n. 5 deliberazioni (n. 3 adottate in adunanza generale), nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva. Sono state n. 4 le deliberazioni di ammissione al visto e n. 1 di ricusazione.

In generale sono pervenuti al controllo atti in numero superiore rispetto all'anno precedente e si è registrato un aumento dei valori assoluti e relativi degli atti registrati e definiti. È stata incrementata anche l'attività consultiva (pareri e note).

Nel 2022 sono stati tempestivamente esaminati dai competenti Uffici di controllo n. 85 atti relativi all'emergenza epidemiologica Covid-19.

Tra gli atti più significativi concernenti detta emergenza e il superamento delle misure di contrasto alla diffusione della stessa, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, si segnalano: i provvedimenti emergenziali emanati ai sensi dell'art. 1, cc. 290-292, l. n. 244/2007, allo scopo di garantire la continuità della diminuzione temporanea dei prezzi dei carburanti attraverso la riduzione dell'accisa; i provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 1 d.l. n. 23/2020, convertito con modificazioni, dalla l. n. 40/2020, allo scopo di assicurare la necessaria liquidità alle imprese, con sede in Italia, colpite economicamente dagli effetti dell'epidemia; i decreti adottati dal Ministero dell'interno mediante ricorso a una agenzia di somministrazione di lavoro per potenziare gli Sportelli unici per l'immigrazione a fronte dei flussi migratori.

L'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze ha scrutinato 26 atti direttamente correlati all'emergenza Covid-19.

Nel settore scolastico sono stati tempestivamente esaminati il decreto del Ministero dell'istruzione 14 febbraio 2022, n. 27, recante le modalità attuative dell'articolo 19, cc. 1 e 2, del d.l. n. 4/2022, convertito con modificazioni, dalla l. n. 25/2022, diretto ad assicurare la fornitura di mascherine di tipo FFP2 alle Istituzioni scolastiche, e l'ordinanza ministeriale del 14 marzo 2022, n. 64, recante disposizioni riguardo agli esami di Stato nel primo e del secondo ciclo di istruzione per l'anno scolastico 2021/2022.

Numerosi i provvedimenti adottati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in ambito Covid-19: d.d. 25 marzo 2022, n. 41, di approvazione e di impegno della spesa della convenzione del 14 marzo 2022, inerente alla regolamentazione dei rapporti tra la Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del medesimo ministero e Invitalia s.p.a., quale ente *in house*, per la realizzazione del supporto tecnico amministrativo in materia di programmazione, gestione, attuazione, comunicazione, monitoraggio e certificazione nell'ambito degli interventi previsti dal PO I FEAD e i vari atti di assegnazione delle risorse di cui all'art. 8, c. 7, d.l. n. 41/2021, convertito dalla l. n. 69/2021, in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici.

Non può poi non segnalarsi il rilevante numero di atti (53), tempestivamente scrutinati dall'ufficio di controllo del Ministero della salute in tema di Covid-19, recanti misure urgenti di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica, di assegnazione di contributi in favore degli Irccs pediatrici, nonché di integrazione e modificazione del Piano di riorganizzazione della rete ospedaliera per emergenza pandemica delle varie regioni.

Proseguendo nell'attività di supervisione dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, integrato dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) per complessivi 30,6 md per gli anni dal 2021 al 2026, già avviata dall'Ufficio nell'ultimo semestre del 2021, in osservanza a quanto disposto dall'art. 7 d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni, dalla l. n. 108/2021, l'ufficio ha esaminato nel secondo semestre 2022 n. 653 atti attuativi del PNRR, in costante incremento, i quali hanno avuto ad oggetto non solo il consolidamento delle strutture di governance, ma anche il finanziamento, l'avvio e l'attuazione dei singoli interventi afferenti alle Missioni di cui sono titolari le amministrazioni controllate, finalizzati al raggiungimento di milestone e target.

Si evidenzia, inoltre, che plurimi sono stati i quesiti posti riguardo ad argomentazioni afferenti al PNRR implicanti anche riunioni di coordinamento e attività di condivisione con tutti gli Uffici della sezione che hanno consentito il raggiungimento di soluzioni comuni.

Gli uffici della sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato hanno dato priorità all'esame degli atti del PNRR, con una sostanziale dimidiazione dei tempi di controllo degli stessi (in media 18,29 giorni), salvo casi specifici di maggiore complessità che hanno richiesto approfondimenti istruttori e interlocuzioni con le Amministrazioni controllate.

Il PNRR, come noto, contempla il raggiungimento di ambiziosi traguardi ed obiettivi, nonché progetti di riforme, che, in quanto connessi all'andamento socio-economico nazionale e sovranazionale, sono soggetti a costanti adeguamenti finalizzati al conseguimento degli scopi prefissati. In linea con quanto già verificatosi anche nel corso del 2021, sono stati apportati ulteriori adeguamenti inerenti al contenuto della Tab. A allegata al decreto Mef del 6 agosto 2021, recante l'assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi e la ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione. In particolare, si ha riguardo a un primo aggiornamento intervenuto con d.m. 3 febbraio 2022 di modifica delle assegnazioni e delle risorse a seguito di richiesta del Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale (Missione 1, Componente 2, Investimento 4.1 Tecnologie satellitari ed economia spaziale) e del Ministero della transizione ecologica- ora Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - (Missione 2, Componente 4, Investimento 3.2 Digitalizzazione dei Parchi Nazionali).

Con riferimento agli atti di particolare rilevanza esterna del Mef, va evidenziato il d.m. 14 gennaio 2022 di approvazione dell'accordo quadro tra il Mef-Rgs e la Cdp s.p.a. per l'avvio del rapporto di collaborazione a fini istituzionali per lo svolgimento di iniziative di supporto operativo e assistenza tecnica al PNRR. Il provvedimento è stato registrato con osservazione; nell'occasione l'ufficio di controllo ha avuto modo di ribadire come l'affidamento di attività di assistenza e supporto tecnico-operativo degli interventi previsti nel Piano a società a prevalente partecipazione pubblica, senza ricorso al mercato, debba avvenire nel rispetto delle espresse previsioni normative, di carattere eccezionale, definite nel corso del periodo emergenziale, anche al fine di evitare il sorgere di potenziali conflitti di interesse nell'esecuzione dell'accordo stesso.

Degna di nota, sempre in ambito PNRR, è l'intensa attività contrattuale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Fra i principali rilievi, che hanno condotto, in seguito ai riscontri pervenuti, a registrazioni con osservazioni, possono ricordarsi quelli (non afferenti solo agli interventi finanziati dal PNRR) sulla congruità del corrispettivo pattuito (a volte privo di formale e analitica attestazione da parte del responsabile del procedimento). Altre volte, l'osservazione ha riguardato il rapporto con l'art. 26, c. 2, l. n. 488/1999 (che esclude il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sulle convenzioni quadro Consip), evidenziando come, nei casi esaminati, le prestazioni richieste e fornite alla Pcm, sulla base della convenzione quadro, risultassero adattate alle esigenze degli investimenti PNRR-PNC, mediante la redazione e allegazione al contratto di apposito piano operativo, piano dei

fabbisogni, capitolato e documenti contrattuali similari. In una ipotesi l'assegnazione finanziaria alimentava un credito di imposta a favore delle fondazioni bancarie che effettuano versamenti a favore di uno specifico fondo, con la finalità di finanziare progetti per rafforzare i servizi e la cittadinanza digitale, in aderenza al PNC. Nell'occasione, l'Ufficio ha sottolineato la necessità di effettuare verifiche sulle risorse che affluiscono al fondo, finalizzate al rispetto di obiettivi e tempi del PNC (che, nei casi più gravi, possono comportare la revoca del finanziamento, *ex* art. 1, cc. 7 e 7-*bis*, d.l. n. 59/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 101/2021). In occasione della registrazione del decreto del Presidente del Cdm del 3 agosto 2022 di approvazione di una convenzione stipulata con l'Agenzia Spaziale Europea (ESA) il 10 giugno 2022, è stato osservato come la convenzione, anche letta in combinato disposto con il piano operativo, non consentisse di avere contezza, con precisione, della quantificazione dell'anticipazione da riconoscere al momento della registrazione, profilo che si è invitato a puntualizzare in prossimi similari contratti.

Al fine di concludere la procedura di controllo preventivo di legittimità, è stato chiesto, in materia di contratti per servizi informatici, di fornire chiarimenti in ordine all'intervenuto adeguamento, nel testo definitivo della convenzione e/o dei pertinenti allegati, alle osservazioni contenute nei pareri di congruità tecnico-economica resi dall'Agid ai sensi dell'art. 14-*bis*, c. 2, lett. f), d.l. n. 83/2005, ovvero alle motivazioni che hanno indotto a discostarsi da questi ultimi. Altre volte, l'interlocuzione istruttoria ha permesso di chiarire il contenuto negoziale di alcuni articoli della convenzione (in punto di modalità di rendicontazione delle attività e inadempimenti o ritardi nell'esecuzione). Venticinque ordinanze commissariali hanno avuto ad oggetto l'attuazione della normativa riguardante il PNRR - PNC.

Con riguardo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale va menzionato l'approfondimento conseguente ad apposito rilievo, relativo al meccanismo di remunerazione e premialità di SIMEST, società affidataria della Convenzione per la gestione della Sub-misura "Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST", M1C2 Intervento 5.1. Il provvedimento è stato registrato con osservazione.

Nell'ambito dei provvedimenti attuativi del PNRR vanno menzionati, in tema di personale, gli atti di consolidamento delle strutture di governance. Si segnala il d.p.c.m. n. 100/2022, che ha modificato, con la tecnica della novella, il d.p.c.m. n. 103/2019, recante l'organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di rendere operative le strutture deputate al PNRR, che hanno determinato un incremento delle dotazioni organiche dei dirigenti di prima e di seconda fascia. In relazione agli interventi indicati dal PNRR, la normativa di riferimento ha previsto l'istituzione di specifici uffici presso le amministrazioni centrali titolari di interventi, dedicati alle attività di coordinamento, di gestione, di monitoraggio, rendicontazione e controllo. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha istituito unità di missione in seno alla propria articolazione, poste all'interno dei dipartimenti di Trasformazione digitale, Politiche di coesione, Funzione pubblica e ufficio del Segretario generale. Inoltre, è stata istituita la segreteria tecnica per il PNRR, nonché previste nuove posizioni dirigenziali all'interno dei dipartimenti della Protezione civile, degli Affari regionali, per le Politiche giovanili e per lo Sport. I relativi decreti non hanno fatto emergere irregolarità. Ai fini della copertura dei posti di funzione

dirigenziali è stata prevista una deroga alle percentuali indicate dall'art. 19, cc. 5-*bis* e 6, d.lgs. n. 165/2001, fattore che ha condotto a conferire gli incarichi, in prevalenza, a personale esterno alla Presidenza. In un caso sono stati chiesti chiarimenti in ordine all'assenza di interpello per il conferimento dell'incarico. Presso il Dipartimento della trasformazione digitale, su un contingente di 268 esperti previsto dal d.l. n. 80/2021, convertito con modificazioni, dalla l. n. 113/2021, per l'attuazione del PNRR, sono stati adottati 165 provvedimenti di attribuzione di incarico.

Presso il Ministero dell'interno è stato conferito, con d.p.c.m. del 18 febbraio 2022, per tre anni l'incarico dirigenziale di livello generale, ai sensi dell'art. 19, c. 4, d.lgs. n. 165/2001, a direzione dell'unità di missione per l'attuazione degli interventi del PNRR. Al riguardo sono stati chiesti lumi sui criteri di selezione della commissione di valutazione, appositamente costituita: è stato esplicitato in maniera più dettagliata l'iter logico giuridico seguito per l'individuazione della candidata prescelta come la più idonea a ricoprire l'incarico in questione e sono state illustrate puntualmente le fasi di esclusione degli altri candidati. In considerazione dei chiarimenti pervenuti il provvedimento è stato registrato. Sono pervenuti anche gli ulteriori incarichi nell'ambito delle unità di Missione istituite presso tutti i ministeri per l'attuazione degli interventi del PNRR.

In materia di riassetti giuridici societari, hanno rivestito un ruolo chiave nel panorama nazionale, per la loro rilevanza, due significativi provvedimenti adottati dal Mef: il d.m. 22 gennaio 2022 di riassetto del Gruppo Sace ai sensi dell'art. 67, d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni, dalla l. n. 126/2020, registrato con osservazione avuto riguardo al complesso degli elementi informativi desumibili dalla documentazione allegata e del pagamento per cassa dei relativi oneri quantificati in 228.406.420,00 ml; il d.m. 22 dicembre 2022 recante l'individuazione delle modalità di alienazione della partecipazione del Mef in Ita s.p.a., ai sensi dell'art. 1, c. 2, d.l. n. 332/1994, convertito con modificazioni, dalla l. n. 474/1994, come modificato dall'art. 4, c. 218, lett. a), della l. n. 350/2003, operazione di apertura del capitale sociale passata sotto il vaglio approvativo anche della Commissione Europea.

Anche per il 2022 l'esame delle delibere Cipess ha impegnato l'Ufficio di controllo per i profili di novità e di notevole impatto economico-finanziario. La necessità di intervenire con celerità e speditezza si è palesata soprattutto nei procedimenti di controllo inerenti alle delibere del Cipess adottate su proposta del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, aventi ad oggetto le infrastrutture ed il PNRR. In particolare, si segnala la delibera n. 75 del 2021, poi oggetto della delibera Cipess n. 2 del 15 febbraio 2022 sottoposta all'adunanza generale, con la quale il comitato ha espresso parere favorevole sul III atto aggiuntivo alla Convenzione unica tra Aspi e il Ministero sul relativo piano economico finanziario 2020 - 2024, adottato all'esito del tragico evento del crollo del ponte Morandi, riportata nella sezione di seguito dedicata alle deliberazioni emesse dalla sezione in sede collegiale.

Rilevano, poi, alcune delibere recanti novità con riferimento sia alla fattispecie concreta sottoposta al controllo, sia al profilo normativo; tra queste si segnalano le delibere nn. 32 e 33 del 2022, inerenti all'approvazione dei contratti tra il Ministero delle infrastrutture e trasporti ed RFI - Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. Tali delibere

hanno innovato in senso acceleratorio tanto il procedimento di approvazione del contratto di programma, quanto il procedimento di controllo preventivo di legittimità. La maggiore novità è rappresentata dalla cornice normativa in esse richiamata (art. 15, c. 2, d.lgs. n. 112/2015, come modificato dall'art. 5, c. 1, lett. b), n. 2), del d.l. n. 152/2021, convertito con modificazioni, dalla l. n. 233/2021), la quale avrebbe consentito di ricorrere a una ipotesi di registrazione parziale della delibera Cipess e al contempo permesso al comitato l'adozione di una nuova delibera, con la quale integrare o modificare le parti non ammesse a registrazione in sede di controllo di legittimità. La tematica ha stimolato un proficuo confronto tra revisori e magistrati volto a comprendere l'*an* e il *quomodo* dello strumento della registrazione parziale. Si è concluso che, per poter procedere alla registrazione parziale, si rende necessario che la delibera possa esser "scomposta" in due provvedimenti completi degli elementi essenziali, onde evitare di ammettere a registrazione parziale un provvedimento che, per eventuali carenze di siffatti elementi, non potrebbe essere efficace nonostante la registrazione della Corte dei conti. Nel caso di specie, non si è ritenuto di procedere alla registrazione parziale, bensì a una registrazione con osservazione, in quanto entrambe le parti del contratto di programma (parte servizi e parte investimenti) sono state approvate con due distinte delibere del Cipess, autonomamente sottoposte al controllo preventivo, seppur protese a un effetto unitario, tanto sul fronte amministrativo e negoziale, quanto sul fronte degli effetti di finanza pubblica. In aggiunta, si evidenzia la delibera 5 maggio 2022, n. 21 con la quale il comitato ha espresso parere sulla proposta di aggiornamento/revisione del piano economico finanziario (PEF) relativamente alle tratte autostradali A24-A25 tra il Ministero delle infrastrutture (concedente) e la società Strada dei parchi s.p.a., ai sensi dell'art. 43, c. 1, d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni, dalla l. n. 214/2011. La fattispecie in esame si poneva come elemento di novità rispetto all'attività di controllo svolta dall'ufficio di controllo. Il comitato aveva espresso parere negativo sulla proposta, atteso il precedente parere reso dal nucleo di consulenza per l'attuazione e la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) ed il mancato parere di competenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) per carenze documentali. Superati gli interrogativi circa la sottoponibilità o meno a controllo di una delibera recante parere negativo, si concludeva che la mancata adozione di un nuovo PEF comunque sortiva effetti di finanza pubblica. Va, anche, accennato al d.m. del 9 marzo 2022, avente ad oggetto l'approvazione della convenzione del Mef–Invitalia s.p.a., relativa alla definizione dell'attività di supporto tecnico-operativo nelle fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi del PNRR e del PNC. Il provvedimento è stato registrato con osservazione a seguito dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione relativamente ai criteri seguiti ai fini della determinazione dell'onere complessivo della convenzione nonché all'impegno assunto dalle parti circa il rispetto dei massimali previsti su specifici punti chiave, quali ad esempio il ricorso a risorse interne ed esterne della società, in conformità alla preventiva valutazione di congruità effettuata.

La rilevanza assunta dalle Convenzioni nell'ambito degli atti esaminati è resa evidente dal d.d. n. 2 del 4 gennaio 2022 di approvazione della convenzione sottoscritta in data 30 dicembre 2021 tra il Ministero delle infrastrutture e dello

sviluppo economico e la società Mediocredito Centrale - Banca del Mezzogiorno s.p.a., in qualità di mandataria e capogruppo del R.T.I. costituito con le società MPS Capital Services s.p.a., Intesa Sanpaolo s.p.a., Artigiancassa s.p.a., Banco di Sardegna s.p.a, Unicredit s.p.a., Consiglio Nazionale delle Ricerche, per l'affidamento del servizio di gestione del fondo per la crescita sostenibile di cui all'art. 23, c. 2, lett. a), d.l. 2 n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134. L'atto è stato registrato con l'avviso all'amministrazione di effettuare "una puntuale verifica delle condizioni che fanno "salva la possibilità per il CNR di intrattenere con le imprese interessate rapporti di collaborazione" laddove l'ente affidatario benefici, in base al proprio statuto, di una ampia autonomia decisionale e operativa. Ciò al fine di scongiurare qualunque potenziale ipotesi di incompatibilità: l'amministrazione di riferimento dovrà valutare il contenuto dello statuto dell'ente affidatario prima di avallare eventuali collaborazioni suscettibili di possibili conflitti di interesse, anche alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte con la deliberazione n. 14/2021/PREV, che si è espressa recentemente proprio con riferimento al CNR.

Altro argomento più volte affrontato dall'Ufficio di controllo ha riguardato la questione della reiterata sottoposizione al controllo di provvedimenti di approvazione di proroghe tecniche relative alla medesima tipologia di contratti di fornitura e di servizi. In particolare, per tramite di osservazioni e rilievi istruttori, è stata evidenziata la necessità da parte dell'amministrazione di procedere – *pro futuro* - a una rigorosa applicazione dei principi normativi e giurisprudenziali che regolano la materia, sottolineando la possibilità di contemplare una proroga tecnica solo per il sollecito esperimento della procedura ad evidenza pubblica, con conseguente dovere in capo all'amministrazione di indirla e concluderla nei tempi strettamente necessari, programmandola con congruo anticipo.

Si segnalano, infine, il c.d. *cashback* e l'istituzione del Fondo indennizzo risparmiatori, quali provvedimenti di definizione di programmi di rilevante impatto nazionale, fortemente legati all'emergenza epidemiologica, in punto di durata e sostenibilità economico-finanziaria, che hanno visto attivamente coinvolto nelle loro varie fasi procedurali l'ufficio di controllo.

In continuità con quanto rappresentato negli anni precedenti, l'Ufficio ha avuto modo di richiamare, in sede istruttoria, alcuni principi correlati al corretto esercizio della discrezionalità amministrativa, al rispetto della normativa in materia di contratti pubblici nonché in materia di contabilità pubblica sulla corretta imputazione della spesa.

In particolare, nella materia contrattuale, anche nel 2022, in alcune occasioni, l'Ufficio ha ritenuto necessari accertamenti sui profili di congruità dell'offerta. Ciò soprattutto in presenza di affidamenti diretti a società *in house*, rispetto ai quali sono stati richiamati anche i principi da ultimo affermati dalla sezione con la deliberazione del 2 novembre 2020, n. 9, in ordine alle verifiche di congruità condotte dall'amministrazione ai sensi dell'art. 192, c. 2, d.lgs. n. 50/2016.

Sempre in tema di società *in house*, è stato segnalato all'amministrazione il mancato rispetto, nella predisposizione dei quadri economico-finanziari relativi alle convenzioni, della disposizione di cui all'art. 68, reg. UE n. 1303/2013, ai fini del corretto calcolo, in regime forfettario, dell'incidenza dei costi indiretti rispetto ai costi diretti. Tale segnalazione è stata, altresì, formulata, in considerazione di quanto

disposto dalla normativa comunitaria in materia, nonché dalle deliberazioni della sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato del 9 marzo 2018, n. 2 e del 2 novembre 2020, n. 9, nei casi nei quali l'Amministrazione ha incluso le voci di costo relative alle trasferte, alle missioni ed all'acquisto di beni e servizi nell'ambito del calcolo del 15%, su base forfettaria, relativo alle "Spese Generali".

Inoltre, è stato più volte rappresentato che l'affidamento *in house* di un servizio determina, comunque, un onere motivazionale rafforzato e incisivo sulla praticabilità delle scelte alternative (Cons. Stato - decisione n. 2275 dell'8 aprile 2019), affidamento che deve, comunque, dare conto di una reale convenienza rispetto alle condizioni economiche offerte dal mercato (v. Corte conti - SCCLEG/9/2020/PREV), in modo che risulti analiticamente effettuata una comparazione sull'analogia dei servizi, che postula evidentemente un'analisi dettagliata delle attività oggetto di affidamento; devono, altresì, risultare ulteriori analisi comparative con costi praticati da altri soggetti che operano sul mercato per servizi analoghi.

In occasione dell'esame di alcune convenzioni con una società *in house* (nella specie si trattava di Sogesid) per l'esecuzione di servizi di assistenza tecnica nelle materie di competenza delle relative direzioni generali, sono stati evidenziati profili di criticità sulla corretta imputazione della spesa. Nella specie, l'ufficio aveva evidenziato che l'imputazione della spesa era stata effettuata a valere su un capitolo che, oltre a presentare un oggetto non afferente, era di parte capitale (investimento); tali provvedimenti sono stati ritirati in autotutela e uno di questi è stato riproposto ed è stato registrato, in quanto l'amministrazione ha imputato correttamente la spesa su un capitolo di parte corrente.

In numerosi casi è stata evidenziata all'amministrazione nella determina a contrarre sia la mancanza di una chiara motivazione che illustri le ragioni in virtù delle quali si è addivenuti a un affidamento diretto in favore di altrettante società o istituti, elemento indispensabile ai sensi dell'art. 62, d.lgs. n. 50/2016, come modificato da ultimo dalla l. n. 238/2021, nonché della l. n. 241/90, sia la mancata indicazione della procedura amministrativa seguita per giungere all'affidamento.

Nelle ipotesi di ricorso alla anticipata esecuzione di un contratto ai sensi dell'art. 32, c. 13, d.lgs. n. 50/2016, l'ufficio di controllo ha richiamato l'amministrazione alla necessità di procedere sempre a una attenta verifica, unitamente all'assolvimento puntuale dell'onere motivazionale, circa la sussistenza dei presupposti normativi per accedere all'esecuzione d'urgenza, declinati partitamente all'art. 32, c. 8, ultimo periodo, del d.lgs. n. 50/2016, con particolare riguardo al verificarsi di ipotesi di eventi oggettivamente connotati dall'imprevedibilità ovvero di grave danno all'interesse pubblico, derivante dalla mancata esecuzione immediata della prestazione.

Di rilievo sono le questioni poste nei contratti per la fornitura di piattaforme informatiche. 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*); è stato sottolineato anche come 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%.

Si evidenziano, inoltre, le numerose registrazioni con osservazione nell'ambito della verifica del possesso dei requisiti *ex* art. 80, d.lgs. n. 50/2016. La norma da ultimo citata, al c. 4, come integrata dal decreto del Mef del 28 settembre 2022 rubricato "Disposizioni in materia di possibile esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto per gravi violazioni in materia fiscale non definitivamente accertate", considera "grave" la violazione non definitivamente accertata quando la stessa "comporta l'inottemperanza a un obbligo di pagamento di imposte o tasse per un importo che, con esclusione di sanzioni e interessi, è pari o superiore al 10% del valore dell'appalto. Per gli appalti suddivisi in lotti, la soglia di gravità è rapportata al valore del lotto o dei lotti per i quali l'operatore economico concorre. (…) In ogni caso, l'importo della violazione non deve essere inferiore a 35.000 euro". Pertanto, è stato ribadito all'amministrazione l'obbligo di conformarsi alla lettera della norma, trasmettendo, a corredo del decreto soggetto al controllo preventivo di legittimità, una adeguata certificazione che comprenda i carichi tributari definitivi e non definitivi gravanti sulla società aggiudicataria. In particolare, qualora le violazioni non rilevino ai fini dell'esclusione dell'operatore economico dalla procedura di aggiudicazione, l'ufficio di controllo ha raccomandato, per il futuro, all'amministrazione di produrre una ulteriore dichiarazione inerente alla valutazione della non ostatività, ai fini dell'aggiudicazione, delle violazioni gravi in materia fiscale non definitivamente accertate in capo alla società aggiudicataria.

Degne di nota sono anche alcune ipotesi di riconoscimento di debito fuori bilancio portate all'esame degli uffici di controllo con particolare riguardo alla sussistenza dei relativi presupposti. È stata al riguardo evidenziato che, secondo costante giurisprudenza della Corte in tema di ammontare del debito riconoscibile, l'indennità prevista dall'art. 2014 c.c. va liquidata nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dall'esecutore della prestazione resa in virtù dell'assenza di un contratto, con esclusione conseguentemente di quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace.

In materia di assegnazione di contributi pubblici, è stata affermata la necessità di prevedere, in sede di attribuzione di contributi pubblici, previ criteri per l'individuazione dei beneficiari e per la fissazione della misura del contributo.

Va, infine, fatta menzione dell'attività di controllo sugli atti "riservati": sono stati esaminati 17 provvedimenti classificati "riservati" della DIA, tra cui un accordo di collaborazione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e Ministero dell'interno - Dipartimento dei Vigili del fuoco, oltre a 4 atti classificati "segreti".

In materia di personale, in relazione al 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 nel rispetto dei principi di correttezza e trasparenza, rendendo ostensivo il percorso valutativo in modo da consentire il controllo *ab extra* dell'iter logico seguito.

Ai fini di evitare situazioni soprannumerarie, è stata anche rappresentata l'esigenza di monitoraggio costante della dotazione organica dei dirigenti, tenendo conto delle unità dirigenziali collocate fuori ruolo, in aspettativa e in comando presso altre Amministrazioni.

In tema di conferimento di incarichi dirigenziali *ad interim*, è stata sottolineata l'eccezionalità del ricorso all'istituto, ammissibile nel solo caso in cui sia stato aperto il procedimento di copertura del posto vacante e nei limiti di tempo previsti per la copertura.

Un'intensa attività di controllo ha riguardato il decreto del Mef del 31 maggio 2022 avente ad oggetto l'articolazione delle ragionerie territoriali dello Stato e degli uffici di segreteria delle commissioni tributarie e la vasta e complessa procedura concorsuale relativa alla nomina dei componenti in organico per la copertura dei posti vacanti. Sulla base delle indicazioni rese con la deliberazione SCCLEG 1/2021/PREV, l'ufficio di controllo ha formulato numerosi rilievi in merito all'obbligo motivazionale degli esiti della procedura comparativa cui è tenuta l'amministrazione in occasione del conferimento degli incarichi dirigenziali, sollecitando la stessa Amministrazione a conformarvisi.

Si deve rilevare che, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, il coinvolgimento della sezione riguarda un numero limitato di provvedimenti, in quanto l'attività svolta dagli uffici di controllo, di norma, in molti casi, è già di per sé funzionale a evitare dubbi interpretativi sulle norme che regolano i procedimenti amministrativi. Ciò può significare che anche atti di maggior rilievo possano trovare il loro momento di chiusura in fase non collegiale con l'ammissione al 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 pubblica amministrazione, va evidenziato che numerosi sono stati nel periodo complessivo di riferimento i provvedimenti oggetto di "rilievo-avviso" e in diversi casi l'amministrazione ha ritenuto di adeguare i contenuti dei provvedimenti alle osservazioni dell'Ufficio di controllo. Si osserva, peraltro un incremento della richiesta di ritiro da parte delle amministrazioni dei provvedimenti assoggettati al controllo di legittimità per un riesame degli stessi: nel 2022 gli atti ritirati dall'amministrazione in autotutela sono stati 498, con un incremento percentuale del 15% (nel 2021 erano 431). A fronte di un aumento degli atti ritirati in autotutela, si rileva una forte diminuzione degli atti restituiti (-25%).

Non mancano casi in cui la richiesta di ritiro avviene in conseguenza del deferimento dell'atto all'esame collegiale. È il caso, a titolo esemplificativo, nel periodo considerato, del provvedimento di approvazione di un accordo transattivo tra lo stesso Ministero dello sviluppo economico e la Dea Capital Real Estate SGR s.p.a. concernente l'immobile di ubicazione della sede dell'Associazione stampa estera, rispetto al quale erano stati sollevati plurimi profili di illegittimità in termini di violazione dei principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza, che pongono l'obbligo alla pubblica amministrazione di agire sempre nel modo più adeguato al fine di garantire l'interesse pubblico. Il ministero ha richiesto il ritiro del provvedimento, dopo che era stato deferito in adunanza pubblica.

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 ad 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 la trasmissione tardiva alla Corte, ai fini del controllo preventivo, dei provvedimenti i cui effetti siano pressoché esauriti, fermo restando i profili di responsabilità in capo a chi ha omesso il tale adempimento, rende *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 al controllo preventivo degli atti o la mancata ammissione al 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.

3. Delibere della sezione di controllo

Nel 2022 la sezione, presieduta dal Presidente della Corte in adunanza generale (n. SCCLEG/1/2022/PREV) ha esaminato la questione in tema di assoggettamento al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, c. 1, l. n. 20/94, degli atti di approvazione di contratti stipulati in attuazione del PNRR. È stato affermato, per la prima volta, che i decreti di approvazione di contratti stipulati in attuazione del PNRR sono da assoggettare al controllo preventivo di legittimità, anche se trattasi di atti già efficaci con contestuale deroga al disposto dell'art. 32, c. 12, d.lgs. n. 50/2016 in materia di condizione sospensiva dell'efficacia dell'atto all'esito positivo dei controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti. Previsione quest'ultima che si pone in discontinuità con la tradizionale disciplina dell'art. 3 della richiamata l. n. 20/1994 che assegna, invece, al visto positivo di legittimità dell'organo di controllo la funzione di condizione sospensiva dell'efficacia. Un'eventuale declaratoria d'illegittimità dell'atto sottoposto a controllo impone all'Amministrazione l'adozione, a seguito di una nuova attenta ponderazione, delle necessarie misure conseguenziali, nel cui novero sono necessariamente ricomprese, in assenza di apposita deroga, anche le misure caducatorie del negozio già efficace per legge, oggetto di approvazione da parte di un atto dichiarato illegittimo con efficacia *ex tunc*. È stato evidenziato come, nell'ipotesi in esame, le esigenze di snellimento, semplificazione e accelerazione delle procedure hanno portato il legislatore ad anticipare, per espressa previsione normativa, l'efficacia dei contratti attuativi del PNRR al momento della loro sottoscrizione, valutando come prioritaria l'esigenza di celerità delle procedure. Tali

considerazioni hanno indotto il Collegio a ritenere esperibile il controllo preventivo di legittimità su atti già efficaci.

Con la deliberazione 17 marzo 2022, n. 2 la sezione ha esaminato il decreto del Ministro delle infrastrutture e mobilità sostenibili di concerto con il Mef di approvazione dell'accordo transattivo tra il predetto Ministero e la società Autostrade per l'Italia s.p.a. (Aspi s.p.a.), avente ad oggetto la procedura di contestazione per grave inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale da parte del Concessionario Aspi s.p.a. all'esito del tragico evento del crollo del ponte Morandi. Per l'atto in esame era previsto un complesso meccanismo che ne subordinava l'efficacia non solo alla sua registrazione, ma anche alla sottoscrizione di un accordo transattivo tra le parti e al successivo e necessario decreto di recepimento da parte del ministero. Si poneva, peraltro, un complesso problema interpretativo, in ordine ai meccanismi di efficacia degli atti che connotavano la fattispecie composita tale da necessitare il deferimento della questione alla sezione collegiale, onde fugare ogni dubbio di legittimità circa la possibilità di subordinare l'efficacia pubblicistica, tanto della delibera quanto della registrazione della Corte dei conti, a un accordo di diritto privato. In sede di deferimento, la sezione ha deliberato per la registrazione della delibera con una risolutiva massima che si rende opportuno attenzionare: "Il meccanismo delineato dagli artt. 2 e 10 dell'accordo transattivo costituisce una ipotesi di collegamento negoziale tra i vari atti che non attiene al profilo dell'efficacia, ma al profilo causale. Esso è finalizzato, mediante una condizionalità reciproca, a porre soluzione a due diverse esigenze: (a) da un lato, quella degli acquirenti le quote di partecipazione di Atlantia di acquistare una società che sia titolare di una convezione per la gestione della rete autostradale; (b) dall'altro, quella dello Stato di chiudere, con l'atto negoziale, numerose linee di contenzioso con Aspi s.p.a. e proseguire, con l'atto aggiuntivo, il rapporto concessorio con un soggetto completamente ridefinito nel proprio assetto societario. Il collegamento viene così a tradursi in una contestuale formazione dei singoli componenti attraverso il meccanismo giuridico dell'apposizione delle condizioni sospensive dell'efficacia ai singoli atti, in modo da garantire che la volontà dei contraenti possa trovare completa attuazione nell'intera operazione. Salvo il limite del sindacato esterno sotto il profilo della ragionevolezza delle scelte discrezionali dell'amministrazione (che nella specie risultano motivate nelle premesse dell'accordo e negli atti istruttori), rimane estranea al sindacato della Corte dei conti, in sede di controllo preventivo di legittimità, la valutazione nel merito delle scelte discrezionali dell'amministrazione (nella specie, quindi, pur rimanendo estraneo al sindacato del Collegio ogni profilo concernente l'intrinseca valutazione dell'amministrazione sulle diverse scelte possibili, i presupposti alla base dell'accordo transattivo e le relative pattuizioni sono apparsi ragionevoli e coerenti con le valutazioni rese nei pareri dell'Avvocatura generale dello Stato sullo schema di accordo transattivo, in quanto indirizzati verso una soluzione che ha tenuto conto primariamente dell'interesse pubblico). La sanzione del divieto di contrarre con la p.a. di cui all'art. 80, d.lgs. n. 50 /2016 ha natura *pro futuro* (Cons. Stato par. n. 11482/2004) e non sarebbe in ogni caso applicabile al settore delle concessioni, riferendosi al solo contratto "di appalto". L'art. 176, d.lgs. n. 50/2016 detta, infatti, una specifica disciplina per le ipotesi di revoca relative ai contratti di

concessione, con una previsione che lascia un margine di discrezionalità all'amministrazione anche nei casi nei quali avrebbe dovuto essere applicato l'art. 80 del d.lgs. cit. La non operatività automatica della causa di esclusione di cui all'art. 80, c. 1, d.lgs. n. 50/2016 deriva anche da specifiche misure di *self cleaning* contemplate dall'Ordinamento europeo, secondo cui "in forza dell'articolo 57, paragrafo 6, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, un operatore economico che sia interessato, in particolare, da uno dei motivi di esclusione facoltativi di cui all'articolo 57, paragrafo 4, di tale direttiva può fornire prove del fatto che le misure da lui adottate sono sufficienti a dimostrare la sua affidabilità, fermo restando che, se tali prove sono ritenute sufficienti, l'operatore economico in questione non è escluso dalla procedura d'appalto per un siffatto motivo".

Con la deliberazione 11 marzo 2022 n. 3 la sezione ha ricusato il visto e la conseguente registrazione al decreto di conferimento di un incarico dirigenziale di livello generale conferito ai sensi dell'art. 19, c. 4, d.lgs. n. 165/2001 ad opera del Ministero dello sviluppo economico. L'ufficio di controllo sollevava dubbi di legittimità dal momento che non risultava che il nominativo selezionato avesse presentato la domanda di partecipazione alla procedura di interpello. La sezione ha precisato, che in tema di nomina di figure dirigenziali, una figura dirigenziale "interna" ai ruoli dell'amministrazione, che non abbia presentato domanda di partecipazione al bando per la nomina a dirigente, non può essere nominata dal Ministro nel generico presupposto che le manifestazioni di interesse pervenute, a seguito dell'interpello regolarmente effettuato, non erano "pienamente funzionali al conseguimento degli obiettivi". È stato sottolineato come la mancanza di figure idonee tra i candidati esaminati, a seguito dell'interpello, può legittimare l'organo politico ad avvalersi degli strumenti previsti dai cc. 5-*bis* e 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 cit., con il ricorso a figure esterne all'amministrazione, ma non – come nella specie – a scegliere un dirigente appartenente ai ruoli del ministero che non abbia presentato apposita domanda all'interpello e che non sia stato, pertanto, esaminato dalla commissione appositamente nominata ed incaricata dal Ministro. Al termine dell'adunanza è stato, pertanto, deliberato che il procedimento di conferimento di incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19 d.lgs. n. 165/2001 non era stato condotto nel rispetto dei principi di correttezza e trasparenza, non avendo reso ostensivo il percorso valutativo al fine di consentire il controllo *ab extra* dell'iter logico seguito.

Sempre in tema di incarichi dirigenziali, con la deliberazione 3 agosto 2022 n. 4, la sezione ha esaminato, in adunanza generale, il provvedimento con il quale il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, in particolare la Direzione generale territoriale del nord-ovest, conferiva un incarico triennale di livello dirigenziale non generale presso la Motorizzazione civile di Milano, ai sensi dell'art. 19, c. 6 d.lgs. n. 165/2001, sulla base di un interpello riservato ai soli funzionari dell'Amministrazione conferente. L'Ufficio di controllo presso la sezione Lombardia aveva formulato dubbi di legittimità in ragione della circostanza per cui l'interpello censurato riguardava il conferimento di incarichi dirigenziali negli uffici della Motorizzazione civile in tre ambiti territoriali diversi - Firenze, Venezia e Milano – oggetto di difformi valutazioni in ordine alla legittimità: il provvedimento relativo alla sede di Venezia era stato ammesso al visto di legittimità e alla conseguente

registrazione, mentre quello della sede di Firenze era stato censurato (Sez. Lazio, del. n. 82/2022/PREV). Sulla problematica in ordine alla riserva dell'interpello ai soli funzionari dell'amministrazione, essendosi manifestati orientamenti difformi delle sezioni regionali di controllo, è stato necessario deferire la questione all'esame dell'Adunanza generale. È stato, così, chiarito che la locuzione "non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione", contenuta nel c. 6 dell'art. 19, d.lgs. n. 165/2001 deve intendersi riferita esclusivamente ai ruoli dirigenziali. La sezione ha, inoltre, precisato che per il conferimento di tali incarichi non è previsto dalla legge l'obbligo dell'amministrazione di ricercare, mediante avviso o interpello, la figura di particolare e comprovata qualificazione professionale tra tutte le tre categorie ivi indicate, non essendo preclusa dalla legge la ricerca del profilo più adatto anche solo nell'ambito di una di esse. A fronte dell'ampia discrezionalità che va riconosciuta all'amministrazione, in tale ipotesi sussiste l'obbligo di una motivazione "rinforzata", con la puntuale motivazione in ordine ai criteri che hanno ispirato la scelta del soggetto incaricato, ancorata a parametri oggettivi e riscontrabili. È stato, inoltre, osservato che la "valorizzazione delle professionalità interne" non può rilevare ai fini della motivazione: tale elemento, estraneo alla valutazione della particolare e comprovata qualificazione, non può avere rilevanza sulle ragioni che inducono l'Amministrazione a scegliere un dirigente tra i propri funzionari. Sussiste, altresì, un limite all'esercizio di tale discrezionalità in presenza di un atto generale della medesima amministrazione, valido ed efficace, che stabilisca in maniera puntuale come procedere (ad es. previsioni regolamentari, linee guida, direttive). Alla stregua dei principi e degli elementi di fatto sopra evidenziati, il decreto in esame e gli atti presupposti sono risultati esenti dai prospettati vizi di legittimità.

L'adunanza generale della sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, previa risoluzione della questione di massima, ai sensi dell'art. 3, c. 3, del vigente regolamento di controllo, ha, con deliberazione 16 novembre 2022, n. 5 ammesso al visto e alla conseguente registrazione il decreto del Ministero della difesa – Ufficio generale del Centro di responsabilità amministrativa della Marina militare di approvazione di un contratto attuativo di un accordo quadro avente ad oggetto la fornitura di calzature. Il Magistrato istruttore aveva rilevato la presenza di orientamenti non omogenei tra le diverse sezioni della Corte in merito all'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità degli atti di adesione agli accordi quadro di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 3, c. 1, lett. g), l. n. 20/1994 e al valore da prendere in esame ai fini della verifica della predetta soglia (importo contrattuale o importo a base di gara).

Nel corso dell'adunanza il rappresentante dell'amministrazione ha illustrato, in linea con quanto rappresentato in sede di risposta ai chiarimenti richiesti, le ragioni in base alle quali riteneva che i decreti approvativi dei contratti stipulati in attuazione di convenzioni quadro debbano essere assoggettati al controllo preventivo di legittimità solo se di importo superiore alla soglia prevista all'art. 3, c. 1, lett. g), l. n. 20/1994 e precisava che, ai fini della corretta individuazione dell'importo da prendere in esame per il calcolo della soglia, occorreva considerare, nel rispetto del dettato letterale della predetta norma, il valore indicato nel contratto e, quindi, nel relativo decreto di approvazione. Di contro, il rappresentante dell'ufficio centrale di

bilancio ha segnalato l'esigenza di un controllo preventivo anche sugli atti sottosoglia, al fine, peraltro, di evitare il rischio di un frazionamento artificioso.

Al riguardo, il Collegio ha evidenziato che, per pacifica giurisprudenza della sezione centrale di controllo, sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità, oltre agli atti tassativamente indicati all'art. 3, l. n. 20/1994, anche tutti quelli modificativi (compresi quelli estintivi) degli stessi. È stato argomentato, infatti, che un diverso orientamento consentirebbe all'amministrazione di apportare una qualsiasi modifica all'atto sottoposto al controllo, senza alcuna possibilità di verifica da parte della Corte in ordine alla legittimità delle scelte operate. È stato, inoltre, osservato, che l'art. 35 d.lgs. n. 50/2016, ai fini del calcolo del valore stimato di un appalto, prevede al c. 4 che si tenga conto del valore di eventuali opzioni o rinnovi del contratto stabiliti esplicitamente nei documenti di gara e, ai successivi cc. 9 e 10, che occorre prendere in considerazione, in ipotesi di appalti aggiudicati per lotti distinti, il valore complessivo stimato della totalità dei lotti. Il Collegio ha deliberato che "lo stesso legislatore mostra chiaramente di dare rilevanza non al valore del singolo atto, ma a quello della complessiva operazione, sia nell'ipotesi di appalti per lotti distinti, sia in caso di previste opzioni o di ripetizione di servizi analoghi" e che "detto valore è, quindi, ritenuto dal legislatore rilevante, sia con riferimento alla procedura di scelta del contraente, sia con riguardo alle forme di controllo. Tali considerazioni appaiono, a giudizio del Collegio, replicabili anche in ipotesi di contratti quadro. Infatti, i singoli contratti esecutivi, seppur indipendenti l'uno dall'altro, sono strettamente collegati all'accordo quadro che costituisce il primo atto di un'unica operazione economica complessa, data la presenza di un vincolo inscindibile non solo tra l'accordo quadro e i singoli contratti discendenti, ma anche tra i contratti esecutivi stessi, che, seppur tra loro autonomi e distinti, risultano necessariamente tra loro collegati, data la necessità del rispetto del plafond di spesa, il cui importo costituisce il valore rilevante, ai sensi dell'art. 35, c. 16, d.lgs. n. 50/2016, ai fini dell'individuazione della soglia comunitaria di riferimento. Deve, inoltre, essere evidenziato che il predetto vincolo comporta la necessità di un preventivo coordinamento tra i diversi soggetti pubblici beneficiari della fornitura e la stazione appaltante, ai fini dell'individuazione del valore degli acquisti a ciascuno di essi riservato, e, al contempo, la necessità che l'organo di controllo conosca l'importo di tutti i contratti esecutivi, ai fini della verifica del rispetto del limite economico previsto in sede di accordo quadro".

Sono state ritenute non determinanti le diverse obiezioni incentrate sul tenore letterale della norma, sull'assenza di un confronto competitivo, sull'impossibilità di apportare modifiche sostanziali a quanto pattuito in sede di contratto quadro e sull'esigenza di non aggravare il procedimento ritenendosi sufficienti i controlli di ragioneria effettuati sul decreto di impegno pluriennale. E', invece, stato evidenziato "come il fondamento giuridico della funzione di controllo prescinde dall'esistenza o meno di un confronto competitivo e dall'intensità ed ampiezza delle verifiche da effettuarsi. Del resto, l'impossibilità di apportare modifiche alle clausole previste nell'accordo non esclude la possibilità che ciò avvenga, con conseguente necessità di una verifica al riguardo. Relativamente, poi, all'evidenziata sufficienza dei controlli di ragioneria sui decreti di impegno pluriennali, va segnalato come gli stessi riguardano meri aspetti contabili e non la legittimità degli atti, oggetto del controllo

della Corte". Il Collegio ha precisato che "le esigenze di celerità e snellimento delle procedure segnalate dall'Amministrazione non risultano in alcun modo frustrate dal controllo della Corte dei conti, in quanto lo stesso è coevo al controllo di ragioneria e, quindi, non determina un allungamento dei tempi", per cui ha ritenuto, "in una logica sistematica che tenga conto dell'operazione complessiva", esperibile il controllo preventivo di legittimità sui decreti approvativi dei contratti stipulati in adesione a contratti quadro, anche di importo inferiore alla soglia indicata all'art. 3, c. 1, lett. g), l. n. 20/1994.

Quanto al secondo aspetto esaminato, ovvero se ai fini dell'assoggettamento di un decreto di approvazione di un contratto passivo al controllo della Corte occorra far riferimento all'importo del negozio, è stato evidenziato che il codice dei contratti pubblici già in alcuni casi fa riferimento non all'importo contrattuale, ma a quello relativo all'intera operazione contrattuale (art. 35, cc. 4, 9 e 10). Il collegio ha rilevato che "il riferimento all'importo del contratto, anziché a quello a base d'asta, porterebbe a un'ingiustificata asimmetria dei valori di riferimento per l'individuazione della procedura di scelta del contraente da seguire (valore stimato dell'appalto) e delle forme di controllo alle quali assoggettare l'atto (valore del contratto). Una siffatta interpretazione fornirebbe, poi, all'appaltatore indirettamente un agevole strumento per sottrarre al controllo della Corte dei conti l'intera procedura in funzione dell'offerta praticata, quando l'intento del legislatore appare essere quello di assicurare il rispetto del principio della concorrenza in ogni caso vi sia una procedura di appalto d'opera di rilevanza comunitaria". Il Collegio, definita la questione di massima sollevata, esaminato l'atto, lo ha ritenuto, sulla base della documentazione in atti, conforme a legge.

CAPITOLO VIII

CONTROLLO SULLA GESTIONE E CONTROLLO CONCOMITANTE

1. Controllo sulla gestione: profili generali

L'attività della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato si sostanzia nella verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni delle amministrazioni statali e della rispondenza dei risultati dalle stesse conseguiti rispetto agli obiettivi programmatici, sia normativi che di indirizzo politico, al fine di stimolare, in conformità ai principi di cui all'art. 3, cc. 4, 5 e 6, l. n. 20/1994, i conseguenti processi di autocorrezione.

Il controllo individua le criticità di gestione (ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi) in relazione ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità, anche valorizzando il rapporto con gli organismi di controllo interno ed in particolare con gli OIV, ai quali l'art. 14, d.lgs. n. 150/2009, richiede di segnalare alla Corte dei conti le criticità gestionali rilevate. Ciò avviene attraverso l'essenziale confronto diretto con le amministrazioni interessate dalle indagini.

L'attività della sezione, inoltre, risponde alle esigenze di "prossimità" rispetto all'azione amministrativa dei soggetti controllati, nel senso di pervenire a pronunce tempestive circa irregolarità gestionali o deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi. In tal modo, le amministrazioni interessate sono poste in grado di rimuovere con sollecitudine le disfunzioni presenti e di addivenire a una efficace utilizzazione delle risorse stanziate.

Va, altresì, sottolineato che, da tempo, la sezione considera il perimetro delle amministrazioni esaminate esteso oltre l'area dei tradizionali ministeri, dal momento che questi si avvalgono, per l'esercizio delle loro funzioni primarie, di enti strumentali, società partecipate ed altre figure soggettive. Difatti, con sempre maggiore frequenza, le politiche pubbliche alimentate da risorse statali, ed anche europee, coinvolgono livelli di governo e amministrazione diversi con la conseguente necessità, attesa l'unitarietà dei fenomeni esaminati, di sviluppare adeguate forme di collegamento interno alla Corte. Tali sinergie con altre sezioni (centrali e regionali) della Corte saranno ancor più importanti in futuro, per consentire, anche attraverso una flessibile articolazione del controllo, di rispondere unitariamente alle esigenze di corretta spendita delle risorse finanziarie pubbliche.

Il programma di controllo della sezione per il 2022 (delib. n. 3/2022/G), su base triennale e ancorato alla programmazione generale, conserva una struttura calibrata sulle politiche pubbliche di settore, proseguendo nelle innovazioni apportate in precedenza, inerenti sia alle procedure (mediante la redazione di appositi piani di indagine) che alle modalità di rappresentazione delle risultanze del controllo (prevedendo modalità di contraddittorio semplificato con memorie scritte).

Giova evidenziare che per il 2022 la programmazione si è incentrata, in particolare, sugli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), oltre che su alcune gestioni di significativa importanza, anche in riferimento a questioni connesse all'emergenza sanitaria e a quelle di peculiare criticità socioeconomica.

2. Gli esiti del controllo sulla gestione

Il controllo sulla gestione accerta ritardi e anomalie nell'azione amministrativa, consentendo al controllato l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le disfunzioni accertate, nell'ambito del ruolo della Corte dei conti di "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive" (Corte cost. sent. n. 29/1995).

Il profilo degli effetti delle delibere emesse dalla sezione si collega all'obbligo, previsto dal legislatore in capo alle amministrazioni (art. 3, cc. 4 e 6, l. n. 20/1994), di comunicare le misure 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".

Nel corso del 2022, è stata approvata una relazione riferita alle misure conseguenziali adottate a seguito delle delibere approvate dalla sezione nel 2021 (delib. n. 49/2022/G).

Le raccomandazioni della sezione hanno consentito di realizzare avanzamenti nell'attuazione di alcuni interventi, di sviluppare, o potenziare, sistemi di monitoraggio, vigilanza e controllo o, più genericamente, di predisporre gli strumenti operativi che dovrebbero consentire di ovviare alle disfunzioni evidenziate dal controllo. Inoltre, proseguendo nel coinvolgimento in adunanza pubblica dei vertici della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze, è stato valorizzato il ruolo della stessa Presidenza quale soggetto idoneo a responsabilizzare le amministrazioni interessate dalle indagini attivate dalla sezione centrale di controllo successivo sulla gestione sensibilizzandole, nelle modalità ritenute 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 viene perseguito il duplice obiettivo di eliminare i fattori di scarsa efficacia della gestione e raggiungere i risultati prefissati.

3. Le deliberazioni approvate nel 2022

Nel corso del 2022 sono state approvate n. 57 deliberazioni relative a indagini e rapporti in settori rilevanti dell'attività amministrativa, che hanno consentito una conoscenza approfondita degli andamenti operativi e del relativo stato di avanzamento.

In attuazione dell'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021, convertito dalla l. n. 108/2021, con delib. del 1° marzo 2022, n. 3 la sezione ha definito, in relazione al periodo 2022–2024, uno specifico e dettagliato piano di controlli riguardo a novanta interventi del PNRR, basato sulla produzione di rapporti periodici a cadenza almeno semestrale, come anche ribadito dalle SSRR nella delib. n. 21/SSRRCO/INPR/2021.

A seguire, si offre una sintetica rassegna delle relazioni d'indagine "prodotte" della sezione, aggregate distintamente per politiche pubbliche, ivi compresi alcuni rapporti su autorità, agenzie od altri organismi, oggetto del controllo ai sensi dell'art. 7, c. 6, del "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" (delib. delle SSRR in sede di controllo n. 14/DEL/2000).

Indagini sul PNRR

Durante il 2022 l'attenzione è stata focalizzata sullo stato di avanzamento di trentuno investimenti, aventi scadenze (c.d. *milestone* e *target*) principalmente nel biennio 2021–2022. A riguardo, si precisa che alcune delle gestioni esaminate afferiscono all'impiego del Fondo complementare al PNRR, istituito con il d.l. n. 59/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 101/2021.

Nei rapporti d'indagine oggetto della delib. n. 47/2022/G è stata principalmente analizzata la fase di programmazione e selezione dei progetti d'investimento, oltre che la capacità di *governance* delle amministrazioni titolari degli interventi. Tale controllo, svoltosi nei primi sei mesi del 2022, è stato integrato dai monitoraggi eseguiti nella seconda parte dell'anno, finalizzati a verificare lo stato di avanzamento degli interventi *de quibus* con riferimento agli *step* successivi previsti dai cronoprogrammi procedurali (es. fasi di istruttoria tecnica, finanziamento, esecuzione progetti, rendicontazione, etc.), nonché l'adozione di provvedimenti correttivi conseguenziali alle osservazioni e raccomandazioni formulate dalla sezione a conclusione delle prime indagini.

I trentuno investimenti presi in esame dalla sezione (delib. dalla n. 16 alla n. 46 del 2022) sono ricompresi in cinque delle sei missioni previste dal PNRR, ossia: "Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo" (M1); "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica" (M2); "Istruzione e Ricerca" (M4); "Inclusione e Coesione" (M5); "Salute" (M6).

All'esito del controllo è emerso che, per gli interventi esaminati, la gran parte degli obiettivi previsti nel primo semestre 2022 è stata conseguita. Dunque, la valutazione della condotta tenuta dalle amministrazioni centrali interessate dalle indagini è da ritenersi complessivamente favorevole, anche se la sezione ha posto l'attenzione su alcune criticità (ad esempio: maggiore onerosità degli investimenti programmati, dovuta al sopravvenuto rincaro dei costi riguardanti materie prime e fonti energetiche; minore capacità di spesa rispetto all'afflusso di nuove e consistenti risorse provenienti dall'Unione europea; necessità di rafforzare le strutture amministrative deputate all'attuazione del PNRR, mediante il reclutamento di

esperti delle tematiche trattate e la fornitura di assistenza tecnica specializzata), a fronte delle quali sono state formulate apposite osservazioni e raccomandazioni, anch'esse oggetto di successivo monitoraggio dei provvedimenti correttivi eventualmente adottati.

Indagini "orizzontali"

Tra le indagini che interessano argomenti trasversali a più amministrazioni o livelli di governo, si annovera quella sulla "Gestione delle risorse nel periodo 2013–2018 correlate all'attuazione dell'autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione" (delib. n. 4/2022/G).

Nella relazione si è rilevato come al momento le competenze richieste dalle regioni attengano a profili legislativi e/o amministrativi privi di effetti finanziari, poiché rientranti in ambiti regolatori e/o di sorveglianza. Pertanto, salvo alcune eccezioni riguardanti le regioni interessate da pre-intese (alle quali risultano trasferiti fondi per l'attuazione di alcune politiche pubbliche), le Amministrazioni interessate non sono state in grado di fornire elementi utili a valutare il possibile impatto del "regionalismo differenziato" sul livello delle prestazioni attese dalla collettività, nonché a quantificare l'entità delle risorse umane, strumentali e finanziarie coinvolte.

Altra indagine ha riguardato "Le misure volte a sostenere le persone con disabilità nel periodo dell'emergenza epidemiologica da Covid–19 – La gestione del fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità di cui all'art 104, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34" (delib. n. 5/2022/G). In particolare, è stata esaminata la gestione del citato fondo, attraverso i dati della rendicontazione che le regioni sono tenute a presentare alla Presidenza del Consiglio dei ministri e del monitoraggio alla stessa intestato.

Le difficoltà imposte dalla pandemia hanno trovato riscontro in disposizioni tese a garantire la continuità nell'erogazione dei servizi alle persone con disabilità. Tuttavia, la mancata previsione di momenti di verifica, sull'adozione delle misure indicate e di competenze a ciò finalizzate, non ha consentito di effettuare alcuna valutazione.

Il rapporto d'indagine titolato "Il rimpatrio volontario e assistito nella gestione dei flussi migratori" (delib. n. 10/2022/G) ha esaminato le iniziative attuate dall'Italia in alternativa al rimpatrio forzato, per garantire ai migranti un ritorno nei loro paesi di origine in condizioni di sicurezza e rispettose della dignità umana.

La quasi totalità dei programmi di rimpatrio volontario e assistito dei migranti e dei complementari progetti di reintegrazione sociale ed economica (RVA&R) è stata gestita nel periodo 2014–2020 dall'autorità responsabile del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, struttura appartenente al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

Nella prospettiva di una migliore *performance* delle politiche migratorie, la sezione ha suggerito la possibilità di affidare a un unico soggetto attuatore la gestione amministrativa ed operativa dei progetti di rimpatrio e reintegrazione. Inoltre, al fine di potenziare le attività di RVA&R, è stata raccomandata la partecipazione dell'Italia ai programmi rientranti nella "Strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione".

Dalla relazione "Spesa per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)" (delib. n. 50/2022/G) è emerso che i settori della cultura e del turismo, con cinquantacinque siti italiani inseriti nella lista 2020 del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, rappresentano il 12% del PIL nazionale e generano rispettivamente oltre il 6% e fino al 15% dell'occupazione totale. Il Ministero competente, per tale ragione, ha ritenuto di implementare il coordinamento delle politiche di digitalizzazione del patrimonio culturale, nella consapevolezza che il tema dovrà essere al centro delle politiche ministeriali con uno sguardo necessariamente intersettoriale, nel pieno rispetto dei principi enunciati nel Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale.

La Corte non ha mancato di sottolineare in proposito il ruolo che il PNRR svolgerà sul tema, richiamando l'amministrazione al totale rispetto delle modalità e dei tempi rappresentati dal Piano stesso.

L'indagine sugli "Obiettivi di efficientamento e risultati conseguiti dall'introduzione del processo civile telematico (2016–2020)" (delib. n. 53/2022/G) ha esaminato l'impiego degli stanziamenti finanziari previsti dal d.l. n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014) per la digitalizzazione del processo civile (PCT). La misura è finalizzata ad accelerare i tempi della giustizia ed a favorire la ragionevole durata dei procedimenti giudiziari.

Dal controllo eseguito è emerso come il tema del PCT sia stato oggetto di costante attenzione nell'ambito dei documenti di programmazione ministeriale, tuttavia con un approccio disomogeneo che ha reso poco intellegibile la valutazione degli effetti complessivamente prodotti in termini di efficacia, efficienza, economicità e soddisfazione dell'utenza. Pertanto, la sezione ha raccomandato l'opportunità di istituire una struttura organizzativa per la gestione della transizione digitale e della sicurezza informatica, che includa il personale coinvolto sia a livello centrale che periferico.

Profili gestionali dei ministeri istituzionali

Con l'indagine relativa a "La gestione delle risorse assegnate all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo – Strumenti finanziari, moduli operativi e sistemi di valutazione" (delib. n. 1/2022/G) sono stati esaminati aspetti peculiari dell'attività svolta dall'Aics, ente deputato all'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo. In particolare, il controllo ha riguardato le fonti di finanziamento adottate dall'Agenzia, le modalità operative ed i sistemi di monitoraggio e valutazione.

Il giudizio sull'operato dell'Aics è stato positivo, sebbene la sezione abbia rilevato criticità quali l'eccessiva frammentazione delle iniziative intraprese e molteplicità delle procedure relative all'assegnazione dei contributi, carenze nelle fasi di monitoraggio e valutazione dei progetti di cooperazione, la necessità di incrementare il personale qualificato. A riguardo, è stata raccomandata l'adozione di misure volte a favorire l'informatizzazione dei processi gestionali e di comunicazione con gli *stakeholder*, la razionalizzazione dei bandi relativi all'assegnazione dei contributi e l'orientamento delle risorse finanziarie verso iniziative di maggiore impatto, l'adozione di linee guida operative ed indicatori di *performance*, il completamento della dotazione organica e l'attivazione di nuove

strutture organizzative, un maggiore coinvolgimento dei soggetti *profit* con strategie ad *hoc*.

La relazione su "I processi di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni centrali e il ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione" (delib. n. 12/2022/G), ha riguardato le modalità con cui è stata realizzata la riforma della Sna, verificando, in particolare, l'effettiva razionalizzazione delle attività formative ed il conseguimento dei risparmi di spesa.

Il rapporto d'indagine ha altresì illustrato l'attività svolta dalla scuola a beneficio dei lavoratori dipendenti statali, in seguito all'unificazione degli istituti preesistenti, nonché individuato le ulteriori esigenze formative dovute all'emergenza pandemica ed alla conseguente diffusione della didattica a distanza. La sezione ha posto l'attenzione sulla necessità di monitorare l'utilizzo del fondo istituito dall'art. 1, c. 613, l. n. 234/2021, creato al fine di conseguire entro il 2026 l'obiettivo di una piena formazione digitale, ecologica e amministrativa dei lavoratori statali, nonché di impiegare tempestivamente ed efficacemente le risorse finanziarie stanziate dal PNRR, che ha previsto misure in materia di formazione e valorizzazione del personale pubblico.

L'indagine su "Investimenti per la rigenerazione urbana" (delib. n. 51/2022/G), ha evidenziato che lo stato di attuazione dell'intervento in oggetto è embrionale; pertanto, la relazione ha evidenziato la possibilità che il tema possa essere, eventualmente, riconsiderato, trattandosi di settore pervaso da investimenti anche ben più cospicui previsti nel PNRR.

In esito al controllo illustrato dal rapporto d'indagine titolato "Le bonifiche nel settore difesa" (delib. n. 14/2022/G) è emerso che le risorse finanziarie previste dall'art. 1, c. 102, l. n. 160/2019, per il triennio 2020–2022, destinate ad interventi di bonifica su navi militari contaminate da amianto, non sono state impegnate per gli anni 2020 e 2021, a causa del ritardo nel loro effettivo stanziamento ed al prolungarsi dei tempi per l'emanazione del decreto interministeriale attuativo la suddetta misura.

A fronte dei riscontri operati, la sezione ha comunque raccomandato di assumere ogni iniziativa utile al potenziamento delle azioni di bonifica, evitando che le stesse siano ritardate o limitate dall'inerzia delle Amministrazioni deputate alla loro attuazione.

L'indagine riguardante "La prevenzione del fenomeno dell'usura" (delib. n. 15/2022/G) è stata sviluppata come analisi degli strumenti e delle azioni volte a contenere tale piaga economico–sociale, ulteriori rispetto alla vigilanza ordinariamente svolta dalle forze di polizia.

La sezione, pur riscontrando una regolare gestione del fondo per la prevenzione dell'usura, la volenterosa applicazione degli accordi quadro ed il corretto agire della quasi totalità dei soggetti istituzionali coinvolti, ha comunque rilevato la difficoltà nel quantificare la diffusione del fenomeno, circostanza che ha reso meno significativa la valutazione di adeguatezza degli strumenti e delle azioni esaminate. Inoltre, sono state formulate osservazioni e raccomandazioni (es. rafforzamento delle campagne di comunicazione, potenziamento della copertura offerta dal citato Fondo, riduzione dei tempi di accesso ai finanziamenti garantiti, monitoraggio dei

soggetti interessati), al fine di imprimere nuovo slancio al sistema antiusura, recentemente in fase digressiva.

L'indagine relativa al "Fondo per il rilancio del sistema sportivo nazionale" (delib. n. 57/2022/G) ha riguardato la gestione delle risorse del fondo istituito ai sensi dell'art. 217 , d. l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020, (c.d. "Decreto Rilancio"), che si inquadra nell'ambito delle misure emergenziali adottate dal governo per affrontare la crisi del settore sportivo conseguente alla pandemia da Covid–19.

Dalle evidenze sviluppate nel corpo della relazione appare difficile rinvenire un'attenzione specifica alla destinazione delle risorse, essendo mancati i necessari controlli di gestione e le verifiche di correttezza dell'utilizzazione. Non ha sopperito a tale mancanza neppure il gruppo di lavoro, istituito tardivamente con provvedimento del 30 novembre 2021, al quale sono mancate tanto le risorse umane quanto quelle strumentali per lo svolgimento dei numerosi compiti affidatigli.

Servizi alla persona e beni culturali

Il rapporto semplificato concernente il "Fondo nuove competenze" (delib. n. 7/2022/G) ha analizzato le risorse gestite dall'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (Anpal), confluite nel fondo istituito dall'art. 88, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 e la cui dotazione finanziaria è stata integrata dal d.l. 14 agosto 2020, n. 104.

Il fondo provvede al finanziamento degli oneri retributivi e contributivi dei lavoratori dipendenti autorizzati a partecipare a percorsi formativi di aggiornamento. Dall'indagine è emerso che le risorse complessivamente destinate ai progetti formativi rendicontati sono state pari a oltre 547 ml. Sull'insieme di 6.724 istanze di contributo ammesse, il maggior numero - pari a 3.277 - è riferibile alle imprese dell'area sud e isole.

Conclusivamente, la sezione ha raccomandato alla *governance* istituzionale (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Anpal) di svolgere una sempre più penetrante azione nella sua attività di monitoraggio e di controllo periodico, al fine di valutare l'accrescimento e l'aggiornamento delle capacità, delle abilità e delle conoscenze.

La relazione concernente "La gestione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili (2016-2021)" (delib. n. 9/2022/G), istituito ai sensi dell'art. 13, l. n. 68/1999, ha evidenziato il sostanziale mancato rispetto del requisito dell'incremento occupazionale netto per la concessione dei benefici assunzionali, in quanto si tratta di un parametro di difficile verifica da parte delle stesse aziende che sono chiamate a certificarlo. Di qui la necessità di un ripensamento del parametro, ovvero di una sua verifica attraverso strumenti diversi rispetto a quelli fino ad ora utilizzati.

Il rapporto semplificato concernente il "Sistema degli ammortizzatori sociali: la (NASpI) e il DIS-COLL" (delib. n. 48/2022/G) ha avuto lo scopo di verificare l'attuazione della normativa prevista, nonché l'impatto sociale ed economico delle relative misure.

La NASpI e la DIS–COLL si sono destinate ad offrire sostegno economico, a favore dei soggetti che hanno perso, in modo involontario, il proprio posto di lavoro.

Destinatari delle indennità sono tutti i lavoratori dipendenti con un rapporto di lavoro subordinato nell'ambito del settore privato.

I dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali non hanno consentito alla sezione di correlare il numero dei benefici concessi a quello dei richiedenti per ogni annualità e, in sede di contraddittorio, l'Anpal ha evidenziato che la vigente normativa sulla *privacy* avrebbe impedito la diffusione più analitica dei dati.

L'indagine sullo stato di "Attuazione delle misure previste dalla legge 22 giugno 2016, n. 112, volte a favorire il benessere, la piena inclusione sociale e l'autonomia delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare - Fondo Dopo di noi" (delib. n. 55/2022/G) è stata orientata verso gli aspetti organizzativi e procedurali dei soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione dei programmi di spesa, al fine di verificare la corretta utilizzazione del suddetto fondo e il grado di realizzazione delle finalità previste dalla legge.

A fronte dei riscontri effettuati, la sezione ha raccomandato di definire normativamente i livelli essenziali delle prestazioni, stabilire criteri idonei all'individuazione dei possibili beneficiari ed i bisogni da soddisfare, al fine di programmare la destinazione delle risorse finanziarie in funzione delle concrete esigenze avvertite dalle persone, rafforzare gli strumenti di *governance* della spesa.

Politiche per i settori produttivi

L'indagine denominata "L'Ispettorato della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari" (delib. n. 2/2022/G) ha riguardato l'attività di vigilanza svolta nel periodo 2015–2020 dall'omonimo Dipartimento centrale (Icqrf), istituito presso il Mipaaf con il d.l. n. 282/1986, convertito dalla l. n. 462/1986.

Al fine di preservare qualità, genuinità e identità dei prodotti e dei mezzi tecnici di produzione, l'Icqrf effettua sia visite ispettive che controlli documentali nei confronti degli operatori appartenenti alla filiera agroalimentare. In merito a tale aspetto, la sezione ha rilevato, per il quinquennio oggetto di indagine, un progressivo incremento dell'attività di vigilanza ed un'azione coerente con gli obiettivi prefissati. Inoltre, è stato raccomandato di porre attenzione su quanto riscosso a fronte delle sanzioni irrogate per ciascuna annualità, nonché la necessità di una più tempestiva gestione delle risorse finanziarie a disposizione, anche anticipando l'attivazione della procedura di riassegnazione dei "proventi" sanzionatori.

La relazione sui "Finanziamenti per la ricerca nell'agricoltura biologica", (delib. n. 8/2022/G) ha esaminato la gestione del fondo istituito al fine di finanziare programmi di ricerca nell'ambito del biologico ed in tema di sicurezza e salubrità degli alimenti.

Sono stati evidenziati profili di criticità, con particolare riferimento alla rilevante formazione di residui, da attribuirsi per buona parte alle caratteristiche specifiche della procedura di assegnazione delle risorse. Sono state, altresì, individuate problematiche, sotto il profilo organizzativo, che suggeriscono la necessità di interventi diretti a velocizzare i procedimenti, a partire dalla fase di valutazione delle proposte progettuali fino all'accertamento della congruità degli oneri sostenuti e,

infine, alla liquidazione dei contributi concessi, anche per limitare la formazione di residui e realizzare un più efficace smaltimento degli stessi.

Il rapporto d'indagine titolato "Sostegno ai beneficiari del servizio di mensa scolastica biologica" (delib. n. 52/2022/G) ha avuto come scopo di verificare lo stato di attuazione della normativa istitutiva del fondo per la promozione del consumo di prodotti biologici e sostenibili per l'ambiente, nell'ambito dei servizi di refezione scolastica negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia, nelle scuole primarie e nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado, verificandone i risultati in termini finanziari e gestionali.

In attuazione della norma di legge, sono stati emessi decreti attuativi (tra i quali il d.interm. 1° luglio 2019) che hanno previsto trasferimenti alle regioni finalizzati a ridurre i costi a carico dei beneficiari del servizio di mensa scolastica biologica e a realizzare iniziative di informazione e di promozione nelle scuole.

Politiche infrastrutturali

Il rapporto semplificato concernente "Lo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale di cui alla l. n. 443/2001 (c. d. legge obiettivo)" (delib. n. 6/2022/G) illustra il quadro generale della materia esaminata, evidenziando le criticità rilevate e le azioni risolutive intraprese dalle amministrazioni interessate.

L'esigenza di implementare le iniziative volte a razionalizzare e a rendere sempre più efficace la programmazione e l'individuazione degli interventi infrastrutturali prioritari per lo sviluppo del Paese è di fondamentale importanza nel contesto attuale, che vede alcuni interventi beneficiare delle risorse del PNRR, consentendo l'accelerazione e la semplificazione procedurale, nonché il pieno utilizzo delle risorse disponibili nel rispetto dei tempi definiti dai relativi cronoprogrammi.

L'indagine "Completamento raddoppio della linea ferroviaria Pescara–Bari" (delib. n. 11/2022/G), ha fornito un aggiornamento sullo stato di avanzamento (operativo e finanziario) dei lavori relativi alla tratta Termoli–Lesina, la cui realizzazione, prevista dal primo Programma delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale (del. Cipe 21 dicembre 2001, n. 121), mira ad incrementare capacità e regolarità del traffico ferroviario su tutta la "direttrice adriatica".

Nella relazione conclusiva dell'istruttoria sono state rilevate importanti criticità procedurali (esame delle soluzioni progettuali alternative e presenza di rilevante contenzioso), che hanno fortemente condizionato l'esecuzione dell'opera e l'impiego delle risorse finanziarie. La sezione ha dunque raccomandato l'avvio, in raccordo e sinergia con le competenti strutture del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di tutte le attività necessarie ad accelerare il processo autorizzativo realizzativo dell'opera, al fine di assicurare il pieno utilizzo delle risorse finanziarie stanziate ed il tempestivo e completo conseguimento degli obiettivi prefissati.

Con riferimento al "Fondo Salva Opere" (delib. n. 13/2022/G) la sezione ha verificato il finanziamento di tale fondo, alimentato da contributi delle amministrazioni centrali aggiudicatrici le gare di appalto (ovvero del contraente generale), i cui versamenti sono effettuati al bilancio dello Stato per il successivo stanziamento al cap. di spesa 7011.

Dal controllo è tuttavia emerso che per gli anni dal 2019 al 2022 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non ha richiesto la riassegnazione delle risorse, tantomeno ha proceduto col verificare la mancata corresponsione dei contributi ed a diffidare le amministrazioni inadempienti (o il contraente generale). Pertanto, la sezione ha chiesto al citato Dicastero l'adozione, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze (Ucb), di tutte le misure necessarie per: 1) assicurare che tutte le amministrazioni interessate siano a conoscenza dell'obbligo di versamento delle contribuzioni a loro carico; 2) verificare la tempestiva corresponsione degli importi dovuti; 3) richiedere la riassegnazione delle somme versate sul capitolo di spesa pertinente il Fondo.

Con l'indagine "Irrigazione del basso Molise con le acque dei fiumi Biferno e Fortore" (delib. n. 54/2022/G) si è voluto mettere in luce la situazione di particolare complessità e difficoltà in cui si trova l'opera, pur in presenza dei finanziamenti necessari (75 ml). Infatti, i lavori sono sospesi dal 10 settembre 2018, con uno stato di avanzamento solamente pari al 59,83%.

La sezione ha rinnovato la raccomandazione a una maggiore attenzione agli studi e alle indagini preliminari, da definire con la massima accuratezza, riducendo quanto più possibile il rischio di successive revisioni che comunque comportano ulteriori costi, compromettono il rispetto dei tempi programmati e impediscono il sollecito utilizzo di risorse pur immediatamente disponibili.

Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle amministrazioni

La relazione su "La riforma della riscossione per effetto del d.l. n. 193/2016 e della l. n. 234/2021" (delib. n. 56/2022/G) ha preso in esame le modifiche introdotte nelle procedure di riscossione, i riflessi organizzativi, i risultati derivati dalla riforma anche in termini di riduzione dei costi e il rafforzamento, più volte auspicato anche dalla Corte dei conti, del sistema di riscossione coattiva.

Risulta, inoltre, sempre secondo la Corte dei conti, non ulteriormente rinviabile una riforma del sistema della riscossione coattiva nazionale dei tributi, dei contributi e delle entrate locali diretta a realizzare una vera e propria "rivoluzione manageriale", che, nel rispetto dei principi costituzionali di compartecipazione alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva e di buon andamento ed imparzialità, renda concretamente possibile all'Agente della riscossione superare un approccio meramente formale e puntare a una gestione del processo di riscossione orientata ai principi di efficienza ed efficacia.

La Corte non ha mancato di sottolineare infine il ruolo che il PNRR svolgerà sul tema, evidenziando come l'Amministrazione possa incrementare le proprie potenzialità nel rispetto delle modalità e dei tempi rappresentati dalle opportunità offerte dal Piano stesso, garantendo il necessario monitoraggio degli investimenti programmati.

4. Il controllo concomitante: profili generali

L'art. 22, c. 1, d.l. n. 76/2020, ha previsto 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".

Si tratta di una funzione di controllo che, pur già introdotta nel sistema dalla l. n. 15/2009, è stata rivisitata dal legislatore allo scopo di imprimere un impulso acceleratorio ai principali interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. In tale quadro, la funzione di controllo concomitante si colloca nell'ampio *genus* del controllo sulla gestione, attribuito alla Corte dei conti – in quanto magistratura terza e neutrale – sulla base dell'art. 100 Cost. Essa rappresenta la più recente tappa del percorso legislativo volto a modificare le forme di intervento della Corte dei conti - intrapreso, come noto, con la riforma operata dalla l. n. 20/1994 – nel senso di un maggiore impiego dei controlli esterni, improntati sul modello delle verifiche gestionali, in parallelo con uno spostamento del baricentro dell'azione amministrativa, sempre più concentrata sul raggiungimento dei risultati e sul perseguimento di obiettivi misurabili in termini di efficacia e qualità dei servizi resi alla collettività, assicurando al contempo il corretto impiego delle risorse disponibili, in parte provenienti dall'Unione europea, rimesse al *management* pubblico.

A tal fine, il quadro normativo prevede che, nell'esercizio della funzione di controllo concomitante, la Corte dei conti possa, ove vengano accertate gravi irregolarità gestionali ovvero rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi, formulare una segnalazione all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale (art. 22, d.l. n. 76/2020). Parimenti è prevista - ove vengano accertate gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme nazionali o comunitarie ovvero rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi - la comunicazione al competente Ministro affinché assuma provvedimenti conseguenti (art. 11, l. n. 15/2009). Oltre a tali esiti, il Collegio può rivolgere alle Amministrazioni interessate raccomandazioni utili ad innescare percorsi auto-correttivi, secondo la logica che guida il controllo sulla gestione (art. 3, c. 6, l. n. 20/1994).

Sotto il profilo organizzativo, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, con delib. n. 272/2021, ha istituito, presso la sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, il Collegio del controllo concomitante.

Quest'ultimo ha avviato la propria operatività nel febbraio 2022, adottando una prima delibera di programmazione e di inquadramento delle proprie funzioni (delib. n. 1/2022), successivamente integrata (delib. n. 12/2022). In tale pronuncia, il Collegio ha evidenziato come il controllo concomitante sia finalizzato ad esaminare *in itinere* l'efficienza gestionale di piani, programmi e progetti, indirizzando le Amministrazioni attuatrici verso percorsi virtuosi. Il serrato ritmo dei controlli effettuati dalla Corte dei conti "in corso d'opera" ha consentito di attribuire un efficace impulso acceleratorio all'azione amministrativa, sollecitando i soggetti controllati a non accumulare ritardi gestionali e di spesa; parimenti, l'ottica predittiva e prognostica che connota l'interazione con le Amministrazioni ad "opera non ancora conclusa" ha già permesso di evitare sviamenti verso percorsi inefficaci e di "cattiva spesa" delle risorse gestite. Dal punto di vista finanziario, risultano sottoposti a controllo concomitante interventi per un totale di 69 md. Nello specifico, circa 48 md di interventi (pari a circa il 25% del totale degli investimenti esaminati)

sono finanziati dal PNRR; 4 md di opere sono finanziate dal PNC; 15 md di progetti sono finanziati con risorse di altra natura (leggi di bilancio, altri interventi statali).

In attuazione della programmazione, nel corso del 2022, il Collegio del controllo concomitante ha emesso 24 deliberazioni, di cui venti raccomandazioni e quattro pronunce relative alla valutazione di percorsi auto-correttivi intrapresi dalle amministrazioni interessate. In nessun caso, è stata accertata la presenza di criticità tali da giustificare l'applicazione dell'art. 9 l. n. 15/2009 e dell'art. 22 d.l. n. 76/2020.

Di seguito, si fornisce un quadro sintetico delle aree in cui si sono svolte le attività di indagine di maggior rilievo del controllo concomitante.

Mobilità e Logistica

Nell'ambito di questa missione, il Collegio ha analizzato il programma "Elettrificazione delle banchine - *Cold Ironing*" (M3C2 – 1.1), cui sono destinati 700 ml fra il 2021 ed il 2026, finalizzato alla realizzazione di un sistema di alimentazione elettrica per le navi ormeggiate in porto, al fine di consentire lo spegnimento dei motori (attualmente costantemente accesi), azzerando, pertanto, nelle città portuali le relative emissioni nocive per l'ambiente e per la salute delle popolazioni residenti.

Il Collegio ha adottato due delibere di *warning* (delib. nn. 9 e 11 del 26 settembre 2022). In prima analisi è stato accertato il sostanziale conseguimento degli obiettivi intermedi stabiliti dalla regolamentazione di settore fino a tutto il primo trimestre 2022; ciononostante sono state rilevate alcune criticità.

Anzitutto, in chiave prospettica, si richiama quella legata alla pubblicazione dei bandi per la realizzazione del 30% delle opere o dell'esecuzione dei lavori, visto che i soggetti attuatori (le autorità portuali) hanno orientato piuttosto la propria attività amministrativa all'affidamento della sola progettazione o dello studio di fattibilità tecnico - economica, secondo cronoprogrammi comunque condivisi dal Ministero delle infrastrutture e la mobilità sostenibili (Mims, Ministero proponente).

Inoltre, è stato evidenziato un ritardo nello sviluppo di una parte del Sistema di tracciamento informatico ("Piattaforma") che il Ministero proponente ha ritenuto strategico ai fini della vigilanza sull'andamento del Programma.

Infine, è stata verificata la necessità di un maggiore coordinamento centrale dei progetti, da riferire anche al profilo tecnico e tecnologico (definizione di standard) del *Cold Ironing*, oltre che procedurale, attraverso l'adozione dei previsti atti di indirizzo e linee guida.

A seguito delle raccomandazioni impartite dal Collegio, è stato avviato un percorso auto-correttivo da parte del Ministero proponente, finalizzato a superare le criticità rilevate; la valutazione circa l'adozione delle predette misure correttive è stata poi oggetto di altre pronunce collegiali (delib. nn. 14 e 15 del 25 ottobre 2022, nonché n. 24/2022).

Lavoro e inclusione sociale

Nell'ambito di questa misura/materia è intervenuta la delib. n. 3/2022, che ha analizzato il progetto di "Potenziamento dei Centri per l'impiego", (M5C1 - 1.1), cui sono destinati 600 ml nell'ambito del PNRR, di cui 400 ml per progetti già avviati e 200 ml per progetti addizionali.

La deliberazione ha ad oggetto, in particolare, la verifica sullo stato di svolgimento delle attività poste in essere a livello centrale e territoriale, in vista del

raggiungimento dell'obiettivo previsto per il quarto trimestre 2022, secondo cui almeno 250 Centri per l'impiego devono completare il 50% delle attività previste dai Piani di potenziamento regionali triennali 2021 - 2023.

Il progetto di potenziamento è stato attenzionato dalla Corte dei conti perché dall'efficienza dei Centri per l'impiego dipende la corresponsione effettiva delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale alle persone che cercano lavoro.

Il Collegio, nel rilevare che, allo stato degli atti, non sono emerse criticità tali da implicare conseguenze in termini di responsabilità dei soggetti attuatori, ha approvato una serie di raccomandazioni, con la specifica finalità di accelerare l'attività amministrativa, affinché l'obiettivo più prossimo sia effettivamente raggiunto, nonché al fine di evitare eventuali ritardi nel potenziamento dei Centri per l'impiego in alcune regioni.

In tale prospettiva, il Collegio ha raccomandato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di agire in modo coordinato con le amministrazioni regionali, nonché di rafforzare la Direzione Generale per le politiche attive del lavoro, coinvolgendo nell'attuazione del progetto l'Agenzia per le politiche attive del lavoro (Anpal).

Nel medesimo ambito tematico si richiama altresì la delib. n. 10/2022, relativa al progetto "Creazione di imprese femminili" (M5C1 – 1.2), che ha l'obiettivo di rafforzare finanziariamente alcune misure già esistenti per supportare l'imprenditoria femminile, nonché il nuovo Fondo Imprese femminili, istituito con la legge di bilancio 2021.

L'istruttoria svolta ha dimostrato che le domande presentate, sia per la costituzione di nuove imprese che per lo sviluppo e il consolidamento delle imprese, risultano in numero altamente superiore rispetto alle risorse disponibili e, conseguentemente, gli sportelli di presentazione delle domande sono stati chiusi per esaurimento delle risorse.

Inoltre, è emersa una rilevante disomogeneità in termini di distribuzione territoriale delle domande pervenute; tale dato, tuttavia, non ha conseguenze pregiudizievoli con riferimento al rispetto della riserva dei divari territoriali, ma il Collegio ha comunque richiesto all'amministrazione di proseguire nel porre particolare attenzione al rispetto delle condizionalità previste a livello legislativo per l'attuazione del PNRR, con particolare riguardo alla riserva in questione.

Ulteriore raccomandazione del Collegio è stata rivolta alla "qualità" della spesa, affinché gli interventi posti in essere contribuiscano effettivamente al rilancio dell'imprenditoria femminile.

Salute

Relativamente a tale misura, degna di nota è la delib. n. 6/2022 sul progetto "Casa come primo luogo di cura e telemedicina" (M6C1 – 1.2), che vede destinate complessive risorse pari a 4 md, finalizzate all'adozione su larga scala di soluzioni di telemedicina, a sostegno dell'innovazione sanitaria ed all'incremento dei servizi di assistenza domiciliare.

Il Collegio ha raccomandato al Ministero della salute e all'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali – (Agenas) di assumere le necessarie iniziative per accelerare e portare a conclusione le attività di progettazione programmate, al fine del ragionevole rispetto dei tempi di progressiva attivazione dei servizi da offrire

alla collettività, comprensivi delle preliminari fasi di sperimentazione e monitoraggio.

Transizione ecologica

In tale ambito il Collegio si è espresso sul progetto "Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi - navi" e sul progetto "Bonifica dei siti orfani".

Quanto al primo, ricompreso nel Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNIC), che integra, con risorse nazionali, gli interventi del PNRR (M2C2 - 4.4), appare opportuno evidenziare che l'investimento mira a rinnovare in senso *green* la flotta navale mediterranea, a favorire l'utilizzo di combustibili meno inquinanti (GNL) e a ridurre le emissioni delle navi - traghetto dello stretto di Messina, attraverso l'acquisto di navi ibride e la ibridizzazione della flotta già esistente.

Il Collegio (delib. n. 5/2022) ha rilevato la presenza di diffusi ritardi nell'attuazione del progetto; tali rallentamenti, allo stato, non sono ingiustificati in quanto dovuti ai tempi di interlocuzione con la Commissione europea (che deve pronunciarsi circa il regime applicabile agli incentivi previsti dal progetto, definendo se ricorra l'ipotesi degli aiuti di Stato) nonché ad eventi estrinseci non preventivabili (l'aumento del costo dei materiali connesso alla guerra Russia – Ucraina).

Sono state altresì accertate alcune criticità suscettibili di pregiudicare, prospetticamente, il corretto sviluppo del progetto. Quale misura autocorrettiva, il Collegio ha in particolare raccomandato ai soggetti attuatori (Mims e Rete Ferroviaria Italiana, Rfi) l'avvio di una approfondita riflessione sulla più efficiente gestione del traffico nello stretto di Messina, posto che la costruzione di una nuova nave ibrida si rivela non idonea al traghettamento di treni a composizione bloccata di lunghezza pari a 200 m. (es. treni alta velocità) e non è chiaro il rapporto, in termini di costi/benefici, della ibridizzazione della flotta navale già esistente.

Il secondo progetto esaminato (delib. n. 16/2022) ha ad oggetto la bonifica dei siti inquinati, operazione che riveste una particolare importanza a livello finanziario e ambientale. Infatti, è noto che vivere in prossimità di territori fortemente inquinati espone a numerose patologie (*in primis*, quelle tumorali), con conseguente compromissione del diritto alla vita e alla buona salute dei singoli da un lato, ed emersione di pesanti oneri per lo Stato dall'altro (per l'assistenza medica dei cittadini che vivono in zone ambientalmente deteriorate e per eventuali sanzioni comunitarie in tema di inquinamento).

All'esito di un'analisi a campione svolta su alcuni "siti orfani", ossia luoghi contaminati non bonificati dai responsabili o dai proprietari dei terreni perché sconosciuti o inadempienti (ubicati nella regione Campania), il Collegio ha accertato che tutti i progetti di bonifica in territorio campano presentano ritardi rispetto al cronoprogramma attuativo, anche a motivo di carenze procedimentali che hanno causato alcune difficoltà nell'approccio operativo ai lavori di bonifica da parte dei Comuni, soggetti attuatori degli interventi. Pertanto, il Collegio ha impartito raccomandazioni affinché si possa attivare la realizzazione degli interventi in tempi rapidi, evitando che i ritardi già accumulati nel cronoprogramma possano acuirsi a scapito della salute dei residenti delle zone inquinate.

Cultura

Sulla misura è intervenuta la delib. di *warning* n. 7/2022 sul progetto "Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi" - compreso nel PNRR (M1C3 – 1.2); esso è finalizzato a ridurre gli ostacoli, le disuguaglianze e le carenze strutturali ed informative che limitano l'accesso di tutti i cittadini al patrimonio culturale del Paese. Al riguardo, il Collegio ha evidenziato l'esigenza di procedere tempestivamente alla pianificazione degli interventi da realizzare e all'adozione dei distinti decreti di ammissione a finanziamento, per assicurare il rispetto del target di realizzazione dei primi 150 interventi entro il secondo trimestre 2023.

Il progetto è stato avviato, ma deve essere completata, anche all'esito degli avvisi pubblici rivolti ai luoghi della cultura pubblici non statali e privati, la complessiva individuazione dei 617 siti ove realizzare gli interventi. Il Collegio ha, altresì, raccomandato il parallelo avvio e sviluppo delle ulteriori linee di attività relative alla Piattaforma AD Arte e alla formazione del personale amministrativo e degli operatori culturali da dedicare alla più ampia fruizione di luoghi della cultura, per garantire la sinergia tra le diverse linee di attività del programma, necessaria all'efficienza ed efficacia della spesa pubblica complessiva.

Nell'ambito della medesima misura è intervenuta la delib. n. 26/2022 sul progetto denominato "Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)", compreso nel PNRR (M1C3 – 3.2).

Il Collegio, avendo accertato la presenza di diffuse criticità, ha impartito specifiche raccomandazioni al Ministero della Cultura, tese ad acquisire progetti specifici corredati dei relativi quadri economico-finanziari, nonché ad adottare i dovuti atti di indirizzo, coordinamento, controllo, monitoraggio e verifica nei confronti dei soggetti partecipanti all'implementazione esecutiva delle diverse linee di intervento, specificando altresì di adottare tutte le misure urgenti e necessarie per il raggiungimento degli obiettivi già previsti al 31 dicembre 2022 e non ancora realizzati.

Il Collegio, inoltre, ha raccomandato all'Unità di missione per il PNRR di svolgere, in raccordo con la Direzione generale per il cinema ed audiovisivo (soggetto attuatore per il progetto PNRR – M1C3 - 3.2), il coordinamento delle relative attività di gestione, del loro monitoraggio, rendicontazione e controllo, nonché di vigilanza affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR.

Istruzione e ricerca

Nell'ambito della missione 4, il Collegio ha analizzato diversi investimenti.

In primis, il Collegio ha esaminato lo stato di avanzamento dell'intervento dedicato all'obiettivo denominato "Potenziamento delle infrastrutture per lo sport a scuola" (M4C1 – 1.3), che interesserà 444 scuole del primo e del secondo ciclo di istruzione per una superficie complessiva di 230.440 m², da completare entro il secondo trimestre del 2026 (delib. n. 13/2022).

Al fine di rafforzare le infrastrutture sportive e favorire lo sport e i corretti stili di vita nelle scuole, riducendo il divario infrastrutturale esistente in tale campo, il PNRR ha stanziato risorse destinate per il 70% agli edifici scolastici del primo ciclo

di istruzione e per il 30% agli edifici del secondo ciclo di istruzione. Il 54,29% dei fondi totali è destinato alle scuole del Mezzogiorno.

Da quanto emerge dall'analisi condotta dal Collegio, solo una minima parte dell'elevatissimo numero di domande presentate, pari a 2.859, troverà capienza nei fondi messi a disposizione dal PNRR.

A giudizio della Corte, sarebbe stato opportuno prevedere in fase di programmazione uno stanziamento più congruo alle reali esigenze delle scuole italiane ovvero, quantomeno, destinare i fondi stanziati esclusivamente alla scuola primaria, in coerenza con la *ratio* della riforma ordinamentale prevista dall'art. 1, c. 239 e ss., della legge di bilancio 2022, che ha disposto la graduale introduzione dell'insegnamento dell'educazione motoria nella scuola primaria, con la presenza di docenti specializzati a ciò dedicati, a garanzia dell'esercizio effettivo del diritto all'educazione motoria fin dai primi anni della scuola dell'obbligo.

Nell'ambito della stessa missione e della medesima componente in discorso, il Collegio (delib. n. 17/2022) ha attenzionato anche l'investimento 3.3, denominato "Istruzione - Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica". Tale intervento persegue l'obiettivo di consentire la messa in sicurezza di una parte degli edifici scolastici, favorendo anche una progressiva riduzione dei consumi energetici.

L'investimento è finalizzato altresì all'incremento dei livelli di sicurezza delle scuole - principalmente sotto il profilo dell'aumento della sicurezza sismica degli edifici - nonché al miglioramento delle classi energetiche dei fabbricati stessi.

All'esito dell'istruttoria svolta dal Collegio si è evidenziato che, per quanto concerne i progetti nuovi, sussistono criticità nel rispetto dei termini di aggiudicazione dei finanziamenti a disposizione, un ritardo nella pubblicazione delle graduatorie e nella stipulazione della convenzione con gli Enti ammessi a finanziamento, nonché il rinvio delle scadenze con rimodulazione del cronoprogramma originario, oltre al mancato coordinamento tra il sistema ReGiS e il sistema ministeriale SNAES.

Il Collegio ha inoltre rilevato che per molti progetti in essere il termine di aggiudicazione del finanziamento risulta già scaduto, mentre per altri è prossimo alla scadenza.

Da tale circostanza consegue che il target finale del piano rischia di non essere raggiunto se non si provvede alla sostituzione dei progetti decaduti con altri progetti che, peraltro, sarebbero ancora da individuare.

Da ultimo, sempre con riguardo all'ambito dell'istruzione, il Collegio, con la delib. n. 20/2022, ha analizzato altresì l'investimento 1.1 denominato "Istruzione - Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia".

L'investimento si indirizza verso il raggiungimento dell'obiettivo del potenziamento, della costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili nido e delle scuole dell'infanzia, al fine di migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale.

Le risorse sono, pertanto, destinate a progetti di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri

polifunzionali per i servizi alla famiglia, con priorità per le strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane, con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti e a progetti volti alla riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati, con la finalità del riequilibrio territoriale, anche nel contesto di progetti innovativi finalizzati all'attivazione di servizi integrativi che concorrano all'educazione dei bambini e soddisfino i bisogni delle famiglie in modo flessibile e diversificato, sotto il profilo strutturale e organizzativo.

Il piano è costituito da "progetti in essere" relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei Comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia. Con riferimento ai progetti citati, dall'istruttoria svolta dal Collegio si evince che il Ministero dell'istruzione e del merito non ha rispettato l'obiettivo previsto dalla *milestone* nazionale, poiché ha approvato la classifica degli interventi per un valore inferiore a un terzo delle risorse disponibili. Tuttavia, tale inadempimento e le criticità ad esso collegate non sono state tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 11, l. n. 15/2009.

Con riferimento ai "progetti nuovi", invece, sono state approvate le graduatorie per un numero complessivo pari a 2.176 investimenti finanziati. Tali graduatorie, tuttavia, non risultano essere definitive, essendo ancora in corso l'attività istruttoria relativa alle richieste ammesse con riserva; pertanto, sul punto, il Collegio ha raccomandato di completare celermente l'istruttoria sullo scioglimento delle riserve, nonché di sottoscrivere tempestivamente gli accordi di concessione con gli enti locali beneficiari.

In materia di ricerca, le indagini del controllo concomitante hanno riguardato tre investimenti (delib. n. 21/2022).

Il primo prevede come *target* l'assunzione di 900 nuovi ricercatori; il risultato è stato raggiunto, con un numero di assunzioni superiore all'obiettivo fissato. Il Collegio ha, tuttavia, rilevato che solo il 30% dei ricercatori sono stati assunti presso istituzioni universitarie del Sud e ha pertanto segnalato il mancato raggiungimento della quota del 40% prevista dall'art. 2, c. 6-*bis*, d.l. n. 77/2021, al Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, anche ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive e compensative.

Il secondo investimento è costituito dal PNR, piano volto al finanziamento di 16 progetti di ricerca presentati da enti e istituzioni pubbliche di ricerca, nonché di 310 progetti di ricerca presentati dalle Università.

Il terzo investimento esaminato attiene al bando PRIN 2020, 2022 e 2022 PNRR. Per quanto concerne il primo bando, sono stati ammessi a finanziamento 308 progetti, mentre per il secondo risultano pervenute richieste di finanziamento per 7.817 progetti, di cui solo 3.050 potranno essere ammessi a finanziamento, atteso l'importo totale a disposizione. Sul punto la Corte dei conti ha rilevato che il raggiungimento di tale *target* è a rischio, atteso che risulta complesso assegnare in poco più di un anno una quota così elevata di progetti. In relazione al terzo bando, la pubblicazione, prevista per dicembre 2022, è già avvenuta.

Digitalizzazione P.A. e innovazione

Nell'ambito della missione M1C2, il Collegio ha analizzato il sub-investimento 3.1, in particolare sia il Piano "Italia a 1 Giga" che il Piano "Italia 5G".

In particolare, il Piano "Italia a 1 Giga" (delib. n. 18 del 22 novembre 2022) ha l'obiettivo di promuovere, attraverso l'intervento pubblico, investimenti in reti a banda ultralarga che consentano di garantire a tutti gli utenti una velocità di connessione in linea con gli obiettivi europei della *Gigabit society* e del *Digital Compass*. Più in dettaglio, tale misura mira a fornire, entro il 2026, una connettività a 1 Gbit/s in *download* e 200 Mbit/s in *upload* nelle aree NGA (*Next generation access*) grigie e nere per portare la connettività a circa 8,5 ml di famiglie, imprese ed enti.

Il Collegio, accertata l'insussistenza - allo stato degli atti - di criticità tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 11, l. n. 15/2009 e all'art. 22, d.l. n. 76/2020, ha raccomandato al Dipartimento per la trasformazione digitale di rafforzare i controlli sulla realizzazione degli investimenti, al fine di intercettare tempestivamente eventuali scostamenti dal cronoprogramma e, conseguentemente, adottare i necessari interventi correttivi, nonché di monitorare l'impatto dell'aumento dei prezzi delle materie prime e quello della scarsità di manodopera specialistica sull'esecuzione delle attività progettuali, al fine di prevenire eventuali criticità o ritardi.

Il Collegio ha altresì raccomandato di presidiare l'avvio e la piena funzionalità del sistema informativo, quale strumento indefettibile per assicurare un tempestivo governo delle fasi operative/esecutive del sub-investimento, nonché di garantire una tempestiva, efficiente ed efficace destinazione delle risorse finanziarie che residuano, in esito ai provvedimenti di aggiudicazione e al netto dell'importo massimo riconosciuto a Infratel Italia s.p.a.

Da ultimo, la delib. n. 18/2022 ha altresì raccomandato, nell'ambito degli interventi consentiti dalla Strategia europea, di valutare la possibilità di utilizzare le risorse residue anche per il finanziamento di ulteriori misure a sostegno della domanda o a supporto di altri progetti relativi alla banda ultralarga, ferma restando ogni necessaria e preventiva interlocuzione con le competenti autorità nazionali ed europee. Inoltre, *pro futuro*, si renderà indispensabile una scrupolosa analisi dei fabbisogni, una mappatura del contesto, un'accurata analisi delle condizioni di gara e un'attenta programmazione delle risorse, affinché il cospicuo *plafond* disponibile sia integralmente utilizzato.

CAPITOLO IX

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Contesto normativo

Le funzioni della sezione del controllo sugli enti, definite dalla l. n. 259/1958, in attuazione dell'art. 100 Cost., ineriscono al controllo sulla gestione finanziaria di un'amplia platea di soggetti di differente natura giuridica cui lo Stato contribuisce in via ordinaria o mediante contribuzioni continuative o con apporti al patrimonio: trattasi di enti pubblici, società partecipate dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche, fondazioni ed altri organismi di diritto privato.

In tempi recenti, numerosi sono stati gli interventi normativi che hanno riguardato la gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e che hanno, di conseguenza, inciso sulle attività della sezione. Giova richiamare, fra gli altri, il d.p.c.m. 23 agosto 2022 con il quale è stato adottato il "Regolamento in attuazione dell'art. 1, c. 596, della l. 27 dicembre 2019, n. 160 in materia di compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici" che trova applicazione a partire dai primi rinnovi delle cariche e la cui urgenza era stata segnalata più volte in vari referti della sezione. Dell'adozione di tale regolamento e dei relativi contenuti è stata data notizia a tutti i magistrati delegati al controllo con apposita comunicazione presidenziale.

Parimenti, la sezione ha adottato tutte le misure organizzative necessarie all'attuazione delle disposizioni introdotte dall'art. 11, l. n. 118/2022, (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), entrata in vigore il 27 agosto 2022, che apporta modifiche all'art. 5, d.lgs. n. 175/2016, (Tusp). La novella prevede che la Corte dei conti si pronunci, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, sull'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o sull'acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite. Anche di tale modifica normativa è stata data tempestiva notizia ai magistrati delegati al controllo ex artt. 12 e 2, accompagnata da una prima relazione di approfondimento, con nota di coordinamento del presidente della sezione.

La sezione con determinazione n. 118 del 18 ottobre 2022 si è anche pronunciata per la prima volta, dirimendo in particolare alcune questioni pregiudiziali e preliminari, con riguardo alla costituzione di una società da parte dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (Ismea).

Nell'esercizio delle funzioni di competenza sono stati anche approfonditi, nel corso del 2022, alcuni aspetti della gestione maggiormente interessati dalle più recenti riforme di sistema, dalle linee evolutive dell'ordinamento e dalle politiche pubbliche in materia. A tale scopo, ed a fini formativi, si sono tenuti, su impulso del presidente della sezione che ne ha presentato e coordinato i contenuti, incontri organizzati dalla Scuola di alta formazione, relativi a "Il controllo della Corte dei conti sugli enti di ricerca e valutazione della loro attività" (6 luglio 2022); "Il controllo della sezione enti sulle società partecipate in ambito statale" (30 maggio 2022); "Problematiche inerenti al controllo *ex* art. 12 l. n. 259/1958 e i nuovi pareri assegnati alla sezione enti dall'art. 5 del Tusp nella sua vigente formulazione" (10 novembre 2022), che hanno affrontato alcune tematiche di maggior novità e rilievo di competenza della sezione. Peraltro, sono proseguiti gli approfondimenti su tematiche già emerse nel precedente esercizio e che hanno trovato parziale soluzione: l'esercizio del controllo analogo nei riguardi delle società *in house*, l'interpretazione della complessa normativa sul c.d. "tetto" ai compensi degli organi degli enti e delle società partecipate, le modalità di esercizio del controllo ex art. 12 nei confronti delle società e degli enti retti da un amministratore unico.

Nel corso dell'anno è proseguito il monitoraggio degli effetti della pandemia da Covid-19 sui singoli enti e l'impatto, sia sotto il profilo della gestione amministrativa che sotto quello economico-finanziario, della relativa normativa emergenziale. Nuove esigenze di verifica e valutazione dei programmi di spesa finanziati con le risorse europee hanno determinato l'individuazione di specifiche linee di attività di monitoraggio e controllo sull'impiego di dette risorse.

Tra i nuovi e importanti compiti affidati all'Istituto, il più rilevante attiene alle attività di controllo connesse al PNRR, come declinate dall'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021, convertito dalla l. n 108/2021. Le citate disposizioni dedicate al controllo della Corte implicano un modello fondato sulla verifica degli esiti della gestione, anche in corso di svolgimento, volto a valutare traguardi (*milestone*) ed obiettivi (*target*), ad evidenziare difficoltà che possano incidere sui tempi di realizzazione dei progetti, monitorando stati di avanzamento o scostamenti. La sezione è stata chiamata a fornire il proprio contributo di analisi e di controllo gestionale nei confronti di quegli enti controllati che sono o che saranno destinatari dei finanziamenti. In particolare, la sezione ha previsto, nel programma delle attività di controllo (det. dell'8 febbraio 2022 n. 17), che i referti dovessero contenere anche una disamina su progetti, risorse e tempi di realizzazione dettati dal PNRR. Nel corso dell'anno, quindi, la quasi totalità dei referti approvati ha dato conto al Parlamento, in apposito capitolo, dell'esito del riscontro effettuato sui singoli enti controllati, anche tenendo conto dei parametri indicati dal citato art. 7, c. 7. Inoltre, a seguito dell'attività svolta da un gruppo di lavoro costituito *ad hoc*, la sezione ha effettuato uno specifico monitoraggio, anche mediante un apposito questionario indirizzato agli enti controllati, i cui risultati hanno consentito di predisporre una relazione confluita nella deliberazione delle SSRR del 28 marzo 2022 ai fini del rapporto semestrale ai

sensi dell'art. 7 della legge citata. Tale attività è proseguita ed è tuttora in corso, con invio di un ulteriore questionario, al fine di monitorare l'andamento dei progetti in essere e acquisire i necessari aggiornamenti in vista del prossimo rapporto semestrale, secondo le indicazioni fornite dalle SSRR.

Molti sono gli enti assoggettati al controllo di questa sezione che hanno un ruolo di primaria importanza ai fini dell'attuazione del PNRR e che la sezione ha controllato con particolare attenzione. È il caso della Sogei s.p.a, la quale assicura il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione finanziaria per l'attuazione del PNRR e che per tale attività può avvalersi di Studiare Sviluppo s.r.l. (ora Eutalia s.r.l.), secondo modalità definite in specifica convenzione, per la selezione di esperti cui affidare le attività di supporto (art. 7, c. 6); dell'Agenzia nazionale del turismo (Enit) autorizzata, in aggiunta alla dotazione organica prevista dalla legislazione vigente e a valere sulle risorse finanziarie iscritte nel bilancio di previsione per l'anno 2021, ad assumere, 120 unità di personale (art. 8, c. 6); della Consip, dell'Istat (artt. 11 e 11-*bis*), della Csea (art. 33-*ter*). È stata valutata, nel referto relativo all'esercizio 2021, anche l'attività di *advisory* e di diretta collaborazione svolta dalla società Cassa depositi e prestiti nei confronti di imprese ed enti pubblici (det. n. 155 del 20 dicembre 2022).

Accanto agli effetti dell'emergenza epidemiologica e alle necessità legate al PNRR sono state oggetto di esame le consuete misure di contenimento della spesa pubblica, razionalizzazione degli assetti organizzativi, attraverso la riduzione o l'accorpamento delle strutture, ricollocazione delle funzioni, nell'ottica di un efficientamento della gestione. Il riferimento è soprattutto ad alcune disposizioni recate dalla l. n. 178/2020, (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) e dalla l. n. 234/2021, (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) la cui portata precettiva, peraltro, si estende anche agli anni a seguire. Vari gli interventi normativi, contenuti nella citata l. n. 178/2020, a cui sono interessati gli enti controllati dalla sezione. Per il settore della ricerca sono previste, in particolare, risorse aggiuntive, attraverso l'incremento di un fondo esistente e l'istituzione di nuovi fondi. Nello specifico si istituisce nello stato di previsione del Ministero università e ricerca (Mur): il fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR), con una dotazione di 200 ml per gli anni 2021 e 2022 e 50 ml per il 2023 (art. 1, c. 548); il fondo per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca, con una dotazione di 100 ml per ciascuno degli anni 2021 e 2022, 250 ml per il 2023, 200 ml per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e 150 ml per ciascuno degli anni dal 2026 al 2035 (art 1, c. 549); il fondo per la valutazione e la valorizzazione dei progetti di ricerca, con una dotazione di 10 ml a decorrere dal 2021, e si consente al medesimo Mur di avvalersi di Invitalia per il supporto nell'analisi, nella valutazione e nel monitoraggio degli interventi nel settore della ricerca (art.1, c. 550). La citata l. 178/2020, inoltre, prevede l'introduzione di una serie di misure per l'attuazione del Programma Next Generation EU. In particolare, si prevede (cc. 1037-1050) l'istituzione di un apposito fondo di rotazione nello stato di previsione del Ministero economia e finanza (Mef). Parte delle risorse di detto fondo, pari a 250 ml per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, sono riservate a contributi per investimenti produttivi ad alto contenuto tecnologico, nella misura del 40% della

spesa complessiva dell'investimento. Le risorse sono gestite da Invitalia s.p.a. (o da società da questa interamente controllata). Il Ministro dello sviluppo economico trasmetterà una relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta da Invitalia s.p.a., con particolare riguardo alle commissioni trattenute dalla società, ai progetti di investimento finanziati e ai criteri posti alla base dell'erogazione dei contributi (cc. 1051-1067). La legge di bilancio per l'anno 2022 ha previsto la prosecuzione di una politica di bilancio espansiva, al fine di sostenere l'economia nelle fasi finali dell'emergenza sanitaria, ma anche per implementare il tasso di crescita nel medio termine, valorizzando gli effetti degli investimenti e delle riforme previsti dal PNRR. Per quanto concerne la ricerca è stato incrementato il fondo ordinario per gli enti di ricerca vigilati dal Mur (Foe) di 90 ml per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024 e di 100 ml annui a decorrere dal 2025, in particolare per la valorizzazione del personale (art 1, cc. 310 e 313); è previsto un piano di riorganizzazione e rilancio del Cnr, finalizzato a raggiungere maggiori livelli di efficienza amministrativa e gestionale, adottato dal Consiglio di amministrazione e che deve concludersi entro 3 anni dalla sua approvazione. Si dispone, inoltre, l'attribuzione al Cnr di un contributo di 60 ml annui a decorrere dal 2022 (cc. 319-323).

Come indicato anche nel referto approvato dalla sezione, con effetto dal 1° luglio 2022, la funzione previdenziale svolta dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (Inpgi), ai sensi dell'art. 1 della l. 20 dicembre 1951, n. 1564, in regime sostitutivo delle corrispondenti forme di previdenza obbligatoria, è stata trasferita, limitatamente alla gestione sostitutiva, all'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), che succede nei relativi rapporti attivi e passivi al fine di garantire la tutela delle prestazioni previdenziali in favore dei giornalisti. È stato istituito nello stato di previsione del Ministero della cultura un fondo con dotazione pari a 100 ml per l'anno 2022 e a 50 ml per l'anno 2023 per l'assegnazione di un contributo finalizzato a incrementare il fondo di dotazione delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al d.lgs. n. 367/1996, e di cui alla l. n. 310/2003, (art. 1, cc. 359, 360, 361). Per l'accelerazione degli interventi finalizzati alla promozione del trasporto con caratteristiche di alta velocità e alta capacità (AV/AC) sulla linea ferroviaria adriatica, anche al fine dell'inserimento nella rete centrale della Rete transeuropea di trasporto (TEN-T), è stata autorizzata, in favore di Rete ferroviaria italiana s.p.a. (Rfi), la spesa complessiva di 5.000 ml dal 2022 al 2034 (art. 1, c. 394). È stato rafforzato il finanziamento anche di Anas s.p.a. (art. 1, c. 397). Al fine di rilanciare la competitività delle imprese operanti nel settore agricolo e agroalimentare, per le attività di cui all'art. 2, c. 132, della l. n. 662/1996, è stata autorizzata la spesa di 50 ml per l'anno 2022 da trasferire all'Ismea e, al fine di favorire l'accesso al credito da parte delle imprese agricole, è stata anche autorizzata, la spesa di 10 ml per l'anno 2022 per la concessione di garanzie ai sensi dell'art. 17, c. 2, del d.lgs. n. 102/2004. Le già menzionate risorse sono versate sul conto corrente di tesoreria centrale di cui all'art. 13, c. 11, d.l. n. 23/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 40/2020, per essere utilizzate in base al fabbisogno finanziario derivante dalla gestione delle garanzie (art. 1, cc. 521 e 522). All'Autorità di sistema portuale del mar Tirreno centro-settentrionale stato riconosciuto, per l'anno 2022, un contributo di 2 ml (art. 1, c. 966). Al fine di garantire il sostegno ai processi di miglioramento e innovazione educativa, di formazione in servizio del personale

della scuola, di documentazione e ricerca didattica, di orientamento e contrasto alla dispersione scolastica, è stata autorizzata la spesa di 2 ml a titolo di contributo nell'anno 2022 a favore dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire) (art. 1, c. 973).

La sezione ha continuato a monitorare quanto disposto dal Tusp, che ha prescritto, anche per gli enti sottoposti al controllo *ex* l. n. 259/1958, che siano o stiano per diventare titolari di partecipazioni societarie, la comunicazione alla sezione di alcune procedure o provvedimenti ritenuti dal legislatore particolarmente significativi sotto il profilo della razionalizzazione delle partecipazioni stesse, soprattutto ai fini del contenimento della spesa. Peraltro, la sezione, come sopra indicato, ha tenuto conto delle innovazioni normative che hanno interessato il predetto testo unico. L'art. 16, c. 3-*bis*, del d.l. n. 73/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 106/2021, ha introdotto nell'art. 24 del Tusp il c. 5-*ter*, prevedendo, a tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, l'inapplicabilità anche per l'anno 2022 del termine per l'alienazione, nel caso in cui le società partecipate "abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2017-2019". Inoltre, l'art. 25-*bis*, c. 1, del d.l. n. 152/2021, convertito con modificazioni dalla l. 29 n. 233/2021, inserendo l'art. 4-*bis* nel Tusp, ha disposto che le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del PNRR, rientrano tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche. È stato, tra l'altro, oggetto di verifica il rispetto, da parte degli enti che rientrano nella qualificazione giuridica di "amministrazione pubblica" ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.lgs. 165/2001, degli adempimenti in tema di società partecipate, in particolare dell'obbligo di approvazione del provvedimento di razionalizzazione periodica (art. 20 del Tusp) e l'applicazione delle disposizioni circa l'osservanza del limite dei compensi per i componenti degli organi amministrativi e di controllo (art. 11).

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 annuale della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti controllati, con esito di referto al Parlamento (art. 7); tale referto investe anche i principali profili gestionali, tra i quali presentano rilievo quelli inerenti all'organizzazione strutturale, alla consistenza ed ai costi del personale, alla governance, al funzionamento dei controlli interni, alle partecipazioni societarie e all'attività negoziale. Per quanto attiene all'ambito soggettivo delle attribuzioni, ai fini dell'assoggettamento al controllo non rileva la natura giuridica di un ente; secondo quanto chiarito dalla Corte cost. nella sent. n. 466/1993 il controllo previsto dall'art. 100, c. 2, Cost. riguarda le gestioni suscettibili, in quanto beneficiarie di contributi pubblici ordinari, "di incidere, sia pure indirettamente, sul bilancio statale". Pertanto, come già anticipato, tra gli enti controllati 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, l'ampliamento dell'area del controllo della sezione. Gli enti assoggettati a controllo, mediante l'apposito d.p.c.m. o disposizione di legge, sono, al 31 dicembre 2022, complessivamente 317 (314 nel 2021), compresi i 103 Automobile club provinciali e locali. Di essi 211 sono enti pubblici (222 nel 2021 in quanto alcuni hanno poi acquisito natura privata), 40 (37 nel 2021) sono società e 66 (55 nel 2021) sono persone giuridiche di diritto privato diverse dalle società. Di tali enti, 77 (75 nel 2021) sono controllati con le modalità di cui all'art. 12 della citata l. 259, n. 233 (232 nel 2021) con le modalità di cui all'art. 2 della medesima e 7 in base alla l. 14 gennaio 1994, n. 20.

La sezione ha continuato ad adottare le recenti misure di rafforzamento del contraddittorio (det. n. 7 del 30 gennaio 2020), a seguito della modifica ed integrazione del regolamento interno della sezione; al riguardo, i relatori, nel caso in cui vengano riscontrate, all'esito dell'istruttoria, criticità gravi e non risolvibili, ne informano i vertici dell'amministrazione o i responsabili delle strutture competenti e la relativa risposta è oggetto di specifica valutazione nell'ambito del previsto gruppo di lavoro (art. 8-*bis* del reg.). Sempre in ossequio a tale modifica, il referto approvato in adunanza viene inviato (oltre che al Parlamento) ai vertici dell'ente, che sono invitati a presentare eventuali osservazioni (art. 5, c. 2-*bis* del reg.), per essere esaminate dalla sezione nel successivo referto. La sezione svolge periodicamente un'attività di ricognizione degli enti per i quali possono ritenersi sussistenti i presupposti per l'assoggettamento al controllo di cui alla l. n. 259/1958, adottando apposita determinazione con cui chiede l'emanazione di d.p.c.m., dichiarativo della sottoposizione a controllo. Al riguardo, nel corso del 2022 la sezione ha adottato la delibera n. 3 del 13 gennaio 2022, relativa a Leonardo s.p.a., a seguito della quale è intervenuto il decreto di assoggettamento da parte del Presidente del C.d.m., in esito al quale è stato nominato il magistrato delegato al controllo ed è stata adottata la determinazione n. 100 dell'8 settembre 2022 volta a disciplinare i relativi adempimenti. Sono stati poi proposti gli assoggettamenti delle società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 s.p.a. con delibera n. 109 del 20 settembre 2022 e Soluzioni per il sistema economico società per azioni (Sose s.p.a) con delibera n. 110 del 20 settembre 2022; per entrambe le società è in corso la procedura per l'adozione del d.p.c.m. di sottoposizione a controllo. A seguito di previsione dell'art. 1, c. 427, della l. 234/2021, è stato emanato in data 15 giugno 2022 il decreto del Presidente del Cdm di assoggettamento a controllo ex art. 12 della società Giubileo 2025 a cui ha fatto seguito la nomina del magistrato delegato al controllo e la delibera della sezione n. 113 del 29 settembre 2022, con la quale sono stati regolati i conseguenti adempimenti a carico della società. Continuano, altresì, ad essere monitorate le procedure di costituzione e quelle volte a consentire la concreta operatività della fondazione "Istituto di ricerche tecnopolo mediterraneo per lo sviluppo sostenibile" con sede a Taranto (prevista dall'art. 1, cc. 732, 733 e 734, l. n. 145/2018) per il quale l'art. 4 del d.p.r. n. 195/2020, prevede il controllo della Corte dei conti, nonché dell'autorità per la laguna di Venezia, la cui norma istitutiva (d.l. n. 104/2020, convertito dalla l. n. 126/2020, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia") prevede il controllo di questa sezione, secondo le modalità dell'art. 12, l. n. 259/1958 (art. 95, c. 9). La sezione, inoltre, monitorerà, a seguito della pubblicazione della legge

di bilancio 2023 (l. 29 dicembre 2022, n. 197), le procedure di trasformazione in società dell'Istituto per il credito sportivo e culturale per il quale è previsto dall'art. 1, c. 626, il controllo della Corte dei conti secondo le modalità previste dall'art. 12.

A livello complessivo, la sezione nel 2022 ha tenuto 157 gruppi di lavoro nonché 52 adunanze, nelle quali sono state deliberate 148 determinazioni di referto (139 nel 2021), oltre 8 determinazioni relative ad altri argomenti (2 nel 2021) per un totale di 156 determinazioni (141 nel 2021).

3. Le principali determinazioni di controllo

In attuazione del programma di controllo varato con la determinazione n. 17 dell'8 febbraio 2022, la sezione ha deliberato, nel 2022, n. 148 determinazioni di referto riferite agli enti assoggettati al controllo. Pur necessariamente riferite 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. Si riportano di seguito le valutazioni di sintesi, quali risultano dalle singole relazioni della sezione, su enti aventi analoga struttura e chiamati alla medesima funzione istituzionale. Si riassumono inoltre le risultanze di alcuni referti di rilievo approvati nell'anno in esame.

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. 509/1994, e quelli, aventi la medesima configurazione di diritto privato, costituiti per effetto del d.lgs. n. 103/1996.

La Corte dei conti esercita il controllo sugli enti previdenziali privati 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, attuatori del complessivo sistema di previdenza e di *welfare* dei lavoratori professionali, viene posta primariamente sulla sostenibilità della spesa nell'arco temporale dell'esercizio di riferimento e nella prospettiva di medio e lungo periodo. L'esame del rapporto tra le contribuzioni degli iscritti e le prestazioni erogate ha confermato, per la maggior parte delle casse, proiezioni attuariali (art. 24, c. 24, d.l. n. 101/2011, convertito dalla l. n. 214/2011) in sostanziale equilibrio, pur con la necessità, spesso, nell'arco temporale preso in considerazione dall'attuario, di copertura delle prestazioni mediante l'apporto compensativo derivante dalla gestione del patrimonio. Si è registrata, peraltro, la tendenza al decremento del predetto rapporto, fenomeno sul quale incidono anche fattori demografici e biometrici. Al riguardo la sezione presta specifica attenzione sia al saldo tra contributi e prestazioni complessivi (per la previdenza e l'assistenza), sia al saldo tra contributi e prestazioni nel settore esclusivamente pensionistico. Quest'ultimo risponde alla necessità, prevista dall'art. 24, c. 24, d.l. n. 201/2011, convertito dalla l. n. 214/2011, del mantenimento dell'equilibrio tra entrate contributive per la previdenza e spesa per

prestazioni pensionistiche. L'esame della sezione ha ad oggetto anche le eventuali iniziative volte a destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali, secondo quanto previsto dall'art. 8, c. 3, del d.lgs. n. 103/1996; la scelta in tal senso presuppone valutazioni accurate dell'ente, volte a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario. Quanto al profilo della gestione del patrimonio e degli investimenti, si è rilevato che alcune casse hanno emesso specifiche regolamentazioni, in risposta all'esigenza che siano predeterminati dagli enti previdenziali i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti, anche con riferimento alla definizione dei processi decisionali e di controllo degli stessi. Non è risultato completato, nel corso del 2022, l'*iter* di approvazione dello schema di decreto del Mef, da adottare di concerto con quello del lavoro e delle politiche sociali e sentita la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), recante, ai sensi dell'art. 14, c. 3, d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 111/2011, disposizioni riguardanti gli enti previdenziali, in materia di investimenti, conflitti di interessi e banca depositaria. È da evidenziare, a questo proposito, la disposizione recata dall'art. 1, c. 311, della l. n. 197/2022, (l. bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), che ha disposto che il predetto c. 3 dell'art. 14 è sostituito dal seguente: "3. Entro il 30 giugno 2023, con decreto del Mef, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Covip, sono definite norme di indirizzo in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti di diritto privato di cui al d.lgs. n. 509/1994 e al d.lgs. n. 103/1996, di conflitti di interessi e di banca depositaria, di informazione nei confronti degli iscritti, nonché sugli obblighi relativamente alla governance degli investimenti e alla gestione del rischio. Entro sei mesi dall'adozione del decreto di cui al primo periodo e nel rispetto di quanto disposto dallo stesso, gli enti previdenziali adottano regolamenti interni sottoposti alla procedura di approvazione di cui al c. 2 dell'art. 3 del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509". In merito alla gestione del risparmio previdenziale 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. L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha dato luogo a provvedimenti a tutela delle posizioni previdenziali degli iscritti, riconducibili a tre tipologie di agevolazioni, ossia la sospensione del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, l'erogazione di un'indennità e l'esonero contributivo. In primo luogo, già con l'art. 5 del d.l. n. 9/2020, è stata disposta la sospensione dei termini per i versamenti dei contributi previdenziali, in scadenza dal 23 febbraio 2020 al 30 aprile 2020, prevedendosene l'effettuazione dal primo maggio successivo, 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. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020, è stata confermata (art. 37) la sospensione dei termini di versamento dei contributi e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria dovuti dai datori di lavoro domestico, allungandosi il periodo di scadenza (al 31 maggio 2020), con ripresa dei versamenti entro il 10 giugno 2020. La sospensione presupponeva la non applicazione di sanzioni e interessi. Con l'art. 18, c. 2, del d.l. n. 23/2020, convertito, con modificazioni dalla l. n. 40/2020, la

sospensione è stata confermata per aprile e maggio 2020, per le imprese che avessero presentato determinate percentuali di diminuzione del fatturato. Si prevedeva, altresì, che gli enti gestori della previdenza obbligatoria effettuassero comunicazioni circa i dati identificativi dei soggetti beneficiari all'Agenzia delle entrate, che avrebbe informato gli enti stessi circa l'esito dei riscontri effettuati sulla esistenza dei requisiti di legge. Con l'art. 126, c. 1, del d.l. n. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77/2020, è stato stabilito che i versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali, sospesi ai sensi dell'art. 18, c. 2, del d.l. n. 23/2020, venissero effettuati in un'unica soluzione entro il 16 settembre 2020 o mediante rateizzazione, fino a un massimo di quattro rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 settembre 2020. Il predetto termine è rimasto fermo per il 50% delle somme, per effetto dell'art. 97, c. 1, del d.l. n. 104/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 126/2020, che ha, inoltre, previsto che il versamento del restante 50% delle somme dovute potesse essere effettuato mediante non più di ventiquattro rate mensili, delle quali la prima entro il 16 gennaio 2021. Con il citato d.l. 18/2020 sono stati previsti nuovi interventi a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese, tra i quali l'istituzione, ex art. 44, del fondo per il "reddito di ultima istanza" a favore dei lavoratori danneggiati dal virus Covid-19, per l'erogazione di una indennità. L'art. 75, c. 1, d.l. 34/2020, aggiungendo il c. 1-*bis* all'art. 31 del suddetto d.l. 18/2020, ha previsto la cumulabilità dell'indennità di cui al citato art. 44 con l'assegno ordinario di invalidità. L'art 37, c. 1, del d.l. n. 73/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 106/2021, ha aggiunto quattro commi all'art. 31 del d.l. 18/2020, prevedendo, tra l'altro, oltre al differimento al 31 luglio 2021 del termine per la presentazione della domanda dell'indennità per gli aventi diritto al cumulo di cui al precedente capoverso, che essa sia erogata dai rispettivi enti di previdenza nel limite di spesa complessivo di 8,5 ml per l'anno 2021. Si è previsto, altresì, che gli enti previdenziali provvedano al monitoraggio del rispetto del predetto limite, comunicandone i risultati ai ministeri vigilanti, precisandosi come l'eventuale verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica, precluda altri provvedimenti concessori. Si sono susseguiti ulteriori provvedimenti che hanno adottato misure di sospensione dei termini di versamento dei contributi previdenziali, e previsto indennità. L'art. 1, c. 20 e ss., della legge n. 178/2020, 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 ml per l'anno 2021, che costituisce il relativo limite di spesa, destinato a finanziare l'esonero parziale dal pagamento dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti iscritti alle gestioni previdenziali obbligatorie, che abbiano percepito nel periodo d'imposta 2019 un reddito complessivo non superiore a 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. Anche in questo caso il legislatore ha stabilito l'onere, a carico degli enti previdenziali, del monitoraggio in ordine al rispetto del predetto limite e della comunicazione dei risultati ai ministeri vigilanti, con preclusione di ulteriori concessioni al verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica. L'art. 3, c. 1, del d.l. n. 41/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 69/2021, ha aumentato la dotazione finanziaria a 2.500 ml per l'anno 2021,

subordinando, peraltro, l'attribuzione dei benefici, ai sensi dell'art. 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), all'autorizzazione della Commissione europea. Il decreto attuativo n. 178 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Mef, del 17 maggio 2021, ha innanzitutto chiarito che l'esonero previsto dall'articolo 1, cc. da 20 a 22-*bis*, l. n. 178/2020 ha ad oggetto i contributi previdenziali complessivi di competenza dell'anno 2021 e in scadenza entro il 31 dicembre 2021, con esclusione dei contributi integrativi; ha quindi previsto che per beneficiare dell'esonero, gli interessati debbano risultare in possesso del requisito della regolarità contributiva. L'articolo 47-*bis* citato d.l. n. 73/2021, inserito, in sede di conversione, dalla l. n. 106/2021, ha disposto che detta regolarità contributiva è verificata d'ufficio dagli enti concedenti a fare data dal 1° novembre 2021 ed è assicurata dai versamenti effettuati entro il 31 ottobre 2021. Si evidenzia, inoltre, che l'art. 1 della l. n. 234/2021, ha disposto, al fine di garantire la tutela delle prestazioni previdenziali in favore dei giornalisti, che la funzione previdenziale svolta dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (Inpgi) ai sensi dell'art. 1 della l. n. 1564/1951, in regime sostitutivo delle corrispondenti forme di previdenza obbligatoria, con effetto dal 1° luglio 2022, è trasferita, limitatamente alla gestione sostitutiva, all'Inps, che succede nei relativi rapporti attivi e passivi (c. 103). Ulteriormente, con gli artt. 32 e 33 del d.l. n. 50/2022, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, è stata istituita una indennità *una tantum* in favore, rispettivamente, dei titolari di uno o più trattamenti pensionistici a carico di qualsiasi forma previdenziale obbligatoria (ivi comprese le casse) nonché dei professionisti iscritti a detti enti. Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Mef del 20 agosto 2022 sono stati definiti i criteri e le modalità per la concessione di tale indennità *una tantum*. L'art. 20, c. 1, del d.l. n. 144/2022, convertito con modificazioni dalla l. n. 175/2022, ha successivamente aumentato l'iniziale dotazione finanziaria per l'erogazione delle indennità. Anche in questo caso il legislatore ha stabilito l'onere, a carico degli enti previdenziali, del monitoraggio in ordine al rispetto del limite di spesa e della comunicazione dei risultati ai ministeri vigilanti. Si sottolinea infine il c. 251 dell'art. 1 della citata l. n. 197/2022, che ha esteso agli enti privati di previdenza obbligatoria i cc. da 231 a 252 dello stesso articolo, in base ai quali, in estrema sintesi, i debiti risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022 possono essere estinti senza corrispondere le somme affidate all'agente della riscossione a titolo di interessi, sanzioni, ed aggio maturato, versando le somme dovute a titolo di capitale, rimborso delle spese per le procedure esecutive e notificazione della cartella di pagamento. I medesimi enti dovranno emettere apposite delibere, pubblicate nei rispettivi siti internet istituzionali entro il 31 gennaio 2023 e comunicate entro la medesima data all'agente della riscossione.

Il conto consuntivo del 2020 ha esposto un avanzo finanziario di 88,415 md (in diminuzione rispetto all'anno precedente per effetto di una contrazione di 20,491 md), un risultato d'esercizio negativo per 25,200 md ed un patrimonio netto che a fine esercizio passa da 39,759 a 14,559 md. È quanto emerge dalla relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2020 dell'Inps, approvata con delib. n. 79 del 28 giugno 2022 dalla sezione del controllo sugli enti della Corte dei conti, che ha evidenziato come nell'aggregato delle entrate correnti, che nel 2020

risultano pari a 373,684 md, con un incremento di 18,460 md rispetto al 2019, quelle contributive rappresentano il 60,25% di quelle accertate (in valore assoluto 225,150 md). L'emergenza epidemiologica iniziata nel 2020 ha comportato una riduzione delle entrate contributive accertate pari a 11,061 md, più contenuta rispetto ai dati elaborati in occasione della predisposizione del bilancio preventivo assestato, e un incremento delle uscite per prestazioni istituzionali per 28,461 md (359,517 md in termini assoluti).

Nell'ambito delle agevolazioni contributive, complessivamente pari a 17,471 md, la Corte raccomanda che l'attività di verifica sui requisiti di accesso alle misure di riduzione del cuneo contributivo avvenga preventivamente per i casi di richieste di esonero contributivo derivanti dall'assunzione dei beneficiari. Sono 237 le istanze di sgravio accolte per un importo totale pari a 1,244 ml, riferibili al credito di imposta per effetto di assunzioni di percettori di reddito di cittadinanza. L'attività di vigilanza evidenzia 13.181 ispezioni in materia previdenziale di cui irregolari 8.477. I lavoratori trovati in posizione irregolare ammontano a 144.014, la cui quota totalmente in nero rappresenta poco meno del 2% (2.455 soggetti). L'ammontare accertato della sorte contributiva omessa/evasa risulta pari a 375,808 ml rispetto ai 532,204 ml del 2019. Il numero di ispettori in forza all'Istituto continua a diminuire, passando da 1.073 del 2019 a 1.020 (-4,9%) nel 2020. Per il 2020, infine, la Corte ha dato atto dei risultati raggiunti nello svolgimento dell'attività, ulteriore rispetto alle funzioni ordinarie, di mitigazione del rischio di povertà attraverso l'erogazione di prestazioni a sostegno del reddito di Cassa integrazione guadagni ordinaria con causale Covid-19 (ore autorizzate 1.765.228.806 rispetto a quelle utilizzate 673.222.022) e l'erogazione delle indennità Covid-19 (c.d. *bonus*) per una spesa di 6 md. La relazione pone, quindi, il *focus* sull'assetto organizzativo dell'Istituto e sui temi generali della riscossione dei crediti contributivi, della gestione del contenzioso e delle misure assistenziali, nonché sulle previsioni statistico-attuariali della spesa pensionistica.

Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail)

Le attività peculiari dell'Istituto corrispondono a quattro delle sette "missioni" approvate dai ministeri vigilanti; esse attengono agli ambiti delle politiche previdenziali (rapporto assicurativo e vigilanza), alle attività sociosanitarie (tutela sanitaria integrativa, riabilitazione e reinserimento lavorativo), alle politiche per il lavoro (attività dirette alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali), alla ricerca e innovazione (istituzionale e scientifica). Con l'art. 1, cc. da 1121 a 1126, della l. di bilancio 2019 è stato realizzato il nuovo sistema tariffario dell'Istituto. L'aggiornamento del sistema, immutato dal 2000, costituiva uno degli obiettivi definiti nei recenti Piani della *performance*, ed è stato definitivamente portato a termine con i decreti interministeriali del 27 febbraio 2019. La nuova tariffa prevede un abbattimento dei tassi medi, comportanti un minore onere per le imprese e, correlativamente, minori entrate per l'Istituto. Riveste natura essenziale, pertanto, il monitoraggio degli effetti finanziari della riforma, previsto dalla stessa novella legislativa, affinché, in caso di accertato significativo scostamento in senso negativo dell'andamento delle entrate, tale da compromettere l'equilibrio economico finanziario e attuariale della gestione assicurativa, l'Istituto proponga tempestivamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Mef l'adozione

delle conseguenti misure correttive, in occasione della verifica prevista al termine del primo triennio di applicazione. La riforma della *governance* di Inps e Inail (introdotta con il d.l. n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2019), oltre al ripristino del Consiglio di amministrazione (le cui funzioni da un decennio prima erano state devolute al Presidente dell'Istituto, con il d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010), ha previsto che nel periodo di perfezionamento dell'assetto del nuovo sistema la gestione degli enti previdenziali pubblici fosse affidata, previo apposito decreto interministeriale, a soggetti cui venivano attribuiti i poteri degli organi non ancora nominati, per assicurare la continuità dell'azione amministrativa. Al riguardo, la Corte ha evidenziato che le complesse procedure di nomina previste da diverse disposizioni normative, così come il sensibile protrarsi dell'*iter* di adozione dei provvedimenti da parte delle competenti autorità, rischia di incidere sul regolare esercizio delle funzioni e, quindi, sul buon andamento dell'azione amministrativa. La Corte ha anche auspicato che la gestione del patrimonio immobiliare dell'Istituto possa trovare adeguata composizione tra le complesse procedure vigenti e l'esigenza di una maggiore snellezza operativa. Il conto consuntivo del 2020 ha esposto risultati economico-finanziari tutti di segno positivo con un avanzo finanziario di 1,57 md (1,19 md nel 2019), un risultato economico di 1,45 md (in aumento rispetto all'esercizio precedente) e un patrimonio netto pari 9,72 md, (rispetto agli 8,27 md del 2019) e un saldo attuariale di 4,6 md (a fronte di 3,07 md del 2019).

Enti di ricerca e formazione

Notevoli risorse ha assorbito nel corso del 2022 l'attività svolta dalla sezione con riguardo agli enti di ricerca e formazione, settore che tradizionalmente comprende sia i venti enti pubblici di cui al d.lgs. n. 218/2016, sia altri enti con soggettività giuridica diversa ma il cui operato è riconducibile all'ambito della ricerca applicata (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – Svimez; Fondazione Istituto italiano di tecnologia – IIT; Fondazione Human Technopole; Formez PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni Istituti fisioterapici ospitalieri - IFO ed Istituto nazionale per le politiche pubbliche - Inapp). Si tratta di realtà eterogenee, non solo sul piano della soggettività e della mission istituzionale, ma anche sotto il profilo organizzativo e quanto a dimensioni della gestione finanziario- contabile, fatte oggetto di particolare interesse a livello strategico anche nell'ambito del PNRR, nell'ambito della Missione 4 ed in particolare della Componente 2, ispirata a valorizzare la creazione di conoscenze e la loro diffusione, anche mediante il potenziamento di filiere di ricerca in partenariato e lo sviluppo del c.d. trasferimento tecnologico, inteso come interscambio fra l'attività di ricerca pura e le sue applicazioni industriali, mediante il ricorso a strumenti convenzionali a contenuto non tipizzato e da verificare singolarmente a garanzia del corretto utilizzo delle ingenti risorse pubbliche immesse nel comparto e del rispetto dei principi di autonomia e libertà, anche di circolazione delle idee, che devono connotare la ricerca scientifica e l'operato dei ricercatori per massimizzarne gli esiti a vantaggio del benessere collettivo. In questa direzione, la sezione ha orientato l'attenzione nei referti approvati nel 2022, sebbene nella loro ordinaria ciclicità riferiti ad annualità contabili antecedenti al varo del PNRR, gettando così le basi per i doverosi

approfondimenti successivi. Il coinvolgimento degli enti del comparto nell'utilizzo dei fondi messi a disposizione, a livello sia comunitario sia statale, per il rilancio economico del paese apre una prospettiva di analisi gestionale e contabile nuova, finalizzata a centrare problemi attuativi che risentono delle linee di indirizzo assunte dai diversi ministeri vigilanti, quali amministrazioni centrali titolari degli interventi in questione, e che vanno ad affiancare i temi problematici già connaturati alle gestioni in argomento e da tempo oggetto di esame da parte della sezione, che non ha mancato di segnalarne la perdurante presenza o l'avvio a soluzione nella concretezza delle singole realtà controllate. Ciò ha fatto nell'esercizio delle proprie attribuzioni, che ricevono dall'art. 100 Cost. quel carattere di ausiliarietà da intendersi non già come forma impropria di invasione delle scelte di merito e/o di cogestione, quanto come garanzia di tutela preventiva del valore della buona amministrazione a beneficio anche dell'amministrazione chiamata a gestire risorse collettive, con ineludibili carichi di responsabilità, ma dovendosi districare tra complesse stratificazioni normative e realtà organizzative spesso inadeguate. È in questo contesto che i referti di controllo hanno dato conto del processo di adeguamento, che può dirsi ormai completato anche a seguito di alcuni contenziosi, degli assetti statutari ai principi espressi dalla Carta Europea dei ricercatori, recepiti nell'ambito del d.lgs. n. 218/2016. Parimenti, hanno messo a fuoco le questioni della corretta programmazione e gestione del fabbisogno di risorse umane, particolarmente sensibili per la sana gestione degli enti di ricerca in ragione dell'ampia autonomia di cui godono per legge in questo ambito, limitata dal solo rispetto di un elastico indicatore di bilancio il cui calcolo sconta inevitabilmente margini di discrezionalità e opinabilità. Si tratta di un'autonomia il cui esercizio richiede valide capacità prognostiche circa lo sviluppo della spesa e la sua sostenibilità nel tempo con entrate riproducibili, a tutela degli equilibri del bilancio e al tempo stesso scelte sostanzialmente idonee a non frustrare l' obiettivo, anch'esso sotteso alla mission istituzionale degli enti del settore, di garantire continuità all'attività dei giovani ricercatori applicati ai progetti, al fine di non depauperare il nostro paese di prezioso capitale di ingegni. Per tali finalità, del resto, i requisiti per la stabilizzazione negli enti di ricerca sono diversi e più ampi rispetto a quelli fissati per la generalità delle pubbliche amministrazioni. Parimenti negli ultimi anni sono cresciuti gli stanziamenti dedicati a carico del bilancio dello Stato. È emblematica, al riguardo, l'implementazione del fondo di finanziamento ordinario degli enti vigilati dal Mur con risorse strutturali sia per assunzioni in deroga di ricercatori sia per valorizzare e promuovere la crescita professionale di tutto il personale in dotazione, per effetto dell'art. 1, c. 541, l. n. 178/2020 e dell'art. 1, c. 310, l. n. 234/2021. In quest'ottica, quindi, è rilevante il contributo che il controllo affidato alla magistratura contabile continuerà a fornire nell' accertamento dell'appropriato utilizzo dei fondi allo scopo e nella segnalazione, di contro, dei profili di criticità che allontanano dall'obiettivo, per porvi tempestivo rimedio.

Il potenziale rilievo strategico dell'attività degli enti di ricerca è, poi, marcato anche dall'istituzione di nuovi fondi statali, destinati a finanziarli su riparto ministeriale ovvero a predisporre risorse assegnabili su bandi per progetti competitivi, quali, rispettivamente, il fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (Pnr) di cui all'art. 1, c. 548, della

legge di bilancio 2021 ed il fondo per la scienza applicata di cui all'art. 1, c. 312, della legge di bilancio 2022, sulla cui distribuzione e sul cui impiego va orientata l'attenzione nei prossimi referti anche per le necessarie valutazioni di impatto sui risultati di bilancio dei soggetti controllati. Anche le analisi condotte sui rendiconti e sui bilanci di esercizio per i referti al Parlamento approvati dalla sezione nel 2022, come in passato, hanno evidenziato la preponderante incidenza, tra le fonti di entrata, di risorse pubbliche, in particolare dello Stato, con limitato apporto di capitali privati per il finanziamento di attività di ricerca. Giova, tuttavia, evidenziare come, nel settore, appaia fondamentale distinguere l'apporto pubblico, rivolto ad affluire indistintamente al bilancio, da quello che finanzia iniziative specifiche e progetti selezionati competitivamente, in ragione delle caratteristiche di innovatività e di rilievo per gli obiettivi del Pnr e dunque legati alla valutazione del loro pregio scientifico, alle attitudini di eccellenza e alle capacità di attrazione di finanziamenti degli enti del settore. È stata, infine, riscontrata la perdurante assenza di indicazioni chiare da parte dei ministeri vigilanti in ordine alle modalità di introduzione di sistemi contabili economico-patrimoniali finalizzati, in particolare, a consentire il controllo analitico della spesa per centri di costo, secondo quanto previsto dall'art. 10, d.lgs. n. 218/2016. In tale carenza, accanto a realtà tuttora rigorosamente ancorate alle regole della contabilità finanziaria, ve ne sono alcune che hanno già autonomamente introdotto la sola contabilità ispirata alle regole civilistiche ed altre che in questa direzione si sono mosse con iniziative regolamentari di prossima applicazione. Ne deriva una crescente eterogeneità di regole di riferimento che inficia la possibilità di comparare efficacemente i dati contabili e di ottenere dati aggregati riferiti al settore nel suo complesso.

Enti produttori e regolatori di servizi economici

Nel raggruppamento, che è il più numeroso fra i cinque raggruppamenti in cui sono collocati gli enti controllati dalla sezione, rientrano principalmente enti pubblici, enti pubblici economici, e le società partecipate dallo Stato o da enti pubblici nazionali. Relativamente alle società di capitali partecipate dalle amministrazioni pubbliche, la disciplina normativa di riferimento è costituita principalmente dal citato d.lgs. n. 175/2016 e dalle norme di diritto comune. Sono stati sottoposti a verifica, nel 2022, numerosi profili, fra i quali: le procedure di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni in società già costituite, nonché di alienazione delle partecipazioni possedute; il rispetto dei limiti retributivi per amministratori e dipendenti; la completezza dei documenti contabili (compresi quelli relativi al bilancio consolidato); il rispetto delle norme in materia di *in house providing*; l'osservanza delle disposizioni riguardanti il numero massimo dei componenti e la parità di genere per gli organi di amministrazione e controllo; i processi di risanamento dei conti aziendali; il volume e le aree d'impiego degli investimenti; l'applicazione dei principi contabili internazionali (Ias/Ifrs) previsti dai regolamenti comunitari; il grado e le modalità di attuazione del d.lgs. 231/2001 sulla c.d. "responsabilità degli enti". Di seguito alcune massime relative alle principali determinazioni.

Cassa depositi e prestiti (Cdp s.p.a.)

Cassa depositi e prestiti s.p.a., società emittente titoli quotati nei mercati regolamentati sin dal 2009, opera per la concessione di finanziamenti allo Stato, alle regioni, agli enti locali, agli enti pubblici e agli organismi di diritto pubblico, destinati a operazioni di interesse pubblico promosse dai medesimi soggetti, nonché a favore di soggetti aventi natura pubblica o privata dotati di soggettività giuridica, con esclusione delle persone fisiche. Per il perseguimento dell'oggetto sociale, la Società utilizza fondi rimborsabili sotto forma di libretti di risparmio postale e di buoni fruttiferi postali, assistiti dalla garanzia dello Stato e distribuiti attraverso Poste italiane s.p.a. o società da essa controllate, e fondi provenienti dall'emissione di titoli, dall'assunzione di finanziamenti e da altre operazioni finanziarie. In un anno caratterizzato dal permanere di rilevanti difficoltà dovute all'emergenza pandemica, il Gruppo Cdp, in osservanza alla sua missione istituzionale di promozione a sostegno delle politiche di sviluppo del Paese, ha rivolto i suoi sforzi, nello svolgimento del proprio ruolo, ai fini di sostenere l'economia italiana. Alla luce dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'art. 27 del d.l. n. 34/2020, ("Decreto Rilancio"), convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020, ha autorizzato Cdp s.p.a. a costituire un patrimonio destinato, denominato "Patrimonio rilancio", al quale sono stati apportati taluni beni e rapporti giuridici individuati dal Mef, mediante il quale fornire un sostegno al rilancio del sistema economico produttivo italiano, nelle forme e alle condizioni previste dal Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato dell'Unione Europea. In ottemperanza all'art. 27 del citato decreto, a maggio 2021 l'Assemblea di Cdp ha approvato la costituzione del Patrimonio rilancio. È proseguito il sostegno di Cdp al tessuto imprenditoriale italiano (*Mid Cap e Large Corporate*) tramite la mobilitazione di oltre 4 md di euro di risorse nell'anno, attraverso gli strumenti di "Liquidità Covid-19" e supportando la crescita delle esportazioni. La società ha continuato a fornire il proprio supporto alla pubblica amministrazione attraverso, tra l'altro, il rifinanziamento di mutui concessi in passato dal Mef alle regioni anche per spese diverse da quelle di investimento (in attuazione delle disposizioni della legge di bilancio 2021) ed attraverso la gestione dei fondi del Mef per assicurare la liquidità necessaria al pagamento dei debiti della pubblica amministrazione mediante la concessione di anticipazioni di liquidità agli enti. Per quanto riguarda i risultati economico finanziari, il patrimonio netto della società registra una lieve diminuzione dello 0,7%, passando da 25.497 ml nel 2020 a 25.309 ml nel 2021, legata all'andamento dell'utile. L'utile netto di Cdp s.p.a. rimane positivo ed è pari a 2,4 md (2,8 md nel 2020), pur scontando gli effetti dei tassi di interesse ai minimi storici, la riduzione dei proventi derivanti dalla gestione del portafoglio titoli e l'adeguamento dei valori di carico delle partecipazioni. Il margine di interesse risulta pari a 1.777 ml, in riduzione rispetto al 2020 (2.062 ml), principalmente per gli effetti del contesto dei tassi d'interesse ai minimi storici. Il patrimonio netto consolidato registra un aumento, passando da 33.695 ml nel 2020 a 35.442 nel 2021. Tale aumento è da imputare alle dinamiche incrementative legate al risultato di esercizio i cui benefici sono stati mitigati dagli effetti del pagamento dei dividendi. A livello di Gruppo, l'utile netto ha registrato un considerevole aumento, da 1,2 md nel 2020 a 5,3 md nel 2021, grazie principalmente all'apporto della partecipazione in Eni (+1,5 md) valutata con il metodo del patrimonio netto. Il 25

novembre 2021 è stato approvato il piano strategico 2022-2024 che, stabilendo obiettivi e strumenti, individua quattro grandi tematiche da affrontare per contribuire al rilancio dell'economia italiana nel prossimo triennio: cambiamento climatico e tutela dell'ecosistema, crescita inclusiva e sostenibile, ripensamento delle filiere produttive, digitalizzazione e innovazione. In linea con gli indirizzi di tale piano strategico sono anche le azioni svolte dalla società in materia di PNRR.

Agenzia per la promozione all'estero e l'internalizzazione delle imprese italiane (Ice)

Con la determinazione del 22 novembre 2022, n. 140 la sezione ha approvato la relazione sulla gestione 2021 dell'Ice, a cui è affidato il compito di promuovere e sviluppare il commercio con l'estero e i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale, con particolare riguardo alle esigenze delle piccole e medie imprese. L'azione promozionale attuata dall'Ice nel 2021 è stata sviluppata tenendo conto delle direttive emesse dalla cabina di regia per l'Italia internazionale, che ha definito paesi prioritari e attività in termini di azioni strategiche, geografiche e settoriali, a seguito di confronto con i principali *stakeholders*, unitamente alle indicazioni contenute nel patto per l'export che ha coinvolto tutte le associazioni di categoria, i territori e gli enti preposti al sostegno pubblico all'internazionalizzazione. Il bilancio ha registrato un risultato economico di esercizio positivo (2.085.000). Il valore di produzione, pari a 233.390.594, ripartito tra attività istituzionale (83.441.192) e attività promozionale (149.949.402) ha registrato un incremento di oltre il 50% rispetto al bilancio di esercizio 2020 (154.290.501). L'incremento è dovuto alla ripresa dell'attività promozionale nel 2021 che ha comportato una crescita pari al 96,73% delle spese per la prestazione di servizi, per un ammontare complessivo di 115.006.000. Il volume di attività promozionale raggiunto nel 2021, pari a 149.962 949, ha registrato un aumento del 104,78% rispetto al 2020, che ha risentito degli effetti negativi della pandemia.

Poste italiane s.p.a.

Con la determinazione del 1° dicembre 2022, n. 147 la sezione ha certificato che Poste italiane s.p.a. ha chiuso il bilancio d'esercizio 2021 con un utile netto di 797 ml, più che raddoppiato rispetto al 2020 (325 ml), che era stato negativamente influenzato dagli effetti causati dalla diffusione del coronavirus. Nello specifico, i ricavi totali si sono attestati a 9.691 ml, in aumento del 7,2% rispetto al 2020 (9.041 ml). In particolare, i servizi postali hanno realizzato ricavi da mercato per 2.742 ml, segnando una crescita dell'8% rispetto al 2020, grazie alla ripresa delle attività che erano state condizionate dalle misure restrittive imposte dal *lockdown,* nonché dal continuo sviluppo dell'*e-commerce*. I servizi BancoPosta hanno conseguito ricavi per 5.123 ml, evidenziando un decremento rispetto al 2020 (5.177 ml), riconducibile essenzialmente ai comparti risparmio postale (-32 ml) e conti correnti (-62 ml di ricavi), in relazione al contesto di mercato caratterizzato da tassi di interesse estremamente bassi; positivo, invece, l'apporto del collocamento dei prodotti di finanziamento (+48 ml). I costi totali sostenuti nell'esercizio ammontano a 8.807 ml (8.711 ml nel 2020) e si incrementano per effetto dei maggiori costi variabili legati alla crescita del business pacchi. La dinamica dei ricavi e dei costi, osserva la sezione del controllo, ha portato a un risultato operativo e di intermediazione di 884 ml, a fronte

di un risultato del 2020 di 330 ml. Le disponibilità liquide a fine esercizio 2021 ammontano a 3.869 ml; di essi, 1.735 ml sono soggetti a vincolo d'impiego. Quanto ai risultati del Gruppo Poste italiane, l'esercizio 2021 si è chiuso con un utile di 1.580 ml, in crescita del 31% rispetto al 2020 (1.206 ml). I ricavi, che ammontano a 11.220 ml, registrano un incremento del 7% rispetto al 2020. I costi sostenuti dal Gruppo ammontano a 9.374 ml, in crescita del 4,1% (+372 ml) rispetto al 2020, in relazione ai maggiori costi per beni e servizi (+347 ml) sui quali incidono i maggiori costi variabili dei *business* in crescita. La dinamica dei ricavi e dei costi ha portato a un risultato operativo e di intermediazione (Ebit) di 1.846 ml, in crescita del 21,1% rispetto ai valori del precedente esercizio (1.524 ml). La relazione della Corte dei conti dà anche conto della vicenda relativa al sequestro preventivo cui sono stati sottoposti, tra i mesi di novembre 2021 e febbraio 2022, su iniziativa di alcune Procure della Repubblica, crediti di imposta rinvenienti da bonus 31 edilizi, per un totale di 380,5 ml; i suddetti provvedimenti di sequestro, nei quali Poste italiane è stata riconosciuta terza in buona fede o parte offesa dal reato, sono stati oggetto di riesame presso i Tribunali di competenza, con dissequestro di parte delle somme e di tre pronunzie della Cassazione penale, che ha invece, per il momento, confermato i sequestri portati al suo esame.

Nel corso dell'esercizio 2021 il Gruppo ha posto in essere diverse iniziative di rimodulazione dell'assetto organizzativo e rafforzamento societario, che hanno coinvolto tutte e quattro le aree di business. In particolare, il settore postale e logistico è stato interessato da alcune importanti operazioni societarie finalizzate a far crescere il Gruppo nel mercato della logistica e dei pacchi; in tale ambito, notevole rilievo ha assunto l'acquisizione dell'intero capitale sociale di Nexive Group s.r.l., operatore privato italiano per le consegne di corrispondenza e pacchi. Nel settore assicurativo facente capo al Gruppo Poste vita, in data 26 gennaio 2022 è stata approvata la cessione in favore di Poste italiane del 100% delle quote detenute in Poste *welfare* servizi. Nella seduta del 18 marzo 2021, il Consiglio di amministrazione ha approvato il nuovo piano industriale del Gruppo, "2024 *sustain & innovate*"; nella seduta del 22 marzo 2022 è stato poi approvato l'aggiornamento di tale Piano, "2024 *sustain & innovate plus*", nel quale il Gruppo conferma l'obiettivo di accompagnare il Paese in una crescita responsabile, inclusiva e sostenibile, attraverso anche un percorso di trasformazione digitale.

Anas s.p.a.

Con la determinazione del 1° dicembre 2022, n. 146 (esercizio 2021) la sezione ha registrato ritardi negli investimenti, rispetto alle previsioni del contratto di programma, non colmati nell'arco del 2022, che risultano essersi verificati a causa di un divario temporale tra la definizione dei piani e l'effettiva operatività dello strumento programmatico e del suo aggiornamento. Nello specifico, la percentuale di scostamento tra la previsione di produzione del contratto di programma per l'anno 2021 ed il consuntivo 2021 è pari a -51%, evidenziando una notevole variazione negativa in termini di investimenti in nuove opere. Nel corso del 2021 sono stati pubblicati bandi di gara relativi ad appalti di lavori, forniture e servizi per un importo complessivo a base d'appalto di 2 md; rispetto al 2020 si evidenzia un decremento dell'importo bandito per 3,8 md a fronte di un notevole incremento dell'importo aggiudicato e stipulato. Durante l'esercizio in esame l'importo

complessivo dei lavori in corso relativi a nuove infrastrutture stradali è pari a 5,25 md, mentre quello dei lavori avviati ed ultimati si è attestato, rispettivamente, a 1,31 md di euro e 154 ml di euro. I lavori di manutenzione ricorrente e programmata, invece, sono ammontati, rispettivamente a 156 ml e 799 ml. La società controllata Anas international enterprise s.p.a (Aie), continua a destare preoccupazione per taluni aspetti critici non risolti. In particolare, l'esecuzione dell'originario progetto per il riassetto delle attività estere, avviato da Anas nel 2020, non ha trovato ancora compimento. Il recente conflitto russo-ucraino e la successiva adozione da parte dei paesi occidentali di sanzioni economiche e commerciali nei confronti della federazione russa hanno reso necessario un ulteriore approfondimento in relazione all'ipotizzato trasferimento in Anas della partecipazione detenuta da Aie in Aie Rus. Il mancato avvio di nuove iniziative commerciali, unitamente al progressivo completamento delle commesse in portafoglio, ha determinato, nonostante le misure intraprese dalla Aie in termini di generale efficientamento e di riorganizzazione della struttura, un significativo deterioramento della situazione patrimoniale e finanziaria della Società. Pertanto, nelle more dell'attuazione del piano di riassetto societario, e per non incorrere in conseguenze pregiudizievoli rispetto ai contratti attivi in essere, Anas, in data 11 maggio 2022 ha prorogato la durata delle *comfort letter* già rilasciate a suo tempo e si è altresì impegnata a fornire a beneficio della stessa Aie un ulteriore supporto finanziario e patrimoniale nell'importo massimo di 5 ml. Detta proroga fa riferimento al tempo strettamente necessario all'esecuzione delle attività di riordino societario e, comunque, non oltre l'approvazione del bilancio 2022. La Società, prevedendo di incorrere in ulteriori perdite (dovute a costi per la gestione ordinaria), si trova, già a partire da fine settembre u.s., con un patrimonio netto negativo, ricadendo di conseguenza nella situazione di cui all'art. 2447, c.c. Per quanto riguarda gli andamenti economico-finanziari il bilancio consolidato è redatto da Ferrovie dello Stato Italiane s.p.a., da cui Anas è direttamente controllata. Il patrimonio netto ammonta a € 2.441.467.804, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente di € 190.712. Nel 2021 si è rilevato un aumento delle disponibilità liquide per 157,848 ml, raggiungendo un valore di € 388.259.310. Il conto economico si è chiuso con un utile di 0,4 ml, riferibile all'aumento dei ricavi ed al risultato positivo della gestione finanziaria e destinato per 0,02 ml a riserva legale e per 0,38 ml al Mef, ai sensi di quanto previsto dall'art. 49, c. 11, del d.l. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 96/2017. La gestione operativa evidenzia una riduzione del saldo rispetto all'anno precedente, che, pur restando positivo per euro 147,36 ml, risulta eroso dagli ammortamenti e svalutazioni per un valore netto di euro – 153,9 ml, facendo registrare un *ebit* negativo di euro 6,61 ml di euro. A tale risultato operativo si aggiunge una gestione finanziaria positiva pari a euro 6,98 ml il cui miglioramento rispetto al 2020 è dovuto principalmente al minor accantonamento pari a euro 156,7 ml effettuato nel 2021 al fondo svalutazione Ifrs 9 a copertura dell'attività finanziaria verso la società Strada dei Parchi. Relativamente a quest'ultima, l'art. 2, d.l. n. 85/2022, convertito con l. n. 108/2022, ha disposto la risoluzione per grave inadempimento del concessionario della convenzione unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra Anas s.p.a. e Strada dei Parchi s.p.a., ed ha contestualmente affidato ad Anas la gestione temporanea delle autostrade A24 ed A25. In considerazione della retrocessione della concessione al Mims in qualità di

concedente della rete autostradale e nelle more del trasferimento della titolarità della concessione di detta rete autostradale alla società *in house* prevista dall'art. 2, c. 2-*sexies*, d.l. n. 121/2021, non oltre la data del 31 dicembre 2023, Anas provvede allo svolgimento di interventi di manutenzione ordinaria, completamento di interventi di ripristino e messa in sicurezza, anche antisismica, delle tratte autostradali A24 ed A25 ed ogni ulteriore intervento ritenuto necessario dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ovvero dal Commissario straordinario di cui all'art. 206, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni, dalla l. n. 77/2020. Inoltre, al 30 giugno 2022 il valore del credito finanziario vantato da Anas nei confronti di SdP è pari a 766 ml, di cui 215 ml correnti comprensivi delle rate 2019, 2020 e 2021 fatturate nel mese di marzo 2022. Ai fini della valutazione, ai sensi dell'Ifrs, dell'attività finanziaria iscritta nel bilancio semestrale dell'anno in corso, sono stati utilizzati i medesimi criteri applicati per la rappresentazione del bilancio al 31 dicembre 2021, che hanno portato alla determinazione di un fondo rischi su crediti pari a 266 ml. Per quanto riguarda la concessione Anas – Mims, quest'ultima presenta, nel 2021, un valore contabile pari a 1.093,13 ml e, per la conferma del valore al 31 dicembre, così come previsto dal principio contabile di riferimento, è stato svolto un test di *impairment* da parte dell'*advisor*. Con particolare riferimento all'estensione della concessione fino al 2052 e alla necessità di acquisire in merito il parere della Commissione europea, il Mims ha avviato nel mese di giugno 2022 le interlocuzioni con la rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea che hanno portato nel luglio successivo, all'avvio di scambi di corrispondenza informali con le strutture competenti della direzione generale concorrenza della Commissione europea, il cui esito, ad oggi, non risulta noto.

Parchi nazionali

Attualmente gli enti parco nazionali, istituiti in attuazione della l. n. 394/1991, ed assoggettati al controllo della sezione controllo enti sono ventitré. Nell'anno 2022 la sezione del controllo sugli enti ha deliberato il quinto referto unitario al Parlamento, relativo all'esercizio 2020 con determinazione n. 26 del 3 marzo 2022, al fine di analizzare non solo i risultati della gestione economico-finanziaria di ciascun ente, ma anche l'andamento complessivo del settore, mettendo a confronto le gestioni e valutando i saldi economico-finanziari complessivi, anche con apposite tabelle di comparazione. Con l'art. 55, d. l. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120/2020, sono state introdotte delle modifiche a talune disposizioni della legge quadro, tra cui quelle dirette a snellire le procedure per l'approvazione degli strumenti della programmazione (piano per il parco, regolamento del parco, piano pluriennale economico e sociale) tenuto conto che, a distanza di trent'anni dall'entrata in vigore della legge, molti enti ne sono ancora sprovvisti; ciò in relazione ai riflessi finanziari che ne derivano sul bilancio in relazione alle spese per l'affidamento di incarichi finalizzati ad attività propedeutiche Per quanto riguarda la *governance*, la normativa emergenziale, oltre all'art. 33, d.l. n. 23/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 40/2020, applicabile a tutti gli enti ed organismi pubblici, contiene una disposizione speciale per gli enti parco nazionali di proroga del mandato degli organi scaduti al fine di agevolare la programmazione del PNRR nelle aree protette (art. 64, d.l. 77/2021, convertito con modificazioni, dalla l. 108/2021). Per quanto concerne il PNRR, le risorse destinate alla tutela del territorio

e della risorsa idrica sono allocate nella componente 4 della Missione 2. L'obiettivo è quello di intervenire nelle dinamiche che governano la gestione di tutti i parchi nazionali e delle aree marine protette, attraverso l'implementazione di procedure standardizzate e digitalizzate su tre ambiti strategici ai fini della modernizzazione, dell'efficienza e dell'efficacia d'azione delle aree protette: conservazione della natura; servizi digitali ai visitatori; semplificazione amministrativa. Per quanto concerne la *spending review*, l'art. 51, c. 3-*undecies*, d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni, dalla l. n. 126/2020, ha previsto che gli enti di gestione delle aree protette possano, fino al 31 dicembre 2021, adottare misure di contenimento ulteriori ed alternative rispetto a quelle contemplate dalla predetta l. di bilancio 2020. Tale flessibilità gestionale è consentita agli enti purché sia assicurato il conseguimento dei medesimi risparmi previsti a legislazione vigente, nel rispetto dell'equilibrio del bilancio. Nell'esercizio 2020, la gestione finanziaria complessiva del settore enti parco nazionali si è chiusa con un risultato positivo pari a 36,1 ml, in calo rispetto al dato globale del precedente esercizio (49,6 ml). La flessione scaturisce principalmente dalla notevole contrazione dell'avanzo della gestione di parte capitale, che complessivamente passa da 31,3 ml a 17,8 ml, su cui ha inciso in larga misura l'assunzione di impegni di spesa per gli interventi finalizzati alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici coperti con l'avanzo di amministrazione 2019. Invece, l'avanzo della gestione corrente resta sostanzialmente stabile, passando da 18,3 ml a 18,2 ml. La comparazione dei dati relativi alle fonti di finanziamento ha mostrato che, per la maggioranza degli enti parco prevalgono sempre i trasferimenti dello Stato che nel complesso ammontano a 73,5 ml; le fonti autonome di entrata ammontano complessivamente a 9,9 ml, in forte flessione rispetto al valore del 2019 (32,2 ml), con un'incidenza complessiva che passa dal 28,1% all'11,3%, in conseguenza essenzialmente della crisi pandemica. L'apporto finanziario di regioni, enti locali e altri enti del settore pubblico e privato, risultando peraltro in forte contrazione, in termini assoluti, rispetto al dato del 2019 (da 10 ml a 3 ml), rimane assestato su valori generalmente modesti. Il saldo complessivo dei residui riportati in contabilità a fine esercizio mostra un rilevante dato negativo, con prevalenza quindi della componente passiva, più che compensato tuttavia dalla cospicua liquidità giacente in cassa. Il dato è sintomo di generalizzati ritardi e inefficienze nelle procedure di spesa in parte riconducibile anche alla non corretta contabilizzazione di residui di stanziamento per spese coperte da finanziamenti vincolati. Il saldo della gestione economica ha registrato nel 2020 un valore positivo di € 25,3 ml, in incremento rispetto al dato di € 17 ml del 2019 Anche il dato relativo al patrimonio netto globale registra un incremento dell'10,3%, assestandosi al 31 dicembre 2020 a 276,4 ml, per effetto del risultato economico complessivo dell'esercizio. Nonostante risultati globali di bilancio in crescita, l'esame dell'intero sistema degli enti parco nazionali ha evidenziato ancora aspetti problematici, già rilevati nei precedenti referti al Parlamento, riguardanti, in termini generali: la complessità delle procedure di adozione degli atti di pianificazione; situazioni di criticità relative sia alla *governance* (due enti sono commissariati) che al vertice dell'articolazione amministrativa (conferimento di incarichi *ad interim* a dipendenti e talora anche a soggetti esterni all'ente); fra le fonti di finanziamento, l'assoluta prevalenza dei

trasferimenti statali; il ridotto apporto finanziario degli enti territoriali e delle fonti autonome di entrata, l'elevata massa di residui.

Autorità di sistema portuale

Alle autorità di sistema portuale, enti pubblici non economici, dotati di autonomia speciale, ai quali è affidata l'organizzazione e l'amministrazione dei porti marittimi nazionali secondo circoscrizioni di competenza territoriale ridefinite dal d.lgs. n. 169/2016, con finalità di razionalizzazione del sistema portuale nel suo complesso, la normativa di riforma assegna come obiettivo la valorizzazione logistica dei singoli scali e la possibilità di collegamento a rotte di transito transnazionale, secondo una logica di integrazione e connessione a rete che ne accresca la complessiva funzione di volano di sviluppo economico. La centralità strategica che il c.d. "sistema mare" riveste per l'economia nazionale e per le iniziative economiche coinvolgenti i territori di riferimento, più volte sottolineata anche nei successivi documenti di economia e finanza, risulta con chiarezza riaffermata nell'ambito della pianificazione straordinaria di riforme strutturali e di investimenti pluriennali, finalizzata a garantire un recupero di competitività dell'Italia nell'economia globalizzata, per contrastare efficacemente lo stato di crisi indotto dalla pandemia, che dedica specifica attenzione e cospicue risorse alla modernizzazione e allo sviluppo delle realtà portuali. Invero, il settore dei porti è contemplato dal PNRR, che accentua la considerazione del medesimo quale asset strategico della politica della mobilità, dedicandogli un intero ambito della Misura 3 (infrastrutture per una mobilità sostenibile) - componente 2 (intermodalità e logistica integrata) e prevedendo apporti finanziari per la sostenibilità ambientale dei porti stessi (c.d. programma *green Ports*) pari a 270 ml a carico dei fondi europei. Nel corso del prossimo quinquennio, poi, affluiranno al settore i finanziamenti statali complementari previsti dall'art. 1, c. 2, lett. c), del d.l. n. 59/2021, pari a 2.860 ml, destinati al miglioramento delle opere infrastrutturali (dighe, moli, banchine) e all'aumento selettivo della capacità portuale (opere di dragaggio, nuovi moli e/o piattaforme logistiche), già ripartiti con apposito decreto Mims (n. 330/2021), nonché gli ulteriori stanziamenti contemplati dall'art. 1, cc. 7 e 8 per lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici e per l'aumento selettivo della capacità portuale. In tale contesto, le autorità di sistema portuale sono chiamate fin d'ora e nei prossimi anni a mettere in campo capacità progettuali ed operative non comuni, quali soggetti attuatori e responsabili del buon utilizzo delle risorse in via di assegnazione, per scongiurare rischi di mancato perseguimento degli obiettivi di rilancio economico sottesi all'utilizzo dei finanziamenti straordinari in argomento, ai cui positivi riflessi sul prodotto interno lordo è invece affidata la possibilità di onorare gli impegni assunti su base sovranazionale senza nocumento per i cittadini in termini di nuovi balzelli. Su tali aspetti la sezione ha cominciato già a porre attenzione nei nove referti approvati nel corso dell'anno appena concluso, ancorché in parte relativi all'esercizio 2020 e a ritardate chiusure contabili antecedenti (2019), cioè ad annualità di bilancio incise dagli effetti di temporanea contrazione del volume di entrate e spese più direttamente collegate alle misure sanitarie assunte dal Governo per fronteggiare la diffusione del Covid-19. I referti della sezione si sono soffermati, pertanto, anche sulle numerose misure straordinarie di aiuto, introdotte dalla normativa

emergenziale, volte a limitare l'impatto negativo prodotto sui bilanci delle autorità di sistema portuale dal calo dei traffici e delle attività economiche legato in particolare alle limitazioni che hanno caratterizzato la fase dell'emergenza pandemica del 2020. In particolare, è stata focalizzata l'attenzione sul quadro complessivo dei ristori concessi a ciascuna Adsp e sulla coerenza del loro impiego da parte delle stesse. È stata monitorata nei referti della sezione l'approvazione dei documenti strategici di sistema e dei nuovi piani regolatori, di cui è stata sottolineata la necessità e l'urgenza. Nel corso del 2022 sono intervenute rilevanti novità normative volte a risolvere problematiche di vecchia data, più volte segnalate nei referti di questa Corte. In materia di concessioni del demanio portuale, è intervenuto l'art. 5, c. 1, l. n. 118/2022, che ha sostituito l'art. 18, l. n. 84/1994. Il nuovo testo stabilisce che le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, avviate anche a istanza di parte, con pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei princìpi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva. Al fine del raggiungimento dell'uniformità del rilascio, il successivo c. 2 prevede l'emanazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (27 agosto 2022), di un decreto attuativo da parte del Mims, di concerto con il Mef, che nel rispetto del principio di concorrenza definisca i criteri per l'assegnazione delle concessioni, l'individuazione della loro durata, l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo, l'individuazione di limiti nella quantificazione dei canoni a carico dei concessionari. La precedente formulazione della norma non prevedeva espressamente il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, ma, si limitava a demandare a un decreto ministeriale, peraltro mai emanato, la definizione di idonee forme di pubblicità in materia di affidamento delle concessioni delle aree demaniali. In base al nuovo c. 3 del medesimo articolo 18, sono fatti comunque salvi, fino alla scadenza del titolo concessorio, i contenuti, le pattuizioni degli atti concessori in essere, nonché i canoni stabiliti dalle autorità di sistema portuale, relativi a concessioni già assentite alla data di entrata in vigore della l. n. 118/2022. Considerata la valenza della definizione di regole certe e condivise in un settore fortemente strategico (ora anche obiettivo di PNRR), si auspica una rapida emanazione del decreto di che trattasi. Il legislatore è inoltre intervenuto con l'art. 4 *bis*, c. 1, del d.l. n. 68/2022, convertito con modificazioni, dalla l. n. 108/2022, a modificare l'art. 6, l. n. 84/1994, a seguito della decisione del 4 dicembre 2020, con cui la Commissione UE in linea con gli orientamenti già assunti per gli scali di altri Paesi europei, ha censurato l'esenzione dall'imposta sulle società di cui beneficiano gli scali nazionali per ipotizzata violazione dei principi di concorrenza, richiedendo di allineare il sistema fiscale italiano alle norme UE in materia di aiuti di Stato, a partire dal 1° gennaio 2022. Detta decisione era stata impugnata, da tutte le Adsp il 29 marzo 2021 davanti al Tribunale UE, ai sensi dell'art. 256 del Trattato e dell'art. 51 dello statuto della Corte di Giustizia europea. In particolare, con il c. 9-*bis* della l. n. 108/22 è stato fissato il principio in base al quale le Adsp rientrano tra i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società (Ires), di cui all'art. 73, c. 1, lett. c), del Tuir (d.p.r. n. 917/1986). Il comma 9 *ter*, inoltre, ha stabilito che, in quanto esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici, l'attività di prelievo autoritativa delle tasse di ancoraggio e portuali sulle merci di cui all'art. 16, l. n. 84/1994, non

costituisce esercizio di attività commerciale. Per quel che riguarda le entrate da tassazione è previsto un decreto del Mims, di concerto con il Mef, volto a stabilire "i limiti minimi e massimi" delle varie tipologie di prelievi e i "criteri per la determinazione degli stessi", lasciando alle Adsp l'incombenza di determinare i vari importi all'interno di tali limiti, destinandoli alla copertura dei costi di attività specificamente individuate che si connotano come estrinsecazione di potestà pubbliche. Gli altri aspetti monitorati con attenzione nei referti della sezione sono stati: il costo del personale ed il necessario collegamento tra la premialità ed il ciclo delle performance; l'attività negoziale, in particolare le modalità di affidamento dei contratti ed il ricorso al sistema centralizzato degli acquisti di beni e servizi, l'attività di gestione del demanio marittimo e le modalità di affidamento delle concessioni; l'entità del contenzioso e la verifica della corretta quantificazione del fondo rischi; i servizi di interesse generale, sotto il profilo della legittimità degli affidamenti, della corretta gestione e dell'interesse pubblico e la convenienza economico finanziaria dell'affidamento a società *in house* rispetto all'acquisizione all'esterno del servizio. Nei modi indicati, la sezione ha inteso gettare le basi per i futuri controlli da indirizzare al Parlamento, ma anche alle amministrazioni interessate nell'espletamento della funzione tecnica ed imparziale di ausilio che la Costituzione assegna alla Corte dei conti, quale Istituzione superiore di controllo.

Enti assistenziali, culturali e ricreativi

Gli enti controllati dalla Corte dei conti, riconducibili a detta categoria, sono complessivamente 55. Di questi, 17 svolgono attività lirico-sinfoniche concertistiche o assimilate, 26 servizi culturali e 12 perseguono un interesse pubblico di "protezione sociale". Trattasi di fondazioni, associazioni di diritto privato ed enti pubblici non economici, per lo più a carattere culturale, dediti alla promozione e all'attuazione di iniziative artistiche, ricreative, formative, scientifiche e assistenziali. La eterogeneità delle singole strutture organizzative e del relativo quadro normativo di riferimento non consente di cogliere elementi comuni ai diversi settori di attività, a parte l'assenza dello scopo di lucro ed il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Buona parte degli enti di carattere privato sono inquadrabili nell'ambito del terzo settore, di cui al d.lgs. n. 117/2017. Tra questi figurano associazioni di volontariato, come la Croce Rossa Italiana (Cri), e associazioni di promozione sociale, come l'Unione italiana ciechi e ipovedenti (Uici), l'Ente nazionale protezione ed assistenza sordi (Ens), l'Unione nazionale mutilati per servizio (Unms) e l'Associazione nazionale fra lavoratori mutilati e invalidi del lavoro (Anmil). Hanno aderito al Terzo settore anche fondazioni culturali, come l'Istituto nazionale di studi romani e la fondazione Casa Buonarroti, nonché associazioni private come l'Istituto per gli studi di politica internazionale (Ispi). La Corte svolge il proprio controllo contabile anche sul consolidamento dei bilanci di enti a complessa struttura territoriale, diversamente articolati in sezioni, enti pubblici collegati in rete e autonome associazioni di natura privata. È il caso della Lega italiana per la lotta contro i tumori (Lilt), ente pubblico non economico a base associativa presente sul territorio nazionale con 106 associazioni private organizzate a livello provinciale o del Club alpino italiano (Cai), dotato di una struttura centrale con personalità di diritto pubblico e una struttura territoriale costituita da una pluralità di associazioni di natura privatistica, articolate in 512 sezioni e 316

sottosezioni. Altri esempi di enti complessi sono: la Giunta storica nazionale e i 6 istituti della rete (enti pubblici dediti agli studi e alla ricerca storica), l'istituto nazionale Ferruccio Parri (rete degli istituti per la storia della Resistenza e dell'età contemporanea con una struttura federativa paritaria costituita da 67 istituti ed enti associati e da 12 enti collegati in rete), l'Accademia nazionale dei Lincei (che amministra numerosi fondi e fondazioni annesse, con l'obiettivo di organizzare una rete territoriale di poli scientifici di alta cultura), l'Anmil (onlus che si avvale dei servizi di una rete di 6 diversi soggetti privati) e altre associazioni private (come Uici, Ens e Unms) che presentano una struttura organizzativa ampiamente diffusa sul territorio, articolata in gruppi, consigli e sezioni regionali e provinciali. Per tutti questi enti, la cui struttura del bilancio è diversamente articolata in base alla natura dei rispettivi ordinamenti (pubblica o privata) o all'eventuale appartenenza al terzo settore, la situazione di emergenza legata al diffondersi della pandemia da Covid-19 ha costituito un oggettivo impedimento alle molteplici iniziative programmate. Il prolungato periodo di *lockdown*, il crollo dei flussi turistici interni e internazionali e i segnali della crisi che ha investito l'intero sistema economico hanno avuto inevitabili conseguenze sulla gestione, ma hanno anche dato impulso a una articolata serie di iniziative tese a garantire l'erogazione dei servizi di supporto alle persone fragili o portatrici di *handicap*, nonché volte ad assicurare il supporto necessario in termini di accesso a tutte le informazioni utili a superare le molteplici difficoltà del momento. I lunghi periodi di chiusura hanno determinato una sensibile flessione delle utenze dei luoghi di cultura e il rinvio di attività programmate (espositive, convegnistiche, di ricerca e formazione), con riduzione dei proventi di natura commerciale, ma anche dei rispettivi costi di produzione. I contributi pubblici riscossi nell'anno, benché non sia stato possibile, in molti casi, finalizzarli integralmente agli scopi per i quali gli stessi sono stati erogati, hanno comunque assolto una funzione compensativa delle minori entrate, assicurando agli enti la necessaria liquidità. In taluni casi, l'aumento della contribuzione dello Stato, in parte per l'incremento del contributo ordinario e in parte per i contributi straordinari erogati per la gestione dell'emergenza, ha consentito di assorbire i maggiori costi per la sicurezza delle attività realizzate. In questo difficile contesto, i saldi economici e patrimoniali hanno evidenziato il permanere di condizioni di equilibrio gestionale, con diffusi avanzi economici e patrimoni netti in crescita in tutti i contesti non caratterizzati da ritardi nei finanziamenti pubblici o da scritture contabili di assestamento. È in fase di ultimazione la predisposizione del referto unitario al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2020 delle 14 fondazioni lirico-sinfoniche che a causa dei tempi di approvazione dei bilanci e delle difficoltà legate alla pandemia è ancora oggetto di analisi. Essi presentano comunque caratteri comuni che consentono riflessioni generali: situazioni patrimoniali, in particolare quelle soggette a piano di risanamento, ancora non equilibrate, alle quali i soggetti fondatori, in particolare gli enti territoriali, dovrebbero porre rimedio; notevole esposizione debitoria, ormai soprattutto verso lo Stato, mentre si è andata significativamente riducendo quella nei confronti del sistema bancario e dell'erario; dipendenza quasi totale, con qualche importante eccezione, dai contributi dello Stato, mentre gli apporti di regioni ed enti locali sono spesso modesti ed erogati con ritardo, circostanza questa che è una delle cause principali della esposizione debitoria delle stesse Fls. A fronte di ciò,

l'Esecutivo ha ritenuto di garantire la sostanziale conferma del contributo legato al Fus per gli esercizi 2020-2021, prevedendo che, per gli anni indicati, la quota del fondo unico dello spettacolo destinata alle fondazioni lirico-sinfoniche sia ripartita sulla base della media delle percentuali stabilite per il triennio 2017-2019, in deroga ai criteri generali e alle percentuali di ripartizione previsti dall'art. 1 del d.m. 3 febbraio 2014. La stessa disposizione stabilisce che per l'anno 2022, detti criteri saranno adeguati in ragione dell'attività svolta a fronte dell'emergenza sanitaria da Covid-19, delle esigenze di tutela dell'occupazione e della riprogrammazione degli spettacoli. Inoltre, la legge di bilancio 2022 prevede l'istituzione di un fondo con dotazione pari a 100 ml per l'anno 2022 e 50 ml per l'anno 2023, per l'assegnazione di un contributo finalizzato a incrementare il fondo di dotazione delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al d.lgs. n. 367/1996, e di cui alla l. n. 310/2003, (art. 1, cc. da 359-363).

Fondazione MAXXI - Museo nazionale delle arti del XXI secolo

Con la determinazione del 15 settembre 2022 n. 105, la sezione ha relazionato sull'esercizio 2020 della Fondazione Maxxi, ente di diritto privato in controllo pubblico dedicato alla creatività contemporanea, che ha continuato nella sua mission tramite la gestione, la valorizzazione e la promozione del patrimonio artistico museale affidatole dal ministero fondatore, nonché di quello acquisito successivamente. Occorre considerare che la diffusione della pandemia da Covid-19 ha travolto stime e progetti, attività ed equilibri gestionali. Nel rispetto delle disposizioni impartite dal Governo, il museo ha infatti sospeso le attività aperte al pubblico dall'8 marzo 2020, sviluppando la produzione culturale sui social-network. Il prolungato periodo di *lockdown*, il crollo dei flussi turistici interni e internazionali, e i segnali della crisi che ha investito l'intero sistema economico hanno avuto inevitabili conseguenze sulla gestione della fondazione. I proventi della gestione, nel 2020, sono stati pari ad € 11.055.741, del 12,10% minori di quelli del 2019, pari ad € 12.577.756. I costi di gestione, nello stesso anno, sono stati pari ad € 10.962.777, del 12,04% minori di quelli del 2019, pari ad € 12.462.878. Il conto economico, nel 2020, chiude con un utile pari ad € 4.519, in diminuzione rispetto al 2019, pari ad € 9.283; determinato dal risultato positivo della gestione caratteristica, pari ad € 92.964 (nel 2019 pari ad € 114.878), che ha compensato il saldo negativo della gestione finanziaria e le imposte. Lo stato patrimoniale evidenzia un patrimonio netto pari ad € 14.963.508 (nel 2019, € 14.526.492), in aumento del 3,01%. L'esame dei flussi finanziari conferma la dipendenza dell'equilibrio di cassa dal regolare versamento dei contributi statali; per aumentare il margine della propria autonomia finanziaria è necessario che la fondazione incrementi la soglia delle entrate proprie. Il sostegno del fondo emergenza del Mic ha permesso alla fondazione di sanare, in parte, il mancato incasso della biglietteria ed il fondo ristori dell'Agenzia delle entrate ha contribuito alla copertura degli oneri relativi ai dispositivi di igiene e sicurezza. Si deve dar atto che, in questo difficile contesto, caratterizzato dalla diminuzione dei visitatori e della biglietteria, dalla contrazione delle sponsorizzazioni e dei ricavi di natura commerciale, la fondazione è riuscita a "spostare sulla rete" una ricca offerta culturale, coinvolgendo un vastissimo pubblico anche nei mesi più oscuri della pandemia.

Accademia dei Lincei

L'accademia nazionale dei Lincei persegue la *mission* istituzionale di "promuovere, coordinare, integrare e diffondere le conoscenze scientifiche nelle loro più elevate espressioni nel quadro dell'unità e universalità della cultura". Per l'attuazione delle proprie finalità l'istituzione culturale amministra fondi, privi di personalità giuridica, costituiti da donazioni e lasciti, i cui fini sono vincolati alla volontà degli istitutori, ed altresì fondazioni, regolate da un proprio statuto e dai rispettivi decreti istitutivi e gestite dal consiglio di presidenza dell'accademia. L'Ente riceve dal Ministero della cultura un contributo per il proprio funzionamento che, nel 2021, è stato complessivamente di € 2.989.264, in crescita rispetto all'esercizio precedente (€ 2.913.487). Le attività dell'Istituzione sono, in gran parte, realizzate con le entrate derivanti dalla gestione del patrimonio immobiliare, il cui valore, al netto del relativo fondo di ammortamento, ammonta globalmente ad € 32.765.267 nel 2021, in flessione rispetto all'esercizio precedente (pari a € 34.281.868). Con determinazione del 24 novembre 2022 n. 145, la sezione, in ordine alle misure di contenimento della spesa, ha ribadito, come nel precedente referto, che l'ente è tenuto a dare attuazione alle disposizioni di contenimento della spesa recate dalla l. 27 dicembre 2020, n. 160, cc. da 590 a 602, e comunque, anche a seguito dei rilievi della sezione, oltre che del collegio dei revisori dei conti e dei ministeri vigilanti, l'ente ha comunicato l'8 luglio 2022 di aver effettuato il versamento al Mef di € 61.561 per l'anno 2020 e del medesimo importo per l'anno 2021. Nell'affidamento dei contratti pubblici di servizi, forniture e lavori l'accademia sta proseguendo nell'utilizzo degli strumenti Consip anche per quei servizi che hanno carattere di specialità e tipicità (es. allestimento e trasporto opere per le mostre). L'ente redige, oltre al rendiconto finanziario dell'accademia, un rendiconto finanziario per ogni gestione relativa ai fondi amministrati, nonché un rendiconto aggregato, in ordine ai quali ha adottato, ai sensi del d.m. 6 marzo 2017, il nuovo piano dei conti integrato. La gestione finanziaria consolidata dell'Accademia e dei fondi evidenzia un avanzo finanziario nel 2021 di circa € 755.953, in sensibile diminuzione rispetto all'avanzo di € 5.355.916 del 2020. Il risultato di amministrazione cresce di € 832.997, il risultato economico è positivo per € 776.840 (€241.301 nel 2020) e il patrimonio netto risulta in stabile crescita, passando da 91.148.054 a 91.924.894. Diminuisce l'indebitamento complessivo rispetto al precedente esercizio e il patrimonio netto cresce di € 776.840, in misura corrispondente all'avanzo economico. Il fondo rischi risulta pari a euro 3.800.000 ml (in crescita di 1.000.000 rispetto al 2020). Alla luce della *mission* dell'accademia, della sua natura pubblicistica e della rilevanza del portafoglio titoli, la sezione ha ribadito la raccomandazione di improntare la gestione delle operazioni di *asset allocation* a criteri generali di prudenza e di puntuale valutazione del rischio, garantendo al contempo adeguata informazione e trasparenza.

CAPITOLO X

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali

La sezione delle autonomie, nell'ambito del sistema della finanza territoriale, assume un ruolo di rilievo istituzionale fondamentale, giacché fornisce - attraverso l'indirizzo delle attività di controllo esercitate sul territorio e la valutazione generale delle politiche finanziarie e di bilancio adottate dalle regioni e dagli enti locali - ausilio indispensabile ai diversi livelli territoriali di governo. Nel contempo, offre supporto informativo agli Organi parlamentari e agli altri Organi istituzionali nell'ambito delle valutazioni e delle decisioni di politica economica.

In tale contesto, promuove adeguate sinergie tra diversi livelli del controllo, attraverso l'interlocuzione con le SSRR e il coordinamento delle sezioni regionali di controllo.

Le linee di attività sono riconducibili alla funzione di "Referto al Parlamento" e a quella del "Coordinamento". L'una e l'altra si avvalgono di molteplici canali informativi e di banche dati e, in relazione dinamica, condividono, vicendevolmente, competenze diverse che alimentano nuove prospettive d'indagine, strumentali al ruolo istituzionale della sezione.

In particolare, la sezione delle autonomie ha avviato l'informatizzazione "autonoma" dei questionari che accompagnano le linee guida su bilanci di previsione, rendiconti e bilanci consolidati degli enti territoriali, controlli interni degli enti locali, nonché bilanci degli enti del SSN, con l'obiettivo di accelerare la disponibilità delle informazioni ivi contenute e migliorare la qualità dei dati trasmessi, perseguendo più elevati *standard* di efficacia, celerità ed economicità del procedimento.

Tali esperienze si arricchiscono ulteriormente attraverso il confronto costante con altre amministrazioni che operano nel settore della finanza pubblica e con le quali la Corte ha avviato, da tempo, protocolli d'intesa e tavoli di lavoro.

In tal senso è la cooperazione con il Mef - al tavolo Arconet - per la risoluzione delle problematiche connesse all'attuazione di alcuni istituti della contabilità armonizzata e quella con il Dipartimento del Tesoro per il monitoraggio e controllo sull'attuazione del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al d.lgs. n. 175/2016.

Imprescindibile è anche la sinergia con la Rgs, Sogei e Dgsia, per lo sviluppo del potenziale informativo della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (Bdap) e dei relativi sistemi conoscitivi.

I flussi informativi sulle tematiche di comune interesse sono anche oggetto di interscambio con l'Istat, nell'ambito del protocollo d'intesa finalizzato all'attività statistica e di ricerca scientifica.

Inoltre, confermato il generale interesse per il "Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici" (Siope+), continua la collaborazione con la Banca d'Italia, nell'ambito del gruppo di lavoro costituito per approfondire le potenzialità della piattaforma e condividere possibili sviluppi di analisi dei dati di cassa.

Ciò premesso, l'attività di referto al Parlamento si esprime, soprattutto, attraverso relazioni a carattere generale sulla finanza regionale e locale, volte a fornire una sintesi dei risultati della gestione e dei dati di bilancio, nonché a dare evidenza alle criticità emerse dall'osservazione di alcuni aspetti di rilievo. In particolare, le indagini sugli andamenti del 2021 sono state condotte con riferimento agli esiti della gestione pandemica e degli interventi di sostegno per il triennio 2022–2024, di cui alla l. n. 234/2021, evidenziando la persistenza del c.d. trascinamento degli effetti dovuti allo stato di emergenza (delib. nn. 6 e 11/2022/FRG), soprattutto per quegli enti che già presentavano significative difficoltà e che, pertanto, hanno necessità di ripristinare l'equilibrio di bilancio con modalità non ordinarie (riequilibrio finanziario pluriennale *ex* art. 243-*bis*, d.lgs. n. 267/2000). Talvolta, le relazioni riguardano ambiti specifici e tematiche d'interesse emergente, come quello della gestione del SSN. Il contesto straordinario, determinatosi per effetto della pandemia da Covid-19 - che ha confermato la natura di bene pubblico fondamentale della salute e la centralità dei servizi sanitari pubblici - ha rappresentato il *"life motive"* dell'indagine illustrata nel "Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi Sanitari Regionali" (delib. n. 19/2022/FRG): sono stati, infatti, messi a confronto gli andamenti "pre" e "post" pandemia, con riferimento agli aspetti finanziari e di spesa, nonché al livello delle prestazioni. Tuttavia, la sezione ha esplorato anche le evoluzioni in atto e le prospettive future che il nuovo paradigma posto a base della "Missione 6 – Salute" del PNRR lascia intravedere. Supporto informativo è stato garantito anche al Parlamento, in sede di audizione sul tema dell'assetto della finanza territoriale e delle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

Invece, nell'esercizio della funzione di "Coordinamento" la sezione fornisce interpretazioni e linee d'indirizzo destinate agli enti territoriali e alle sezioni regionali di controllo. In particolare, nell'ambito dell'attività nomofilattica, tesa a dirimere e/o prevenire contrasti interpretativi tra le sezioni regionali di controllo, sono state approvate cinque deliberazioni (QMIG). Due di esse hanno riguardato le "facoltà assunzionali" per gli enti in procedura di riequilibrio (delib. n. 4/SEZAUT/2022/QMIG) e le "anticipazioni di liquidità" nel caso di enti in dissesto (delib. n. 8/SEZAUT/2022/QMIG). Le altre tre "questioni" hanno riguardato l'ammissibilità oggettiva del parere. Due di esse - dichiarate poi inammissibili – afferivano all'"indennità aggiuntiva *ad personam*" *ex* art. 110 Tuel (delib. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG) e una alla "remunerazione dei dipendenti per attività di partecipazione a commissioni esaminatrici" di concorsi pubblici (delib. n. 9/SEZAUT/2022/QMIG). La terza questione - ultima del 2022 – dichiarata

ammissibile, verte sulla possibilità di "conferire incarichi retribuiti a personale in quiescenza" (delib. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG).

Intanto, nell'anno 2022, è proseguita ed è stata portata a termine l'attività di progettazione e realizzazione della "Centrale Pareri", a coronamento di una intensa collaborazione tra sezione autonomie, DGSIA e sezioni regionali di controllo che ha condotto al graduale utilizzo del sistema informativo, inizialmente avviato in quattro sezioni regionali di controllo "pilota".

La funzione di coordinamento è rivolta, anche, a definire criteri uniformi per le attività di controllo demandate agli organi di revisione degli enti territoriali, nell'ottica di una più efficace e sinergica cooperazione tra gli organi preposti al controllo interno ed esterno, oltre che per le sezioni regionali di controllo.

In tal modo è assicurato il necessario coordinamento dell'attività di controllo, che si inserisce nella "scansione temporale in cui si articola il ciclo del bilancio", con particolare riguardo, per le regioni, a quelle prodromiche alla parificazione del rendiconto generale (art. 1, c. 5, d.l. n. 174/2012).

La suddetta funzione non si esaurisce nell'approvazione delle consuete linee guida, ma si arricchisce di note metodologiche e di indirizzi legati alle contingenti e mutevoli esigenze di finanza pubblica. In tale contesto si annoverano, per il 2022, le indicazioni fornite con le delib. nn. 13/2022/INPR e 18/2022/INPR, in materia di controlli sull'attuazione del PNRR. Si tratta di strumenti di coordinamento delle funzioni di controllo volte a scongiurare il rischio di "una possibile dispersione delle linee di indirizzo" e delle attività della Corte dei conti, che potrebbe vanificare le utilità connesse a tale articolazione ove i controlli in sede locale venissero svolti in modo disorganico e dispersivo.

Nel primo semestre sono state approvate le consuete linee guida per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1, cc. 166 e ss., l. n. 266/2005, e del collegio dei revisori dei conti delle regioni e delle province autonome ai sensi dell'art. 1, c. 170, l. n. 266/2005 e dell'art. 1, d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012, (delib. nn. 2, 3, 7 e 10/2022/INPR). Nel corso del semestre è stato anche prodotto il questionario per il bilancio 2021 degli enti del SSN, collaudato e approvato nel mese di luglio (delib. n. 12/2022/INPR).

Nell'adunanza del 4 novembre 2022 sono state approvate le linee guida per le relazioni annuali dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul sistema dei controlli interni, riferito al 2021 e quelle rivolte ai sindaci e ai presidenti di provincia (delib. nn. 15 e 16/2022/INPR).

Tali indirizzi sono accompagnati da questionari, in continuità con il passato, opportunamente integrati, laddove il mutato quadro normativo ne appalesava la necessità, con particolare riguardo ad alcuni aspetti connessi all'emergenza sanitaria Covid-19 e al lavoro agile, nonché alle misure organizzative e procedurali poste in essere dalle Amministrazioni per ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR.

2. Attività di referto

La funzione di referto al Parlamento - esercitata ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, dell'art. 13, d.l. n. 786/1981, convertito con modificazioni, dalla l. n. 512/1982, nonché dell'art. 7, c. 7, l. n. 131/2003, - offre agli organi legislativi e di governo un supporto per le valutazioni di competenza in materia di finanza

territoriale, sulla base del patrimonio conoscitivo acquisito dalla sezione delle autonomie e dalle sezioni regionali di controllo anche con l'ausilio delle banche dati in uso (Bdap, Con.Te, Siope, Sico, "Partecipazioni PA", Igepa, Mopa, ecc.).

Nel corso del 2022, l'analisi d'insieme degli andamenti della finanza regionale e locale è stata integrata da un'indagine specifica, riferita al biennio 2020-2021, sulla gestione degli enti del SSN (delib. n. 19/2022/FRG).

Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome

Gli esiti dell'indagine sulla gestione finanziaria delle regioni, con riferimento al triennio 2018-2020, sono stati illustrati nella relazione approvata con delib. n. 6/2022/FRG. Particolare attenzione è stata dedicata alle dinamiche del 2020, esercizio caratterizzato dalla straordinarietà di un contesto imprevedibile e di eccezionale rilevanza connesso allo stato di emergenza sanitaria internazionale per il Coronavirus Covid-19: contesto nel quale, la riduzione di talune entrate e le maggiori esigenze di spesa hanno determinato l'intervento dello Stato che ha adottato misure tese a compensare gli effetti negativi, sia con riguardo alla perdita di gettito che per dare sostegno all'aumentata spesa sanitaria.

I risultati complessivi, tratti dall'esame dei rendiconti finanziari riversati nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (Bdap), dimostrano che l'insieme delle regioni ha sostenuto l'impatto provocato dalla pandemia.

In particolare, si è registrata una complessiva tenuta delle entrate nelle regioni a statuto ordinario con un leggero incremento di quelle correnti, ciò in ragione dell'accresciuto peso dei trasferimenti statali del 2020. Le nuove "risorse derivate" hanno rideterminato la composizione delle entrate, riducendo l'autonomia finanziaria degli enti, con conseguente ulteriore interruzione del percorso autonomistico e nuova evidenza delle difficoltà di attuazione della riforma avviata con la legge delega n. 42/2009.

La spesa delle regioni è prevalentemente costituita dalla componente sanitaria che, raggiunge, in quelle ordinarie, l'83% della spesa corrente e viene erogata prevalentemente per mezzo di trasferimenti alle aziende. Nell'intero comparto, i dati che emergono dai rendiconti, mostrano un incremento, che porta la spesa sanitaria dai 122,1 md del 2018 ai 136,7 md del 2020 e si concentra maggiormente nella parte corrente del bilancio. Questa tendenza risponde al mutato scenario indotto dalla pandemia che ha reso necessario l'abbandono delle precedenti logiche di contenimento.

La spesa sanitaria in conto capitale presenta, invece, un diffuso e generalizzato andamento decrescente rispetto all'esercizio 2019.

L'incidenza della spesa non sanitaria è più elevata nelle regioni a statuto speciale alle quali è attribuito un più vasto ambito di funzioni. Nel complesso la spesa, al netto della componente sanitaria, dimostra nelle regioni a statuto ordinario un andamento in crescita accentuato nell'ultimo anno, concentrato soprattutto nei trasporti, nelle politiche sociali e in quelle per lo sviluppo economico.

La capacità di programmazione per la parte in conto capitale si dimostra carente, rilevandosi scostamenti tra "programmato" e "realizzato". I tempi d'attuazione degli interventi sono protratti e una parte consistente degli impegni assunti, non esigibile nell'esercizio, è confluita nel fondo pluriennale vincolato. Nel complesso, si osserva una maggiore formazione di residui di competenza che

rappresentano una componente significativa di quelli complessivi; questi ultimi, tuttavia, riducono la loro consistenza, passando dagli 84,33 md del 2018 ai 79,75 md del 2020.

I saldi di competenza delle regioni, nel triennio 2018-2020, risultano in linea con gli obiettivi di finanza pubblica. Questo risultato è stato favorito dalla semplificazione del regime dei saldi di finanza pubblica e dal passaggio ai nuovi obiettivi del pareggio di bilancio. L'equilibrio di bilancio finale (somma algebrica degli equilibri correnti e di conto capitale) è sempre di segno positivo, ma la detrazione dal risultato di amministrazione delle quote vincolate e accantonate, determina, nel complesso, un disavanzo che può essere ricondotto, principalmente, al fondo anticipazioni di liquidità.

Il nuovo debito delle regioni segna il passo (-1,35% nell'ultimo anno) con differenze sul territorio, ciò può essere messo in relazione con la scarsa dinamica della spesa in conto capitale e la realizzazione di operazioni di ristrutturazione.

Merita attenzione l'andamento del debito non finanziario e della componente del debito verso fornitori che, nel 2020, presentano una crescita elevata.

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali

La "Relazione sulla gestione finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane per gli esercizi 2019-2021", approvata con delib. n. 11/SEZAUT/2022/FRG, evidenzia come la situazione della finanza locale risenta ancora, nel 2021, del trascinamento degli effetti della pandemia, seppure si registrino miglioramenti dei risultati. Sono proseguiti, infatti, gli interventi statali compensativi della perdita di gettito e quelli a sostegno della spesa emergenziale. In ogni caso, alcune voci di entrata dei comuni hanno dato segni di ripresa e si sono ridotte le maggiori esigenze di spesa. È quanto è emerso dall'esame dei rendiconti di 7.100 amministrazioni (7.009 comuni, 77 province, 14 città metropolitane) presenti nella banca dati delle amministrazioni pubbliche della Rgs, delineando il quadro complessivo della finanza locale.

I dati di cassa 2021, rilevati dal "Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici" (Siope), hanno evidenziato una generalizzata tenuta dei bilanci dei comuni, malgrado andamenti distanti dall'ordinarietà. Ciò in virtù dei finanziamenti erogati con la legislazione emergenziale che hanno contribuito a mantenere elevata la quota dei trasferimenti statali di parte corrente, anche nel 2021, al fine di ammortizzare gli effetti della proroga del pagamento dei tributi e della sospensione, fino al 31 agosto 2021, della riscossione coattiva.

Il riavvio delle riscossioni, nei mesi finali del 2021, ha fatto registrare un miglioramento delle entrate tributarie, contributive e di natura perequativa e il saldo positivo di cassa ha confermato l'impulso alla ripresa. Sul versante dei pagamenti, si sono registrate riduzioni nei tempi di pagamento dei debiti commerciali.

I rendiconti finanziari 2020 degli enti locali fanno emergere saldi complessivi in miglioramento, grazie alle misure straordinarie di sostegno, volte a prevenire le tensioni temute in conseguenza della crisi sanitaria. Ampiamente positivo il risultato di amministrazione dei comuni (45,57 md), ma, al netto degli accantonamenti, dei vincoli e della parte destinata agli investimenti, si determina un disavanzo di circa 4,2 md, comunque inferiore rispetto all'anno precedente. La quota degli

accantonamenti è risultata in aumento, per la rideterminazione di quelli relativi al fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazioni di liquidità.

Per le province e le città metropolitane, che hanno registrato risultati positivi (rispettivamente, 380,5 e 433,3 ml), si è rilevato un calo strutturale delle entrate proprie, potenzialmente critico al venir meno degli effetti degli stanziamenti straordinari erogati dallo Stato. La spesa in conto capitale ha mostrato una dinamica espansiva grazie ai finanziamenti statali finalizzati agli investimenti e alla minore pressione esercitata dai vincoli di finanza pubblica, rimodulati dal 2019.

Sul fronte delle opere pubbliche, si è registrata una lieve flessione del numero di quelle attivate nel triennio 2019-2021, con una riduzione dei tempi di realizzazione riferita agli interventi di moderato importo avviati, conclusi e contabilizzati nel periodo. Positivo, sul versante dell'indebitamento, il *trend* di riduzione dello *stock* del debito finanziario da parte dei comuni, grazie, anche, agli interventi legislativi in materia. Per le province resta alto il livello di patrimonializzazione, sostenuto da livelli costanti degli asset in immobilizzazioni materiali.

Gli andamenti rilevati sul fronte dei debiti fuori bilancio non sono risultati univoci; a una crescita nelle province si contrappone una riduzione per i comuni, che si giustifica in virtù della liquidità assegnata per far fronte alle esposizioni debitorie e per una maggiore propensione ad accantonare risorse al fondo contenzioso.

Le analisi svolte sulle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale e su quelle di dissesto mostrano evoluzioni simili, con frequente passaggio dalle prime alle seconde, confermando la prevalente concentrazione di criticità finanziarie tra gli enti del Centro-Sud, in crescita malgrado gli ingenti sostegni ricevuti.

Il ritorno a un contesto ordinario potrebbe evidenziare ulteriori criticità attualmente "anestetizzate" dagli interventi emergenziali, oltre ad ampliare il numero dei comuni in riequilibrio e in dissesto che, di fatto, aumenta ogni anno di decine di enti. Tali andamenti suggeriscono una revisione dell'attuale sistema normativo che renda più efficaci gli istituti in esame, al fine del superamento delle situazioni di criticità che si sono osservate.

Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi Sanitari Regionali

Con la delib. n. 19/2022/FRG, la sezione ha approvato il "Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi Sanitari Regionali" che offre al Parlamento un quadro di sintesi degli andamenti finanziari e delle criticità emerse nel biennio 2020-2021, periodo caratterizzato da elementi di eccezionalità, correlati all'emergenza sanitaria da Covid-19 e dall'avvio del PNRR.

Le politiche di contenimento della spesa sanitaria, condotte attraverso i Piani di rientro regionali e aziendali, il rafforzamento delle misure di *spending review*, nonché il monitoraggio costante attuato dai tavoli tecnici Stato-Regioni, hanno determinato, nel triennio precedente all'evento pandemico (2017-2019), un aumento più contenuto della spesa sanitaria e una riduzione dei disavanzi dei servizi sanitari regionali. L'efficacia di tali politiche emerge in modo evidente se si raffrontano gli andamenti della spesa sanitaria pubblica registrati per il periodo 2000-2008 - quando la spesa cresceva a un tasso circa doppio (+60,4%) rispetto al Pil nominale (+31,9%) - con quelli relativi all'arco temporale 2008-2019, che mostrano incrementi del 6,6% e un valore inferiore di tre punti percentuali alla crescita del Pil (+9,7%).

Nel triennio 2020/2022, a causa del Covid-19, la spesa sanitaria è cresciuta mediamente del 5,0%, un valore superiore di oltre tre punti percentuali a quello medio del quadriennio pre-pandemico (1,3%), con una spesa maggiore di circa 9,3 md rispetto alle previsioni tendenziali delineate con il Def 2019.

In termini di prestazioni, l'emergenza sanitaria ha acuito la difficoltà di accesso alle prestazioni sanitarie non Covid-19: nel 2020, in Italia "quasi un cittadino su 10 ha dichiarato di aver rinunciato, per motivi legati a difficoltà di accesso, a visite o accertamenti, pur avendone bisogno". Nel 2021 tale percentuale è cresciuta all'11% e le anticipazioni finora emerse sui risultati del monitoraggio dei "Livelli essenziali di assistenza" per l'anno 2020, hanno evidenziato "[…] per 12 indicatori su 20, un generale peggioramento dei risultati in oltre il 70% delle regioni e province autonome", nonché l'allungamento dei tempi di attesa.

La riduzione in volume delle prestazioni sanitarie è stata generalizzata in tutte le regioni italiane, anche in quelle dove relativamente meno grave è stata la pressione sulle strutture sanitarie e ospedaliere dovuta al Covid-19: nel 2020, sul piano nazionale il numero delle dimissioni ospedaliere (in regime di ricovero e di *day hospital*) è risultato essere mediamente inferiore del 20% a quello del 2019, con tassi inferiori nel Nord-est (17%), e maggiori al Sud (25%).

L'innalzamento della dotazione di posti-letto di terapia intensiva, fino a raggiungere il rapporto di 0,14 posti letto per 1.000 abitanti, è stato uno degli obiettivi della legislazione emergenziale (d.l. n. 34/2020) approvata nel corso del 2020, poi incluso tra i *target* del PNRR per la "Missione 6, Salute"; il monitoraggio condotto dal ministero della Salute sui posti letto "attivi" nelle terapie intensive indica che, alla data del 29 ottobre scorso, gran parte delle regioni ha raggiunto tale valore-soglia, che, rispetto al 2019, è incrementato sul piano nazionale da 8,6 a 15,6 p.l. per 100.000 abitanti.

Sul fronte degli investimenti, il 2020 ha imposto un'inversione di tendenza della spesa. Il decremento consolidatasi nel periodo 2008/2019 – quando gli investimenti fissi lordi sono diminuiti del 19,9%, passando da 51,7 a 41,5 md, e l'incidenza sul Pil declina di circa un punto percentuale, da 3,2 a 2,3% - ha trovato una prima "correzione" a partire dal 2019, mentre nel biennio 2020/2021, le misure di contrasto al Covid-19 e l'avvio dell'attuazione dei programmi del PNRR hanno prodotto un significativo impulso. Gli investimenti, infatti, sono cresciuti, in valore cumulato, di 9,2 md.

La spesa corrente, secondo i dati presentati con il Documento di economia e finanza 2022, risulta in crescita per l'anno 2021 (+4,2% rispetto al 2020), con un incremento, in valore assoluto, di 5,1 md, in buona parte ascrivibile all' aumento dei consumi intermedi (circa +3,9 md) dovuto alle spese finalizzate a contrastare l'emergenza pandemica, sostenute, oltreché dagli enti sanitari, anche dal Commissario di cui all'art. 122, d.l. n. 18/2020.

3. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle sezioni regionali

La sezione delle autonomie - nell'ambito del ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico ed espressione delle sezioni regionali di controllo - è chiamata a svolgere una peculiare azione ai fini del coordinamento della finanza territoriale, che si esplica attraverso l'adozione di linee

d'indirizzo e d'orientamento tese a favorire l'uniforme attuazione della legge e linee guida nell'ambito dell'attività di controllo finanziario e contabile sulla gestione delle Autonomie locali e delle regioni, ai sensi dell'art. 7, c. 7, l. n. 131/2003.

Linee guida

Le "Linee guida" rappresentano un consolidato strumento d'indirizzo e di coordinamento, assegnato già dal legislatore nel 2005 e progressivamente arricchito di nuovi contenuti. L'art. 1, c. 166, l. n. 266/2005, ha attribuito alla Corte il compito di definire unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo. Il comma 170 ne ha esteso l'applicazione agli organi del SSN. Nell'ambito, poi, delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, l'art. 1 d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012, ha previsto, tra l'altro, misure analoghe per le regioni, uniformando le relazioni degli organi di revisione di tutti gli enti territoriali.

In tale contesto, ogni anno la sezione delle autonomie, con l'approvazione delle linee guida - sia in sede di bilancio preventivo, che di rendiconto - orienta compiutamente le attività di controllo delle sezioni regionali e fornisce indirizzi sui criteri di verifica che i revisori degli enti territoriali devono adottare in sede di relazione al bilancio o al rendiconto.

L'ambito di applicazione si estende, però, a ulteriori tipologie di controllo, tra le quali, quelle riguardanti il funzionamento dei controlli interni delle regioni, nonché dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, delle città metropolitane e delle province (art. 1, c. 6, d.l. n. 174/2012 e art. 148, d.lgs. n. 267/2000).

Nel 2022, sono state approvate le n. 8 delibere elencate in premessa, volte a favorire l'azione sinergica di controllo delle sezioni territoriali e degli organi di revisione sull'effettiva adozione delle misure per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica posti dalla legge di bilancio e dalle altre norme di coordinamento finanziario da parte degli enti di autonomia territoriale, così da assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica e il coordinamento della finanza pubblica. Meritano particolare attenzione le "Linee guida per la relazione degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali sul bilancio consolidato per l'esercizio 2021", approvate con delib. n. 17/2022/INPR. Si tratta di indirizzi volti ad aggiornare le linee guida già emanate con delib. n. 18/2019/INPR e n. 16/2020/INPR, in forza, anche, delle intervenute modifiche del principio contabile applicato n. 4/4 allegato al d.lgs. n. 118/2011, in vigore per il bilancio consolidato 2021. Tali linee guida, in considerazione dell'ampiezza e della rilevanza del fenomeno delle partecipazioni pubbliche in sede locale, hanno lo scopo di assicurare la generale uniformità dei comportamenti dei revisori contabili, integrando quelle emanate a norma dell'art. 1, c. 3, d.l. n. 174/2012 e dell'art. 1, cc. 166 e ss., l. n. 266/2005.

In tale ambito sono state approvate le consuete linee guida relative ai bilanci di previsione 2022-2024 (delib. nn. 2 e 3/2022/INPR) e i rendiconti per l'esercizio 2021 (delib. nn. 7 e 10/2022/INPR).

Con riguardo al ciclo di bilancio 2022-2024 è stato evidenziato come la principale novità sia rappresentata dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che rappresenta una sfida complessa da affrontare sulla base di un'attenta riflessione sull'adeguatezza della struttura organizzativa nel sostenere i carichi di lavoro aggiuntivi, fino a riconsiderare le abituali prassi e procedure operative finora seguite nell'ordinario svolgimento delle funzioni istituzionali. Pertanto, ferma restando l'attenzione sulla stabilità finanziaria, sulla corretta applicazione degli istituti dell'armonizzazione contabile nonché sugli effetti della perdurante crisi sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19, è stata valorizzata, in una sezione dedicata del questionario, l'acquisizione di informazioni mirate alla verifica dell'impatto del PNRR sulle gestioni degli enti, anche con riferimento all'adeguatezza di alcuni aspetti organizzativi, al fine di favorire la corretta applicazione delle procedure relative alla gestione finanziaria, per scongiurare inefficienze, ritardi, duplicazioni o sovrapposizione di risorse.

Con riferimento alla fase del rendiconto, è stata posta particolare attenzione ai controlli riguardanti gli effetti dell'emergenza pandemica (che ha caratterizzato tutto l'esercizio) e ai profili di novità dettati dalla necessità di monitorare l'attuazione del PNRR. Aspetti che si aggiungono a quelli consueti di indagine che afferiscono all'applicazione degli istituti di armonizzazione contabile, alla verifica delle corrette modalità di classificazione e imputazione della spesa nonché della complessiva affidabilità delle scritture contabili.

Analoghe indicazioni sono state rivolte ai collegi sindacali degli enti del SSN sul bilancio di esercizio, ai sensi dell'art. 1, c. 170, l. n. 266/2005, e dell'art. 1, c. 3, d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012, (delib. n. 12/SEZAUT/2022/INPR), chiamati a verificare anche la conformità degli atti di spesa, adottati in deroga alle ordinarie procedure amministrativo-contabili, alle fattispecie previste dalla legislazione dettata dall'eccezionale situazione pandemica. Le suddette linee guida e l'annesso questionario rappresentano un fondamentale modello di verifiche, fondato sul sinergico raccordo tra controlli interni ed esterni, in considerazione del rilevante ruolo svolto dagli enti sanitari nel contrasto all'emergenza pandemica e nell'ambito dell'ammodernamento del SSN delineato dalla "Missione 6 - Salute" del PNRR. Paradigma che, articolato in due componenti ("Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza territoriale" e "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN") intende, tra l'altro, rimediare alle disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, all'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri e territoriali e si propone di migliorare i tempi di attesa per le prestazioni di cura dei cittadini ("Missione 6", componente 1).

Pronunce di indirizzo e di orientamento e centrale dei pareri

Nell'esercizio della funzione di coordinamento, la sezione è sovente chiamata a dettare indirizzi e orientamenti su temi emergenti di interesse generale o a sciogliere dubbi interpretativi sull'applicabilità o la portata di norme vigenti (attività nomofilattica).

Con riferimento alla prima fattispecie, nel 2022, sono state emanate due pronunce volte a fornire metodologie e indirizzi in materia di controllo sull'attuazione del PNRR. In particolare, con la delib. n. 13/2022/INPR, la sezione ha approvato una nota di coordinamento nella quale vengono fornite indicazioni per

il monitoraggio delle iniziative del PNRR e viene avviata la funzionalità di una banca dati per seguirne lo svolgimento nel territorio (dataset). In quella sede è stato chiarito che le verifiche dovranno appuntarsi sulla performance delle amministrazioni preposte all'attuazione dei singoli interventi e dovranno tendere a rilevare, con immediatezza e tempestivi momenti di confronto con le amministrazioni interessate, inefficienze, ritardi, difformità e altre disfunzioni, allo scopo di consentire la pronta attivazione delle misure d'impulso necessarie al loro superamento, fino all'estrema soluzione dell'esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art. 12 d.l. n. 77/2021.

Gli esiti di tali verifiche possono inoltre indurre l'ente all'autocorrezione, sollecitando l'adozione "delle scelte di spesa più idonee ad assicurare, al contempo, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle gestioni, a garanzia degli equilibri di bilancio e senza sacrificio delle prestazioni rese" (delib. n. 20/2019/INPR).

Nell'adunanza del 19 dicembre è stata approvata una specifica metodologia per lo svolgimento dei controlli sulla attuazione del PNRR in ambito territoriale fondata sullo sviluppo del dataset PNRR-CUP, di specifici indicatori e conseguente implementazione di un dossier da utilizzare anche per valutare la sostenibilità delle iniziative adottate (delib. n. 18/2022/INPR). Tale strumento, importato nel sistema conoscitivo "ConosCo" costituirà la base informativa per l'elaborazione, da parte della sezione delle autonomie, di specifici dossier interattivi di mappatura e monitoraggio a livello territoriale dei progetti PNRR e sarà messo a disposizione della competente sezione regionale di controllo. In tal modo si darà seguito all'obiettivo declinato in delibera come implementazione di "un sistema multidimensionale d'indicatori in grado di fornire una rappresentazione della capacità dell'ente di avvalersi utilmente dell'ampliata opportunità di spesa, integrato con una fonte conoscitiva agile e intuitiva che consenta di disporre di un quadro completo degli investimenti attivati sul territorio di pertinenza e che fornisca tutte le informazioni al momento disponibili aggregabili attraverso l'utilizzo di sistemi informatici conoscitivi già in uso presso le Sezioni regionali di controllo".

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 SSRR 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. n. 78/2009, convertito dalla l. n. 102/2009).

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* d.l. n. 113/2016, convertito dalla l. n. 160/2016, alle componenti rappresentative degli enti territoriali.

In tale ambito è stato portato a compimento il "Progetto Centrale Pareri"; applicativo informatizzato che consente di disporre di un dettagliato monitoraggio dei pareri pendenti, con il duplice obiettivo di favorire l'informazione e l'interazione tra le sezioni regionali di controllo e di agevolare l'intervento della sezione delle autonomie per risolvere tempestivamente questioni sulle quali la Corte, nelle sue diverse articolazioni, ha manifestato differenti posizioni. Il progetto, definite le esigenze e le modalità di prima esecuzione, è stato portato a conoscenza di tutte le

sezioni regionali ed è in una fase di avviamento graduale con la partecipazione iniziale di alcune sezioni "pilota" (Marche, Piemonte, Sardegna, Veneto) che hanno collaborato all'implementazione del sistema e curato la comunicazione ai rispettivi interlocutori istituzionali legittimati alla prospettazione di pareri. Dopo un'intensa attività di collaborazione e coordinamento tra tali sezioni, la Dgsia e la struttura di supporto della sezione, predisposti gli adeguati strumenti informativi, corredati da istruzioni tecniche e manuali operativi, nell'ultimo trimestre dell'anno sono state acquisite le prime richieste di parere con la nuova modalità.

Nel 2022 sono state depositate 5 deliberazioni rivolte a dirimere questioni di massima di interesse generale. La prima, riguardante le "facoltà assunzionali", si è interrogata nell'ambito degli enti strutturalmente deficitari sulla possibilità o meno di assumere collaboratori con contratto a tempo determinato, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo a supporto degli organi politici, durante l'intero arco temporale di attuazione del piano di risanamento; ossia sull'estensione o meno del divieto già imposto agli enti in dissesto (delib. n. 4/2022/QMIG).

La seconda in ordine di pubblicazione ha affrontato l'ambito dell'ammissibilità oggettiva della "indennità aggiuntiva *ad personam*" *ex* art. 110, c. 3, Tuel, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale. In particolar modo, "i quesiti relativi all'estensione dell'ambito soggettivo dell'indennità di cui al c. 3, art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267" sono stati ritenuti non attinenti "alla materia della contabilità pubblica ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131 e sono pertanto da considerarsi inammissibili sotto il profilo oggettivo" (delib. n. 5/2022/QMIG).

La terza questione, posta dall'Associazione Nazionale dei Comuni italiani (Anci), ha esaminato il tema della competenza al rimborso delle quote capitali e interessi relative ad anticipazioni di liquidità diverse da quelle di cui all'art. 222 Tuel, contratte prima della dichiarazione di dissesto: in particolare, se la competenza fosse da ricondurre in capo all'Organo straordinario di liquidazione (Osl), ovvero al comune. Competenza riconosciuta in capo all'Osl (delib. n. 8/2022/QMIG).

Altro tema, analizzato in merito alla sua oggettiva ammissibilità, ha riguardato la materia della remunerazione spettante ai dipendenti per l'attività di presidente o di membro della commissione esaminatrice di un concorso pubblico per l'accesso a un pubblico impiego bandito da un ente locale, sia nel caso di appartenenza ai ruoli dell'amministrazione che bandisce la procedura, sia di altra amministrazione. La questione è stata considerata "inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto attinente a materia esorbitante dalla competenza della Corte dei conti" (delib. n. 9/2022/QMIG)

L'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere sul conferimento di "incarichi retribuiti a personale in quiescenza" - ai sensi dell'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, o di incarichi professionali previsti dal d.lgs. n. 50/2016, ha formato oggetto dell'ultima deliberazione trattata dalla sezione nel 2022. Il quesito è stato ritenuto "oggettivamente ammissibile, riguardando profili di interpretazione di una norma, con riferimento ai limiti e divieti ivi previsti, strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa, nella specie di personale, nell'ambito delle più generali finalità di finanza pubblica" (delib. n. 14/2022/QMIG).

4. Audizioni

Nel 2022 la sezione è stata audita dinanzi alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sull'assetto della finanza territoriale e delle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

Audizione della Corte dei conti sull'assetto della finanza territoriale e delle linee di sviluppo del federalismo fiscale

Il 4 maggio 2022 la sezione è stata audita dinanzi alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Si tratta di un ulteriore contributo rispetto alle riflessioni già fornite in passato, da ultimo nell'audizione del 27 ottobre 2021, sul tema dello "Stato di attuazione del federalismo fiscale, prospettive e PNRR".

La sezione ha evidenziato come sotto il profilo ordinamentale, il quadro attuativo della riforma non risulti sostanzialmente modificato rispetto alla data della precedente audizione e come la sfida per la conclusione del cammino ancora incompiuto del federalismo fiscale, si intersechi con il vasto plesso di obiettivi intermedi e finali cui il Paese si è collettivamente impegnato con la presentazione, del PNRR, con la riforma fiscale in atto e con il mutato quadro economico delineato nel Documento di economia e finanza (Def) 2022.

Il percorso autonomistico avviato dalla l. n. 42/2009, che già in passato era stato frenato da criticità legate al parziale raggiungimento degli obiettivi previsti, non si è interrotto nel corso della pandemia, segnando il varo di alcuni importanti provvedimenti per le autonomie territoriali, sebbene la crisi dovuta all'emergenza sanitaria abbia imposto un rallentamento, e in alcuni casi, un ri-accentramento di molte funzioni in capo allo Stato per far fronte alle minori entrate e alle maggiori spese sociali e sanitarie, originate dalla pandemia. Si è evidenziato un graduale avanzamento nell'ammontare delle risorse perequate e nel processo di definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio, ma, anche la necessità che il percorso venga completato per superare definitivamente il tradizionale criterio della spesa storica, che genera inefficienza. A tal fine andrebbe realizzato un maggiore coordinamento, anche organizzativo oltre che funzionale, tra le azioni dirette di perequazione alla parte corrente rispetto a quella infrastrutturale.

Il PNRR costituisce una decisiva opportunità per rilanciare un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo, attraverso gli investimenti resi disponibili e l'attuazione di riforme che rimuovano gli ostacoli che hanno limitato la crescita italiana negli ultimi decenni. Il raggiungimento di questi obiettivi può innescare un iter virtuoso con effetti favorevoli estesi alle autonomie territoriali, i cui livelli di spesa per investimento hanno subito sino al 2017 rallentamenti a causa dei vincoli imposti dalle difficoltà della finanza pubblica.

Risulta fondamentale la capacità di definizione dei progetti che deve tenere conto del nuovo fattore legato all'aumento dei costi energetici e alla consolidata scarsità di competenze qualificate, e delle restrizioni alla spesa di personale che ha portato alla contrazione delle assunzioni. È quindi necessario consolidare, nel sistema multilivello, un modello di governance capace di rendere protagonisti gli enti di prossimità e le rispettive comunità di riferimento. Per assicurare il successo del Piano deve essere significativamente potenziata la capacità operativa degli enti.

Il ruolo svolto dagli enti territoriali nella attuazione del PNRR rappresenta un fattore cruciale per la riuscita, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, dell'intero progetto. Per tali ragioni vanno superate situazioni di fragilità strutturale che possono essere imputate al contesto economico problematico di alcune aree, ma possono anche trovare ragione in disfunzioni organizzative dei singoli enti, come inefficienze nella gestione delle risorse e scarsa attenzione alla riscossione dei tributi. In questo contesto è auspicabile un intervento legislativo volto a superare le attuali criticità delle procedure di risanamento e riequilibrio previste, troppo spesso fondate su procedure istruttorie lente che si dilatano a dismisura.

Un sistema perequativo operante a regime e ben calibrato potrebbe lenire gli aspetti critici dovuti alle differenze territoriali anche attraverso l'impiego di risorse aggiuntive devolute dallo Stato.

I limiti della normativa vigente potrebbero essere superati attraverso una riforma organica che disciplini congiuntamente gli istituti attinenti alla crisi finanziaria dell'ente locale, posto che il nuovo istituto del riequilibrio finanziario pluriennale non è riuscito a costituire in molti casi un effettivo percorso di risanamento.

CAPITOLO XI

ATTIVITÀ DI CONTROLLO IN AMBITO TERRITORIALE

1. Profili generali

In un contesto ordinamentale caratterizzato da una pluralità di livelli di governo territoriale, ciascuno dotato di propria autonomia finanziaria e, conseguentemente, titolare della gestione di risorse finanziarie pubbliche, la Corte dei conti, attraverso le sezioni regionali di controllo, svolge un ruolo fondamentale nel garantire l'equilibrio complessivo dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento, anche nella prospettiva di consentire il rispetto degli obiettivi programmatici concordati in sede europea. Nei seguenti paragrafi vengono passati in rassegna i principali ambiti di attività in cui si esercitano i controlli delle sezioni regionali.

2. Controlli sulle regioni

Giudizi di parificazione dei rendiconti delle regioni/province autonome

Un ruolo rilevante, nell'ambito delle attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti, è svolto dalla funzione di parificazione del rendiconto generale della regione/provincia autonoma, attività che si colloca temporalmente nel periodo intercorrente tra la proposta del rendiconto regionale e la relativa legge di approvazione.

Sotto il profilo sostanziale, l'oggetto del giudizio di parificazione è costituito dal rendiconto regionale che deve essere scrutinato in una duplice prospettiva: da un lato, infatti, la sezione regionale di controllo è chiamata a valutare l'attendibilità delle scritture contabili, ossia l'idoneità di queste ultime a riflettere i fatti gestionali accaduti nell'esercizio, fornendone una rappresentazione veritiera e corretta, nel rispetto delle regole e dei principi di rendicontazione (a tal fine in alcune realtà regionali si fa ricorso alla tecnica di campionamento basata sulla metodologia DAS - *Declaration d'assurance*); dall'altro lato, il giudizio di parificazione deve essere rivolto alla valutazione della corretta definizione dei saldi finali e dell'equilibrio di bilancio, in una prospettiva non solo statica, alla data di riferimento del rendiconto, ma anche dinamica e tendenziale, consistente "nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche" (Corte cost., sent. n. 250/2013).

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 e attendibilità dei saldi, e di sostenibilità, in concreto e in via prospettica, degli equilibri rappresentati con riferimento ai principi di cui agli artt. 81, 97 e 119 Cost.

All'esito delle attività di controllo, la decisione di parifica è resa "nelle formalità della giurisdizione contenziosa", con la partecipazione del procuratore regionale, che svolge in udienza la sua requisitoria orale (artt. 39 e 40, r.d. n. 1214/1934). Le SSRR della Corte, con del. n. 7/SSRRCO/2013/QMIG hanno precisato che la decisione di parifica è espressione della "volontà di rendere intangibili, con efficacia di giudicato, le risultanze del rendiconto generale".

Il peculiare modulo procedurale osservato e lo svolgimento del giudizio secondo le "formalità della giurisdizione contenziosa" fanno sì che, nell'ambito dello stesso, possano essere sollevate questioni di legittimità costituzionale: sotto tale profilo deve evidenziarsi come il giudice della parifica, grazie all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e al progressivo ampliamento dei parametri costituzionali (non più circoscritti ai tradizionali artt. 81 e 119 Cost.), si vada caratterizzando come presidio degli interessi adespoti, di quegli interessi cioè incisi da normative che, siccome prive di una immediata riferibilità soggettiva o, comunque, non afferenti a conflitti intersoggettivi, rimarrebbero immuni dal 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. 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)" (SSRR in speciale composizione sent. n. 38/2014).

Il quadro degli esiti dei giudizi di parificazione a livello regionale, nel 2022, si conferma particolarmente articolato, anche sotto il profilo delle procedure seguite[3].

[3] Sotto il profilo procedurale si evidenzia che la sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta, in mancanza di una specifica norma che disciplini la parificazione del rendiconto regionale, non ha mai proceduto a celebrare il relativo giudizio annuale; la sezione effettua tuttavia un esame sui bilanci preventivi e consuntivi della regione (in particolare, per l'esercizio 2021, le delib. nn. 8, 26 e 27 del 2022). Per quanto attiene al Trentino-Alto Adige, le competenti SSRR procedono, ai sensi dell'art. 10, c. 1, d.p.r. n. 305/1988, (contenente "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto

Alcune sezioni, sia pur con osservazioni, hanno pronunciato declaratoria di parificazione integrale del rendiconto regionale 2021 (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbria, Veneto), mentre altre hanno adottato decisioni di parifica parziale, con esclusione di alcune poste contabili per le quali sono state rilevate criticità (Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Lombardia).

Come già illustrato nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, l'esito del giudizio di parificazione del rendiconto 2020 per la Regione Abruzzo (decisione n. 312 del 2021) è stato quello della sospensione della pronuncia, a motivo della pendenza di alcune questioni di costituzionalità ancora aperte alla data dell'udienza. Tali questioni erano state sollevate dalla sezione territoriale (nell'ambito dell'esame dei bilanci regionali 2018 e 2019) con le ordinanze n. 42/2020 e n. 16/2021; i dubbi di costituzionalità riguardavano la legittimità delle leggi regionali disciplinanti le modalità di recupero del disavanzo (art. 8, c. 1, lett. a), della l.r. Abruzzo n. 7/2018; art. 8, c. 1, lett. a) e lett. c) della l.r. Abruzzo n. 2/2019), principalmente sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo (in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 81, 97 e 119, cc. 1 e 6 Cost., in combinato disposto con gli artt. 1, 2, e 3 Cost.).

Sulle predette questioni la Corte cost. è intervenuta con sent. n. 235/2021; i giudici di Palazzo della Consulta hanno accolto i dubbi di costituzionalità sollevati dalla Corte dei conti, dichiarando la illegittimità delle norme regionali che avevano condotto a sospendere il giudizio di parificazione del rendiconto regionale. Nel corso dell'esame del rendiconto regionale per l'esercizio 2021, quindi, la sezione si è focalizzata sulla verifica dell'adeguamento ai principi fissati dalla decisione della Corte cost. alle modalità di corretto recupero del disavanzo regionale. È stato appurato che tale disavanzo ha presentato un costante miglioramento a partire dal 2017, passando da circa 770 ml a circa 250 ml nel rendiconto 2021.

Peculiare si presenta la situazione della parificazione del rendiconto della Regione Siciliana. Come è noto, la regione presenta ritardi nella approvazione dei propri bilanci consuntivi; di conseguenza, nel corso del 2022 la Corte dei conti ha esaminato il rendiconto regionale relativo all'esercizio 2020. In particolare, la sezione di controllo per la Regione Siciliana ha avviato e definito la verifica del rendiconto generale, approvando i relativi esiti con la deliberazione n. 113 del 2022; le SSRR per la Regione Siciliana, con decisione n. 2/2022, hanno accertato e dichiarato la irregolarità del rendiconto 2020 nelle componenti relative alla parte accantonata ed alla parte vincolata del risultato d'amministrazione. Le SSRR hanno altresì sospeso la decisione definitiva del giudizio di parificazione sollevando, ai sensi dell'art. 23, l. n. 87/1953, questione di legittimità costituzionale in relazione a:

Adige/Südtirol, per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), oltre che alla parifica del rendiconto regionale, anche alla parifica dei rendiconti delle Province Autonome di Trento e di Bolzano; per l'esercizio finanziario 2021 tali rendiconti sono stati entrambi parificati senza eccezioni (decisioni nn. 1, 2 e 3 del 27 giugno 2022).

a) art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) d.lgs. n. 158/2019, nel testo vigente *ratione temporis*, dell'art. 4, c. 2, (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018) della l.r. n. 30/2019, e dell'art. 110, cc. 3, 6 e 9, l.r. n. 9/2021 (Abrogazioni e modifiche alla l.r. n. 33/2020, alla l.r. n. 36/2020, e alla l.r. n. 1/2021), per gli aspetti concernenti l'esatta quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel Conto del bilancio dell'esercizio 2020 in relazione al disavanzo finanziario;

b) art. 90, c. 10, della l.r. n. 6/2001 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente), come modificato dall'art. 58, c. 2, della l.r. n. 9/2015, quanto alle spese sostenute nell'esercizio 2020 per il finanziamento annuale dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (Arpa Sicilia) a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale.

Dai controlli effettuati sul rendiconto regionale siciliano hanno anche tratto origine le recenti sentenze della Corte cost. n. 184 e n. 233 del 2022.

La prima, come è noto, ha definito il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana avverso la sentenza delle SSRR in speciale composizione n. 20/2021, avente ad oggetto la decisione di parifica del rendiconto regionale per l'esercizio 2019. La Corte cost. ha respinto il ricorso, affermando che "spettava allo Stato – e per esso alla Corte dei conti, SSRR in sede giurisdizionale, in speciale composizione – esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sent. n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021", non essendo l'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale di ostacolo all'emanazione della decisione con cui si accerta, a seguito dell'impugnativa, la legittimità/regolarità dei fatti di gestione rappresentati nel bilancio consuntivo.

La sent. n. 233 del 2022 ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. Sicilia 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016, legge di stabilità regionale), per violazione dell'art. 117, c. 2, lettera e), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, poiché la norma regionale censurata produceva di fatto l'effetto di correlare "a una entrata certamente sanitaria (il Fondo sanitario) una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall'art. 20 d.lgs. n. 118 del 2011, la cui finalità di armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa".

Degne di nota sono anche le criticità evidenziate dal rendiconto della Regione Molise, in parte conseguenza di pregresse carenze: occorre infatti evidenziare che la regione, di fatto, non ha adottato misure correttive per porre rimedio alle anomalie già rimarcate dalla sezione territoriale in occasione della parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020. Tale atteggiamento ha portato alla complessiva sospensione del giudizio di parifica per l'esercizio 2021, avendo la sezione territoriale sollevato, ai sensi dell'art. 23 della l. n. 87/1953, questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81, c. 1, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost.:

a) della l.r. n. 6/2021, ("Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020"), artt. 4, c. 1 ("Residui attivi 2019 e precedenti"), 6, c. 1 ("Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 2020"), 9 ("Risultato di amministrazione") e 12 ("Elenco allegati");

b) della l.r. n. 3/2021, ("Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023"), artt. 1 ("Stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio di previsione 2021 - 2023"), 2 ("Allegati al bilancio di previsione 2021 - 2023") e 5 ("Copertura maggiore disavanzo di amministrazione al 31.12.2019");

c) della l. n. 7/2021, ("Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali"), artt. 1 ("Residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto generale"), 3 ("Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020"), 4 ("Stato di previsione delle entrate e delle spese") e 5 ("Allegati all'assestamento e variazione al bilancio 2021-2023").

La sezione di controllo per il Molise non ha mancato, in ogni caso, di rilevare la presenza di criticità finanziarie maturate nell'esercizio 2021; in merito a ciò, con del. n. 172/2022, sono stati dichiarati irregolari vari impegni di spesa nonché il prospetto relativo al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021, a causa dell'errato calcolo di alcuni saldi.

Infine, fra le peculiarità emerse nei giudizi di parifica si segnala che la sezione di controllo per il Lazio ha disposto la sospensione del giudizio per l'esercizio 2021 nella parte e nella misura relativa alla copertura del perimetro sanitario per finanziamento del disavanzo pregresso, con riguardo alla corretta costruzione del perimetro sanitario. Si tratta di una sospensione per ritenuta pregiudizialità con altro giudizio pendente. Infatti, la sezione ha tenuto conto che, per quanto attiene ai fondi di dotazione delle Aziende Sanitarie Locali (Asl) e delle Aziende Ospedaliere (AO), pende giudizio innanzi alle SSRR in speciale composizione con specifico riferimento all'inclusione nel perimetro sanitario (parte spesa) dei mutui a copertura del disavanzo e nella quantificazione (parte entrata e parte spesa) della voce "disavanzo" e delle relative coperture.

Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali

Nell'ambito del rafforzato quadro di controlli sulla finanza regionale e locale posto dal d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2012, un ruolo di particolare rilievo assume l'analisi delle leggi emanate nell'anno: tale analisi ha a oggetto l'individuazione degli oneri finanziari sottesi alle singole normative di spesa, la relativa quantificazione e la valutazione dell'adeguatezza delle risorse individuate quali mezzi di copertura.

Come ha evidenziato la sezione Autonomie "con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 Cost., 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" (del. n. 10/2013/INPR). La funzione di ausilio all'organo legislativo svolta dalla relazione sulla copertura è stata riconosciuta anche dalla Corte cost. (sent. n. 39/2014), secondo la quale l'attività di referto in materia svolta dalle sezioni regionali della Corte dei conti "risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [..] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di 'autocorrezione' nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative

(sent. n. 29/1995; nonché sent. n. 179/2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sent. nn. 250/2013 e 70/2012)".

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 l. n. 362/1988, recepita e integrata dall'art. 17, c. 9, l. n. 196/2009.

In ragione di ciò, sin dall'entrata in vigore della novella normativa, approfonditi e puntuali sono stati i rilievi formulati dalle sezioni regionali di controllo avendo riguardo alla consolidata giurisprudenza, contabile e costituzionale, in tema di art. 81 Cost.: ciò anche in vista dell'attivazione dei processi di autocorrezione nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative evocati dalla Consulta nella citata sent. n. 39/2014.

Nel corso del 2022 tutte le sezioni regionali di controllo hanno completato l'esame della copertura delle leggi di spesa. Al riguardo, in alcune relazioni (sezione regionale per la Toscana, del. n. 111/2022/RQ) l'analisi ha operato una ricostruzione della composizione qualitativa delle coperture, tra fondi, riduzioni di altre spese e previsioni di incremento di entrate.

Le verifiche condotte in ambito regionale hanno evidenziato la presenza di numerose criticità; di seguito, si riepilogano quelle più ricorrenti e di particolare rilievo.

Quasi tutte le sezioni territoriali hanno accertato, relativamente a molte delle leggi esaminate, l'assenza o l'incompletezza delle relazioni tecnico-finanziarie di accompagnamento[4]; in taluni casi, tali relazioni hanno mostrato contenuti non conformi ai modelli predisposti dalla normativa regionale di riferimento.

Una prassi più volte riscontrata e stigmatizzata dalle sezioni regionali di controllo ha a oggetto la copertura delle leggi di spesa mediante mero "rinvio" al bilancio regionale, con conseguente pregiudizio della trasparenza e della certezza e *accountability* delle coperture (cfr., ad esempio, sezione regionale per il controllo del Molise, del. n. 140/2022/RQ; sezione regionale di controllo per il Piemonte, del. n. 82/2022/RQ; sezione regionale di controllo per la Sicilia, del. n. 114/2022/RQ).

In alcune occasioni è stato rilevato che la copertura finanziaria è stata rinvenuta genericamente indicando la missione e il programma di bilancio sui quali vanno a essere imputate le relative spese, senza una espressa esplicitazione sia della effettiva presenza di una disponibilità finanziaria (che presuppone che i precedenti interventi gravanti su quella posta non ne abbiano comportato l'azzeramento), sia delle ragioni per le quali sia rinvenibile tale disponibilità (risparmi realizzati, riduzione di precedente autorizzazione), sia del fatto che su tali risorse non gravino altri oneri derivanti da altre leggi già approvate (sul punto, sezione regionale di controllo per

[4] Sul punto, *amplius*, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n. 141/2022/RQ; sezione regionale di controllo per la Basilicata, del. n. 47/2022/RQ; sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 67/2022/RQ; sezione regionale di controllo per le Marche, del. n. 85/2022/RQ; sezione regionale di controllo per il Molise, del. n. 140/2022/RQ; sezione regionale di controllo per la Sardegna, del. n. 127/2022/RQ; Sezione regionale di controllo per la Sicilia, del. n. 114/2022/RQ; sezione regionale di controllo per la Toscana, del. n. 111/2022/RQ; sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, del. n. 22/2022/RQ; sezione regionale di controllo per il Veneto, del. n. 146/2022/RQ).

la Calabria, del. n. 68/2022; sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 67/2022/RQ; sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 74/2022/RQ).

In altri casi, le leggi regionali sono state coperte tramite variazioni in diminuzione da precedenti autorizzazioni di spesa, ricorrendo allo storno ovvero alla rimodulazione di pregresse autorizzazioni di spesa (ad esempio, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n. 141/2022/RQ); è stata anche rilevata l'anomala copertura di oneri correnti mediante risorse iscritte nel bilancio di previsione come spese di investimento (sul punto, sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, del. n. 22/2022/RQ).

Le sezioni territoriali hanno rilevato criticità anche nell'uso delle clausole di neutralità finanziaria: in molti casi, leggi prive di oneri non recano la clausola (ad esempio sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 126/2022/RQ); in altri casi, le clausole utilizzate si sono limitate a un mero enunciato testuale, senza essere suffragate da un'effettiva analisi concernente l'impatto delle disposizioni normative che si intendeva introdurre (sul punto, sezione regionale di controllo per le Marche, del. n. 85/2022/RQ); in altri casi, viene inserita la clausola di neutralità anche per leggi che recano oneri per il bilancio regionale ovvero per leggi da cui possono emergere oneri indiretti o latenti (sezione regionale di controllo per il Molise, del. n. 140/2022/RQ; sezione regionale di controllo per il Piemonte, del. n. 82/2022/RQ; sezione regionale di controllo per la Toscana, del. n. 111/2022/RQ).

Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali

Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla l. n. 213/2012, all'art. 1, cc. 9, 10, 11 e 12 ha introdotto, nell'ambito dei controlli intestati alla Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale.

Trattasi di un controllo di carattere successivo, fortemente procedimentalizzato, svolto dalle sezioni regionali di controllo nei limiti individuati dalla Corte cost. 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" (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 e ispirato a criteri di effettività e tracciabilità sostanziale delle spese oggetto di rendicontazione, in funzione del riscontro di inerenza delle medesime alle finalità istituzionali dei gruppi consiliari, da cui può discendere, come effetto, l'ordine di restituzione delle somme rendicontate dichiarate non regolari dalla sezione, laddove il gruppo consiliare non abbia provveduto a regolarizzarle entro il termine impartito dalla medesima sezione.

Su tale controllo può innestarsi un'eventuale fase contenziosa di competenza delle SSRR 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, d.l. n. 174/2012 come novellata dall'art. 33, d.l. n. 91/2014) assegnano la decisione sui ricorsi in materia di rendiconti dei gruppi consiliari.

Così ricostruiti la natura del controllo e il quadro normativo di riferimento, preme evidenziare come le verifiche svolte dalle sezioni regionali di controllo abbiano fatto registrare un *trend* positivo per ciò che attiene al recepimento dei rilievi formulati e al superamento delle criticità, procedurali e di merito. Tale fenomeno si è tradotto nel fatto che i controlli effettuati dalle sezioni territoriali della Corte dei conti hanno accertato spese non regolari solo in casi circoscritti.

La maggior parte delle sezioni territoriali (Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte[5], Sardegna, Sicilia, Toscana, Provincia Autonoma di Bolzano, Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Provincia autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto) ha accertato la regolarità dei rendiconti consiliari, sebbene in alcuni casi siano state riscontrate marginali anomalie o errori, peraltro sanati dai soggetti interessati prima del pronunciamento definitivo della Corte dei conti.

I casi di irregolarità accertati riguardano, di norma, la illegittimità di singole poste di spesa.

In particolare, la sezione regionale di controllo per la Calabria ha accertato la regolarità di tutti i rendiconti a esclusione, per uno, di una posta di modesto valore (del. n. 11/2022/FRG), relativa a spese per consulenze. La sezione regionale di controllo per la Campania ha invece accertato la irregolarità di una posta di importo non irrisorio (circa € 27.000), relativa all'affidamento di un incarico (del. n. 61/2022/FRG); la decisione è stata impugnata innanzi alle SSRR in speciale composizione, che hanno respinto il ricorso (sent. n. 19/2022).

La sezione di controllo per il Molise si è pronunciata per la irregolarità di n. 4 rendiconti (del. nn. 12, 13, 14 e 15/2022/FRG).

In particolare, le del. n. 12 e 13 hanno accertato l'irregolarità di esborsi – di somme, tra l'altro molto contenute – per il pagamento di sanzioni amministrative o tributarie comminate a seguito di ritardato versamento di ritenute fiscali. Nel caso di cui alla del. n. 14/2022/FRG, è stato accertato un indebito retributivo pagato dal gruppo mentre con la del. 15/2022/FRG è stata accertata la necessità di rettificare i saldi rideterminando l'ammontare del fondo cassa iniziale e finale.

La sezione territoriale per la Regione Puglia ha dichiarato l'irregolarità di numerosi rendiconti disponendo la restituzione delle somme accertate come irregolari (del. n. 72, 73, 74, 75 e 77 del 2022).

In specie, la sezione ha rilevato l'anomala allocazione delle spese per incarichi consulenziali tra le spese di personale, anziché tra quelle di funzionamento,

[5] La l.r. del Piemonte n. 4/2014, 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, l.r. n. 16/2017, a partire dell'esercizio 2018, il contributo medesimo è stato reintrodotto con facoltà per i gruppi consiliari di rinunciarvi. Con la del. n. 23/2022/FRG la sezione territoriale ha dato atto che, nell'esercizio 2022, i gruppi consiliari hanno rinunciato alla corresponsione del contributo per le spese di funzionamento.

fenomeno che ha di fatto comportato l'uso promiscuo dei due fondi (per il personale e per il funzionamento) e la sostanziale elusione del *budget* previsto dalla normativa regionale per i contributi di funzionamento (di gran lunga inferiore rispetto a quello fissato per le spese di personale). La sezione ha in particolare osservato come la possibilità, attribuita ai gruppi consiliari dalla legge regionale, di stipulare contratti consulenziali di lavoro autonomo inquadrabili tra le spese di personale non può far venir meno la distinzione, tracciata a livello nazionale e recepita a livello regionale, tra spese di personale ordinarie (destinate ad assicurare lo svolgimento delle funzioni dei gruppi) e quelle per "consulenze, studi e incarichi" (destinate, viceversa, ad assicurare approfondimenti tecnici tramite l'ausilio di professionisti esperti in determinate materie). A giudizio della sezione, la lettura coordinata della disciplina statale (d.p.c.m. 21 dicembre 2012) e di quella regionale (l.r. n. 3/1994,) impone di fare riferimento all'inerenza della tipologia di spesa: se afferente alle attività istituzionali dei gruppi in seno al Consiglio regionale (art. 1, c. 1, l.r. n. 3/1994), la stessa deve essere ricondotta alle spese di funzionamento; diversamente, in caso di consulenza relativa ad "attività diverse da quelle di cui al c. 1", è da allocare tra quelle per il personale. Tale indirizzo ermeneutico è stato da tempo confermato dalle SSRR in speciale composizione, in occasione dell'esame di alcune impugnazioni promosse dai gruppi consiliari, ai sensi dell'art. 11, c. 6, c.g.c. (*ex plurimis*, sent. nn. 15/2021/RGC, 22/2021/RGC e 23/2021/RGC).

Altro fenomeno anomalo censurato dalla sezione regionale di controllo per la Puglia riguarda l'utilizzo di denaro contante per il pagamento delle spese sostenute dal gruppo, non in linea con le regole sulla tracciabilità dei pagamenti di cui all'art. 4 dell'allegato "A" del d.p.c.m. del 21 dicembre 2012.

Infine, si rammenta che la l.r. n. 1/2015 e la l.r. 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.

Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale e sulla spesa sanitaria regionale

Il legislatore ha approntato per le aziende sanitarie un articolato sistema di controlli, nel cui ambito vanno a collocarsi quelli di regolarità amministrativo-contabile che le sezioni regionali esercitano ai sensi dell'art. 1, c. 170, l. n. 266/2005, come integrato e rafforzato dall'art. 1, c. 3, 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. n. 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, Cost., la sostenibilità dell'indebitamento e l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, c. 3, d.l. n. 174/2012). 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 preventivi, giacché gli "esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti" (Corte cost., sent. n. 39/2014).

La spesa sanitaria impatta sui bilanci regionali in misura considerevole. 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 2022 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, d.l. n. 78/2010; l'elevato contenzioso con gli operatori privati accreditati, legato in particolare a prestazioni svolte *extrabudget*; l'eccessivo ricorso a proroghe contrattuali e carenze nelle procedure selettive per l'acquisizione di beni e servizi; il mancato rispetto dei tetti regionali relativi alla spesa farmaceutica, in particolare per gli acquisti diretti; il ritardo nel pagamento dei fornitori con conseguente aggravio degli oneri finanziari corrispondenti a interessi moratori; il ricorso a proroghe contrattuali per acquisti di consumi intermedi, che non garantiscono il pieno rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità e contenimento dei costi; la sussistenza di contenzioso di importo elevato; il mancato aggiornamento dell'inventario dei beni mobili; difficoltà gestionali di *governance* conseguenti all'insufficiente disponibilità di servizi informatici o all'inadeguatezza delle risorse umane disponibili; irregolarità nella resa del conto dei 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; il mancato adeguamento ai mutati fattori di contesto, da parte di aziende in *deficit*, del proprio piano di efficientamento; ritardi nella gestione delle liste di attesa.

Per quanto attiene all'esame della spesa sanitaria regionale - effettuata di regola in occasione dei giudizi di parificazione - si segnala che la sezione territoriale per la Calabria ha evidenziato, quale grave anomalia gestionale, il continuo ricorso alle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti sanitari, nonostante la ingente somma che permane in GSA a ogni fine esercizio (cfr., sul punto, le osservazioni contenute nella relazione allegata alla decisione di parificazione, del. n. 82 del 2022).

La sezione regionale di controllo per il Lazio, tra varie anomalie in punto di spesa sanitaria rinvenute nel rendiconto regionale 2021, ha evidenziato che il fondo di dotazione consolidato - che ha nel Lazio la particolarità di essere negativo - deve essere contabilizzato come disavanzo sanitario per intero (dal momento che rappresenta una voce di patrimonio delle Aziende e che nel perimetro va inserito il "disavanzo pregresso"), anziché solo per la parte che si prevede di coprire annualmente (del. n. 135/2022).

Nel corso del 2022 varie sezioni territoriali hanno analizzato le risultanze della spesa sanitaria regionale anche alla luce dei risvolti connessi all'emergenza epidemiologica.

In particolare, si segnala lo specifico approfondimento effettuato sul bilancio regionale dell'Emilia-Romagna dalla competente sezione di controllo: nel dettaglio è stato rilevato che la gestione Covid-19 al IV trimestre 2021 (pre-consuntivo consolidato) ha fatto registrare un risultato negativo (pari a circa - 416,323 ml) in quanto le risorse statali messe a disposizione sono risultate insufficienti, rendendo necessario l'utilizzo di risorse ulteriori, accantonate sulla GSA, ai fini del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio del Sistema sanitario regionale. La sezione ha espresso preoccupazione per la tenuta dell'equilibrio economico-finanziario del Sistema nel 2022 (relazione allegata alla del. n. 105/2022).

Di particolare interesse risulta inoltre l'esame condotto dalla sezione regionale di controllo per il Piemonte, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2021 (del. n. 101/2022). Dai dati forniti dalla Regione Piemonte emerge che presso tutte le Aziende il tempo dedicato alle attività connesse alla gestione della pandemia è inferiore al 50% delle attività complessivamente svolte, sia nel 2020 - in cui non era ancora iniziata la campagna vaccinale, ma gran parte dell'attività ordinaria era sospesa - sia nel 2021. La campagna vaccinale non risulta aver aumentato il tempo che il personale ha dedicato alle attività connesse alla gestione della pandemia; l'incremento registrato nel 2021 è irrilevante. Il tempo dedicato dal personale coinvolto nelle vaccinazioni assume valori inferiori al 10%: soprattutto nelle Aziende ospedaliere, la percentuale è quasi sempre inferiore all'1%.

La regione, inoltre, ha accumulato ritardi nella predisposizione di posti letto aggiuntivi nelle terapie intensive e semintensive – su n. 299 posti letto previsti in terapia intensiva ne sono stati realizzati 68 (pari al 23%), mentre su n. 305 in terapia semintensiva ne sono stati realizzati 117 (pari al 38%) – e sugli interventi di adeguamento dei Pronto Soccorso, in molti casi non conclusi e con previsione di ultimazione molto in là nel tempo.

Anche la sezione regionale di controllo per il Veneto, in sede di esame del bilancio consuntivo regionale per l'esercizio 2021, ha effettuato approfondimenti sulla gestione dell'emergenza epidemiologica (del. n. 101/2022). È emersa, tra l'altro, la notevole consistenza, a fine 2021, di rimanenze di beni Covid-19 destinati a fronteggiare l'emergenza sanitaria (DPI, igienizzanti, ecc.); la sezione, al riguardo - pur tenendo conto delle difficoltà legate alla gestione dell'emergenza sanitaria, della necessità di disporre costantemente di adeguate scorte e delle rassicurazioni della regione circa il periodo di cinque anni di validità di utilizzo/scadenza dei beni Covid-19 - ha stigmatizzato, a fronte dell'elevato valore delle rimanenze registrato, la necessità di una programmazione dei futuri acquisti dei suddetti beni

maggiormente rispondente ai reali fabbisogni. Altra peculiarità ha riguardato il trasferimento alle Aziende del Sistema Sanitario Regionale di notevoli risorse per il recupero delle prestazioni non erogate; le predette Aziende hanno però utilizzato poco più della metà delle risorse ripartite, mentre la restante parte è risultata accantonata nei rispettivi bilanci. Il Collegio ha quindi raccomandato una definizione dei Piani operativi per il recupero delle liste di attesa maggiormente calibrata sulle effettive risorse umane disponibili, al fine di allocare efficientemente gli stanziamenti utilizzabili.

3. Controllo sugli enti locali

Controllo ai sensi dell'articolo 148-bis Tuel

Particolare rilevanza, nell'ambito delle funzioni intestate alle sezioni regionali di controllo, rivestono le verifiche svolte ai sensi dell'art. 148-*bis* del Tuel sui bilanci preventivi e sui rendiconti della gestione degli enti locali. Il parametro di tale controllo è individuato dalla citata disposizione nel rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, nell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, c. 6, della Cost., nella sostenibilità dell'indebitamento e, più in generale, nell'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 accertano, altresì, che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate, alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente (art. 148-*bis* Tuel, cc. 1 e 2).

Sotto il profilo quantitativo, il controllo sui bilanci, in particolare consuntivi, costituisce una quota significativa dell'attività svolta dalle sezioni territoriali.

Nel corso del 2022, le deliberazioni associate a tale forma di controllo hanno interessato oltre 1.550 comuni, in aumento rispetto agli oltre 1.470 del 2021. Si tratta, in prevalenza (quasi il 70%) di enti di piccole dimensioni (fino a 5 mila abitanti); poco meno del 20% dei comuni esaminati appartengono alla fascia demografica immediatamente superiore (tra 5 e 15 mila abitanti). Consistente – circa l'11% - anche la quota di enti di grandi dimensioni esaminati.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale dei controlli, dato influenzato dalla eterogeneità dimensionale degli aggregati di riferimento in termini di numerosità locale dei comuni, il 52% dei comuni oggetto di scrutinio appartiene alle regioni del Nord, il 31% a quelle meridionali e il residuo 18% all'area centrale.

Ai controlli esercitati sui comuni si aggiungono quelli che hanno avuto a oggetto le province e le città metropolitane; nel 2022 le pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti hanno interessato 14 enti provinciali (19 nel 2021).

Le scelte selettive e l'organizzazione dei controlli riflettono orientamenti differenziati a livello territoriale. Difatti, se in alcune realtà regionali il minor numero di comuni permette un controllo sulla quasi totalità degli stessi, laddove è presente un maggior numero di enti è frequente che le sezioni regionali procedano a un esame di campioni significativi (tracciando una "scala di priorità" a seconda delle criticità rilevate a un primo riscontro di indici finanziari) e/o analizzino più annualità di bilancio contestualmente, anche al fine di garantire un'azione di controllo tempestiva.

L'analisi congiunta di più annualità di bilancio nello stesso ciclo di controllo risulta, peraltro, coerente con il principio di continuità delle gestioni finanziarie; inoltre, tale approccio permette di riscontrare la presenza di criticità ricorrenti nel tempo, sintomo di difficoltà contabili profonde, nonché il loro impatto sui successivi esercizi. Più in dettaglio, nel corso del 2022, in attuazione di questa impostazione metodologica, l'attività di controllo delle sezioni regionali è arrivata a prendere in esame circa oltre 2.460 rendiconti di comuni, riferiti ad annualità differenti (quasi 2.800 nel 2021). Il 60% delle verifiche si è concentrato sugli esercizi 2019 e 2020, quest'ultimo particolarmente inciso dalla crisi pandemica. Il biennio 2017-2018 è stato coperto nel 30% dei casi; non sono trascurabili, peraltro, le ipotesi in cui i controlli si sono spinti a esaminare le risultanze finanziarie del 2021 (5% degli esercizi totali verificati), avvicinando così l'intervento della magistratura contabile alla gestione corrente. Sul fronte delle province e delle città metropolitane, le annualità finanziarie analizzate sono state 28 (46 nel 2021), prevalentemente concentrate nel triennio 2018-2020 (75% dei rendiconti). Poco meno del 4% gli esami estesi anche al 2021, ultimo anno rendicontato disponibile.

La disamina complessiva delle pronunce rese nel 2022 dalla magistratura contabile, nell'esercizio del controllo finanziario sugli enti locali, restituisce un quadro complessivo sulle irregolarità contabili più ricorrenti. Si mantengono costanti, rispetto al precedente ciclo dei controlli, i casi in cui le verifiche si sono chiuse con dichiarazioni di sostanziale regolarità delle gestioni finanziarie (poco più del 3% del totale ed esclusivamente nel settore dei comuni). In esito alla pressoché totalità dei controlli sono state rilevate irregolarità contabili o finanziarie, attribuibili, in larga parte, a un'ancora non corretta applicazione della contabilità armonizzata.

In base al censimento delle criticità segnalate dalle stesse sezioni regionali di controllo, l'area di maggiore concentrazione dei rilievi è quella della corretta determinazione del risultato di amministrazione; sono state al riguardo rilevate persistenti difficoltà nella gestione e nel riaccertamento dei residui attivi e passivi nonché nel calcolo del fondo pluriennale vincolato[6], con conseguente inattendibilità del saldo finale[7]. Le deliberazioni della Corte hanno, poi, frequentemente accertato errori nella costituzione degli accantonamenti e dei vincoli all'interno del risultato di amministrazione, evidenziando criticità ricorrenti nelle modalità di quantificazione dei diversi fondi (Fondo crediti dubbia esigibilità[8] - Fcde, fondo rischi legati al contenzioso[9], fondo perdite società partecipate[10], fondo anticipazione di liquidità[11]).

In tale ambito tematico, nel corso del 2022, le sezioni regionali si sono altresì concentrate sul controllo della gestione e della contabilizzazione dei fondi Covid-19 non utilizzati nell'esercizio di riferimento, anche al fine di verificare la corretta determinazione della parte vincolata del risultato di amministrazione[12], nonché sulla

[6] Sul punto, sez. reg. contr. Lazio nn. 36, 43, 55/2022; sez. reg. contr. Valle d'Aosta, n. 25/2022.
[7] Si rimanda a sez. reg. contr. Lazio n. 100/2022 e sez. reg. contr. Campania n. 26/2022.
[8] Sul punto, sez. reg. contr. Lazio nn. 2,28,36,106/2022; sez. reg. contr. Molise nn. 123,124/2022; sez. reg. contr. Sardegna n. 42/2022 e sez. reg. contr. Veneto nn. 73 e 93/2022.
[9] sez. reg. contr. Lazio nn. 28, 36 ,65/2022.
[10] sez. reg. contr. Liguria n. 58/2022.
[11] sez. reg. contr. Molise nn. 26,193/2022.
[12] sez. reg. contr. Piemonte, n. n. 23/2022, sez. reg. contr. Emilia-Romagna 114/2022, sez. reg. contr. Liguria 7/2022, sez. reg. contr. Lombardia 27,97/2022.

gestione dei fondi relativi al PNRR, evidenziando la necessità di una corretta e trasparente contabilizzazione nel bilancio delle risorse afferenti a progetti finanziati con il PNRR[13].

Anche la gestione della liquidità si conferma tra le aree di maggiore criticità, per effetto specialmente delle problematiche rilevate nel processo di riscossione delle entrate, sia in conto competenza che in conto residui[14]. Le difficoltà sul lato dell'entrata si riflettono, poi, sul versante della spesa e sullo smaltimento delle poste debitorie, con conseguente dilatazione dei tempi di pagamento e con l'accumulo di debiti fuori bilancio, spesso non correttamente ricondotti in contabilità. Le problematicità più frequentemente accertate con riferimento alla gestione della liquidità hanno riguardato la mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria[15], l'omessa costituzione della cassa vincolata[16] - con conseguente improprio utilizzo delle entrate vincolate - e la mancata ricostituzione, ove apposti, dei vincoli di cassa.

Nel corso delle verifiche effettuate, in alcuni casi sono stati rilevati il mancato rispetto degli equilibri di competenza, in particolare di parte corrente, del saldo di equilibrio, nonché risultati negativi nella parte disponibile del risultato di amministrazione[17]. In tali casi, le sezioni hanno verificato la corretta quantificazione del disavanzo ed il rispetto del percorso di recupero, rilevando alcune irregolarità[18].

Dall'attività delle sezioni regionali emergono, inoltre, diffuse carenze negli adempimenti legati alla rilevazione dei rapporti creditori e debitori reciproci tra enti locali e organismi strumentali o società partecipate, nonché nell'asseverazione della relativa nota informativa da parte degli organi di revisione[19].

Frequenti criticità sono state rilevate anche nel rispetto dei termini di legge per l'approvazione dei documenti consuntivi e nel corretto, esaustivo e tempestivo caricamento dei dati sulla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) e dei questionari relativi al bilancio di previsione e al rendiconto della gestione sul sistema Con-Te[20].

L'accertamento da parte delle sezioni regionali di controllo 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, ai sensi dell'art. 148-*bis* Tuel, 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. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, queste provvedono all'adozione della misura inibitoria e cautelare del c.d. blocco della spesa, consistente nella preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per

[13] sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 138/2022 e sez. contr. Lazio delib. nn. 78, 86, 87, 89, 100, 102/2022.
[14] sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 66/2022; sez. reg. contr. Liguria n. 61/2022.
[15] Sul punto, si rimanda, ad esempio, a sez. reg. contr. Lazio nn. 36, 41, 74, 85, 104/2022.
[16] sez. reg. contr. Liguria nn. 58 e 66/2022.
[17] sez. reg. contr. Veneto n. 131/2022.
[18] sez. reg. contr. Campania nn. 25, 79/2022; sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 54/2022.
[19] sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 98/2022; sez. reg. contr. Lazio n. 5/2022.
[20] sez. reg. contr. Emilia-Romagna 106/2022.

i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Nel complesso delle attività di controllo espletate nel 2022 sui rendiconti del comparto degli enti locali, come sopra descritti, le sezioni regionali della Corte dei conti hanno adottato pronunce aventi a oggetto esclusivo, in oltre 75 fattispecie (in linea con il dato dell'anno scorso), i provvedimenti concernenti le misure volte a rimuovere le irregolarità e gli squilibri precedentemente accertati dalla magistratura contabile. In altri casi l'esame di tali misure correttive è avvenuto contestualmente all'analisi dei rendiconti dei successivi esercizi finanziari. Nella maggioranza dei casi l'esito della verifica ha prodotto una valutazione di idoneità, integrale o parziale, delle misure proposte dall'ente a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Sono state, invece, censite due ipotesi in cui al giudizio di inidoneità delle misure correttive ha fatto seguito l'adozione della deliberazione di dissesto guidato.

Verifiche sul sistema dei controlli interni degli enti locali

Le riforme che hanno interessato la pubblica amministrazione a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso sono state incentrate sul perseguimento dei princìpi di efficacia, efficienza e di economicità, con il conseguente passaggio da un'amministrazione c.d. per atti, a un'amministrazione c.d. per obiettivi. Tale cambio di prospettiva ha influito, inevitabilmente, anche sui controlli, con una limitazione di quelli preventivi sulla legittimità dei singoli atti e con la previsione di controlli più strutturati di carattere successivo sull'attività amministrativa e sulla gestione, imperniati, appunto, sulla valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità delle stesse.

In tale ottica, il d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2012, ha operato un consistente rafforzamento dei controlli interni degli enti locali, sia mediante un potenziamento di quelli già previsti (controllo di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, strategico, valutazione della dirigenza), sia mediante l'introduzione di nuove forme di controlli sugli equilibri di bilancio, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi offerti.

Contestualmente al rafforzamento dei controlli interni degli enti locali è stato previsto un potenziamento di quelli esterni delle sezioni regionali della Corte dei conti che, ai sensi dell'art. 148 Tuel, come modificato dal d.l. n. 174/2012, con cadenza annuale e nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, sono chiamate a verificare il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine il sindaco, limitatamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, è tenuto a trasmettere annualmente alla competente sezione un referto sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno.

La funzione di controllo della Corte dei conti è, peraltro, corroborata dalla previsione di una specifica ipotesi di responsabilità sanzionatoria per i casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno. In queste ipotesi, in base al c. 4 dell'art. 148 Tuel, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori responsabili una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino a un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Nel corso del 2022, sulla base delle relazioni presentate dagli enti locali, le sezioni regionali hanno verificato il livello di implementazione delle diverse tipologie di controlli interni previste dalla vigente normativa, oltre che il recepimento a livello regolamentare delle più recenti innovazioni legislative (armonizzazione contabile, normativa anticorruzione).

I risultati dei controlli effettuati nel passato esercizio si pongono in linea con quanto già emerso nell'esercizio 2021. Permangono, difatti, criticità nelle modalità di campionamento adottate nell'ambito dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, nonché tempi di pagamento superiori ai limiti previsti dalla normativa di riferimento (art. 33, d.lgs. n. 33/2013)[21].

Nell'ambito dei controlli sugli equilibri finanziari, è stata riscontrata la necessità di implementare monitoraggi periodici al fine di evitare il ricorso all'utilizzo di fondi vincolati per sopperire ad esigenze di cassa.

Rilevanti carenze continuano a permanere con riferimento al controllo di gestione, con particolare riferimento alla diffusa mancata o tardiva adozione di sistemi di contabilità economico-patrimoniale e di contabilità analitica[22]. Inoltre, è stato riscontrato come gli esiti di tale controllo non influenzino l'attività in corso di svolgimento attraverso la riprogrammazione degli obiettivi.

Il controllo strategico e quello sulla qualità dei servizi risultano, ancora, oggetto di scarsa considerazione da parte degli enti locali. Difatti, laddove il primo continua ad appalesarsi di scarsa significatività sotto il profilo delle azioni correttive adottate[23], il secondo risulta carente sotto il profilo della misurazione della soddisfazione degli utenti (interni ed esterni) nonché della comparazione con i livelli di qualità offerti da altre amministrazioni[24]. Analoghe considerazioni possono, infine, essere formulate anche con riferimento al controllo sugli organismi partecipati che risulta, spesso, carente[25].

Procedure di riequilibrio finanziario pluriennale

Negli ultimi anni le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono state spesso chiamate a occuparsi delle gestioni degli enti locali che versano in situazione maggiormente critica, in condizioni prossime a quelle di dissesto. In questo ambito, particolare impegno è stato profuso nei controlli esercitati sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale. Trattasi dell'istituto introdotto dall'art. 3, c. 1, d.l. n. 174/2012 con la finalità di far fronte a stati di grave crisi finanziaria, senza dover ricorrere necessariamente al dissesto. Il riequilibrio finanziario pluriennale è teso a garantire il risanamento dell'ente in un orizzonte più ampio (compreso fra i 4 e i 20 anni) rispetto a quello triennale previsto dagli artt. 193-194 Tuel, che restano gli strumenti "ordinari" per fronteggiare situazioni non ottimali, ma non tali da pregiudicare strutturalmente il funzionamento e/o la capacità finanziaria dell'ente.

[21] Del. nn. 174, 175, 176/2022 della sez. reg. contr. Molise e nn. 4, 20, 22/2022 della sez. reg. contr. Puglia.
[22] Del. n. 21/2022 della sez. reg. contr. Puglia.
[23] Del. nn. 174, 175, 176/2022 della sez. reg. contr. Molise.
[24] Del. n. 5/2022 della sez. reg. contr. Puglia.
[25] Del. nn. 172, 173, 174, 175, 176/2022 della sez. reg. contr. Molise.

In particolare, nell'ambito del percorso di riequilibrio finanziario pluriennale un ruolo attivo è assegnato alle sezioni di controllo, sia ai fini dell'omologazione iniziale del piano (art. 243-*quater*, c. 3, Tuel) sia ai fini del "monitoraggio" *in itinere* dell'attuazione delle misure di risanamento e del raggiungimento degli obiettivi intermedi di recupero della massa passiva (art. 243-*quater*, cc. 3 e 6, Tuel). La mancata approvazione del piano e l'accertamento del grave e reiterato mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati danno luogo a ipotesi tipiche di dissesto (art. 243-*quater*, c. 7, Tuel), avviate dalle competenti sezioni territoriali mediante invio degli atti al prefetto affinché assegni all'ente il termine, non superiore a venti giorni, per la deliberazione del dissesto. Avverso le deliberazioni che rigettano i contenuti del piano ovvero accertano il "grave e reiterato inadempimento", attesa la relativa natura lesiva, è consentita l'impugnazione innanzi alle SSRR in speciale composizione (art. 243-*quater*, c. 5, Tuel; art. 11, c. 6, lett. a), c.g.c.).

Per quanto concerne le novità normative intervenute nell'anno, si segnalano i cc. 565 e 566 della legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021), con cui - in attuazione della sent. della Corte cost. n. 115/2020 - è stato istituito un fondo con una dotazione di 300 ml per l'anno 2022 e di 150 ml per l'anno 2023, in favore dei comuni in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale che alla data del 28 febbraio 2022 avevano trasmesso il piano alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, nonché i cc. 992-994[26] che hanno previsto, per gli enti locali che avevano proceduto all'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale prima della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 e per i quali, alla data di entrata in vigore della legge di bilancio, non si era concluso l'*iter* di approvazione, la facoltà di rimodulare o di riformulare il suddetto piano[27].

Nel corso del 2022 sono stati trasmessi alle sezioni regionali di controllo 55 nuovi piani di riequilibrio finanziario pluriennale (in alcuni casi trattasi di rimodulazioni di piani precedentemente inviati), ai fini della valutazione di ammissione alla procedura (47 nel 2021)[28]. Si tratta, nella quasi totalità dei casi, di iniziative di risanamento provenienti dai comuni (53, pari al 96% dei casi) e, più in dettaglio, da enti di dimensioni medie: in 23 casi con popolazione tra i 1.000 e i 5 mila abitanti (43% del totale) e in ulteriori 12 casi tra i 5 e 15 mila (23% del totale). Le procedure di riequilibrio attivate dagli enti più piccoli e da quelli di dimensioni maggiori sono, in entrambe le tipologie, 9 (17% del totale); 2 sono risultati i piani presentati da province e città metropolitane.

Nella distribuzione territoriale, il 62% delle richieste riguarda enti delle regioni meridionali: in dettaglio la Campania (22%), la Puglia (16%), la Sicilia (16%) e la Calabria (7%). Alle regioni centrali è riconducibile circa il 18% dei piani,

[26] Come modificati dall'art. 3, c. 5-*ter*, lett. b), d.l. n. 228/2021, convertito con modificazioni, dalla l. n. 15/2022.

[27] In merito all'applicazione di tali disposizioni, si rimanda alle del. n. 22/2022 della sez. reg. contr. Calabria e nn. 6 e 132/2022 della sez. reg. contr. Lazio.

[28] Trattasi delle procedure di riequilibrio di cui si dispone di dati completi trasmessi dalle sezioni regionali di controllo.

principalmente concentrati nel Lazio (9%); un ulteriore 20% di procedure investe enti delle aree settentrionali, collocati prevalentemente in Piemonte (9%) e Liguria (7%).

La durata media dei piani finanziari pluriennali approvati dagli enti e pervenuti alla Corte dei conti nel corso del 2022 è di 14 anni, in linea con il dato del 2021; si accentua il peso (93%) dei casi in cui le scelte degli enti si sono orientate su orizzonti di recupero del disavanzo di lungo periodo, superiori al decennio.

A fine anno, la procedura di controllo risultava chiusa per 22 piani; in 19 casi la competente sezione regionale ne ha deliberato l'omologazione, anche con prescrizioni, mentre per i restanti 3 è stato statuito il diniego all'ingresso nella procedura di risanamento e, di conseguenza, l'avvio del percorso di dissesto guidato dell'ente.

Particolarmente intensa, per le sezioni regionali di controllo, è stata altresì l'attività di verifica sullo stato di attuazione dei piani già approvati in precedenti esercizi. Allo scopo sono state adottate complessivamente 81 deliberazioni (75 nel 2021) che hanno interessato comuni (90%) e province (10%). Tali pronunce hanno verificato l'implementazione delle misure di risanamento, prendendo a esame oltre 179 semestri (140 nel 2021). Le verifiche hanno portato la Corte ad accertare, nella maggioranza dei casi (69%), il raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati nei piani; tra questi, in un numero rilevante di fattispecie (21%) è stato persino rilevato il conseguimento di risultati migliori rispetto a quanto previsto. Solo nel 7% dei casi il controllo ha restituito un esito negativo, rilevando il grave mancato rispetto dei traguardi intermedi. Nel 15% delle deliberazioni la Corte dei conti è pervenuta ad accertare il risanamento finale dell'ente, con conseguente chiusura positiva della procedura di riequilibrio pluriennale.

Anche nel 2022, al pari dei precedenti esercizi, assume contorni critici la fase antecedente al momento in cui i piani di riequilibrio pervengono alle sezioni competenti della Corte dei conti per il giudizio di approvazione, poiché questa - esterna alle competenze della magistratura contabile – si caratterizza per tempi molto dilatati, spesso eccedenti l'anno, creando un forte distacco temporale tra il momento di formulazione del piano e quello di valutazione dello stesso da parte della Corte. Ad esempio, si riporta il caso della sezione regionale di controllo per la Calabria, che ha approvato un piano di riequilibrio che, alla data in cui la relazione istruttoria a cura della Commissione ministeriale è stata trasmessa, era giunto al termine della durata decennale.

4. Controllo sugli organismi partecipati

Anche nel 2022, le sezioni regionali hanno svolto il controllo sugli organismi partecipati, secondo distinti percorsi di analisi. Difatti, i profili societari ricadono sia nell'attività di verifica dei piani di ricognizione e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, adottati ai sensi dell'art. 20 d.lgs. n. 175/2016, (di seguito anche Tusp), che nell'ambito dei controlli sulle regioni e sugli enti locali. Inoltre, il tema dei rapporti con gli organismi partecipati è frequentemente oggetto anche dell'attività consultiva svolta dalle sezioni regionali.

Per quanto concerne i controlli operati ai sensi del Tusp, è proseguita l'attività di verifica dell'assolvimento, da parte degli enti territoriali, dell'obbligo di tempestiva effettuazione della ricognizione delle partecipazioni societarie e della

relativa trasmissione alla Corte dei conti e, per il tramite dell'applicativo "Partecipazioni", alla Struttura del Dipartimento del Tesoro di cui all'art. 15 Tusp, nonché l'esame degli atti di ricognizione e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e della realizzazione degli obiettivi ivi previsti.

Tali controlli si sono ulteriormente arricchiti nel corso del 2022, ad opera dell'art. 11, c. 1, lett. a), l. n. 118/2022, (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), che ha modificato l'art. 5, c. 3, Tusp, attribuendo alla Corte dei conti una nuova funzione di controllo in materia di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, che ha consistentemente interessato, nell'ultimo quadrimestre dell'anno, anche le sezioni regionali (sulla natura di tale tipologia di controllo, si rimanda alla del. n. 16/2022 delle SSRR in sede di controllo). Più in particolare, il novellato art. 5, c. 3, Tusp, prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (sia diretta che indiretta) sia trasmesso dall'amministrazione pubblica procedente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-*bis* l. n. 287/1990, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai cc. 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Ove la Corte dei conti non adotti alcuna decisione entro il termine previsto, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Laddove, invece, la competente sezione di controllo si pronunci con un parere in tutto o in parte negativo, l'amministrazione interessata può parimenti procedere, ma fornendo una motivazione rafforzata che espliciti analiticamente le ragioni per le quali intende discostarsi dal parere (art. 5, c. 4).

Gli esiti dei controlli svolti dalle sezioni regionali in materia di partecipazioni societarie sono confluiti in referti *ad hoc,* in pronunce specifiche per quanto riguarda i pareri *ex* art. 5, c. 3, Tusp, in appositi *focus* svolti nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali ovvero in approfondimenti condotti nell'ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali.

Per quanto concerne la prima tipologia di referti, si riportano, di seguito, alcuni dei principali risultati emersi dall'attività di controllo espletata.

Una prima criticità riguarda l'adempimento degli obblighi di trasmissione dei provvedimenti di revisione o razionalizzazione da parte degli enti locali, spesso tardivo.

Ad esempio, la sezione regionale di controllo per la Calabria ha accertato, in cinque casi, l'inadempimento degli obblighi di comunicazione e trasmissione del provvedimento di ricognizione dell'assetto delle partecipazioni societarie detenute, oltre alla mancata trasmissione degli eventuali ulteriori atti prescritti dall'art. 20, cc. 2 e 4, Tusp. Analoghe deliberazioni sono state adottate anche dalla sezione regionale di controllo per la Sardegna (nn. 92 e 142/2022). Frequenti inadempimenti agli obblighi di trasmissione dei provvedimenti in discorso sono stati registrati anche in Molise, dove solo sedici comuni su centotrentasei e una provincia hanno compiutamente adempiuto, mentre i provvedimenti di revisione e razionalizzazione di ulteriori venti comuni sono stati acquisiti in sede istruttoria da parte della sezione

regionale di controllo. L'attività svolta dalla sezione regionale di controllo per le Marche, che ha riguardato 70 enti locali, ha evidenziato, poi, la frequente tardiva trasmissione dei provvedimenti di ricognizione ordinaria, l'inottemperanza ai rilievi in precedenza formulati dalla sezione, nonché la mancata allegazione delle relazioni tecniche e la carenza di informazioni circa le partecipazioni indirette ed i costi di funzionamento degli organismi partecipati.

Invero, un ulteriore aspetto problematico è rappresentato dal fatto che frequentemente i provvedimenti trasmessi risultano carenti di alcune informazioni essenziali ai fini dell'espletamento dei controlli da parte delle sezioni regionali e, più in generale, scarsamente motivati.

Dall'esame condotto dalla sezione regionale per l'Emilia-Romagna, che ha adottato otto deliberazioni di esame dei provvedimenti di revisione periodica delle partecipazioni societarie, sono emerse, ad esempio, carenze motivazionali in ordine all'esame dei costi di funzionamento, presupposto per valutare un eventuale contenimento degli stessi (art. 20, c. 2, lett. f), Tusp). Ulteriori rilievi hanno, poi, riguardato la sussistenza del controllo pubblico, il verificarsi di una o più delle ipotesi di cui all'art. 20, c. 2, Tusp senza che l'ente partecipante avesse previsto alcuna misura di razionalizzazione, il superamento dei limiti di cui all'art. 11, cc. 6 e 7 per i compensi dell'organo amministrativo, la non conformità dello statuto societario alla disciplina di riferimento e il mancato rinnovo degli organi sociali al termine dell'incarico.

L'esame condotto dalla sezione regionale di controllo per la Liguria (del. nn. 9 e 37/2022) ha, invece, rilevato criticità con riferimento alla motivazione del mantenimento della partecipazione in una società, in particolare sotto il profilo della stretta inerenza alla missione istituzionale degli enti e alla non sovrapposizione della partecipazione con quelle in altre società, nonché la mancanza di sufficiente motivazione per il mantenimento dell'organo di amministrazione collegiale.

Ulteriore profilo problematico è rappresentato dall'insufficiente controllo svolto dagli enti sugli organismi partecipati. L'esame condotto sui piani di revisione e di razionalizzazione di 34 enti con riferimento alle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2020 da parte della sezione regionale per il Veneto (del. n. 97/2022) ha evidenziato, ad esempio, la necessità di attuare da parte degli enti un costante monitoraggio sull'andamento delle società – molte delle quali in perdita – e degli altri organismi partecipati, nonché un più accurato esame degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, al fine di attuare le opportune azioni correttive, anche in relazione a possibili squilibri economico-finanziari.

Dall'attività di controllo svolta dalle sezioni regionali emerge, poi, l'eccessivo dilungarsi delle procedure di dismissione. La necessità di accelerare tali procedure è, invero, uno dei rilievi che più frequentemente ricorrono nelle deliberazioni delle sezioni (sez. reg. contr. Friuli-Venezia Giulia, del. n. 10/2022 e sez. reg. contr. Veneto, del. n. 97/2022).

In termini più generali, merita menzione, la deliberazione n. 110/2022 della sezione regionale di controllo per il Piemonte con cui è stato rimarcato come l'art. 1, c. 5, d.lgs. 175/2016, pur prevedendo un'esclusione dall'applicazione del Tusp per le società quotate, non esoneri la pubblica amministrazione socia di una "quotata" dal rispetto delle relative disposizioni riguardo a tale partecipazione.

Infine, si osserva che la sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol-sede di Bolzano, nel referto concernente l'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi 2021 dei 116 comuni della provincia, ha evidenziato che tutti gli enti – ad eccezione di cinque – hanno adottato, ai sensi dell'art. 1, c. 5-*bis* l.p. n. 12/2007[29], un piano di riassetto delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2020.

Per quanto concerne la nuova competenza attribuita, a decorrere dal 27 agosto 2022, con la modifica dell'art. 5, c. 3, Tusp, numerosi sono gli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni trasmessi alle sezioni regionali. Ad esempio, la sezione regionale di controllo per la Lombardia è stata destinataria di 71 provvedimenti di costituzione di società/acquisizione di partecipazioni, tutti esaminati nel termine prescritto dall'art. 5, c. 3, Tusp. Alla sezione regionale per il Piemonte sono pervenuti, invece, 68 provvedimenti, il cui esame è esitato in 60 deliberazioni (47 richieste hanno riguardato l'acquisizione di quote o l'aumento di capitale sociale relativo ad enti locali già partecipanti alla compagine sociale, mentre 13 vertevano su casi di fusione di società. Le restanti richieste hanno riguardato operazioni poste in essere prima dell'entrata in vigore del novellato c. 3 dell'art. 5).

La sezione regionale per la Toscana ha adottato 66 deliberazioni *ex* art. 5, c. 3, Tusp, occupandosi di questioni relative alle seguenti tipologie di operazioni societarie: acquisto di ulteriore quota di partecipazione in società già partecipata a seguito di esercizio del diritto di prelazione; trasformazione eterogenea di società già partecipata; acquisizione di partecipazione indiretta in società con caratteristiche di *spin-off* a seguito di operazione straordinaria di scorporo di ramo d'azienda da società direttamente partecipata; fusione per incorporazione di società partecipate.

Alla sezione regionale per il Friuli-Venezia Giulia sono stati trasmessi, invece, 24 provvedimenti di acquisizione di partecipazioni/costituzione di società.

Per quanto concerne i principali esiti della nuova tipologia di controllo, si segnala che frequenti sono state le pronunce di non luogo a deliberare, determinate principalmente dall'invio di atti deliberativi adottati prima dell'entrata in vigore della modifica all'art. 5, c. 3, Tusp o riguardanti operazioni societarie non rientranti nell'ambito oggettivo del controllo. È, ad esempio il caso della pronuncia n. 171/2022 con la quale la sezione regionale di controllo per la Lombardia ha chiarito che le deliberazioni di autorizzazione di aumento di capitale di società già partecipate non sono sussumibili in quelle sottoposte al controllo dal novellato art. 5 Tusp, trattandosi di operazione non implicante le necessarie valutazioni che la legge richiede al momento dell'acquisizione della qualità di socio (costituzione di società o acquisizione di partecipazione diretta o indiretta)[30]. Sul punto, sono poi

[29] Tale disposizione prevede che le amministrazioni effettuino con cadenza triennale entro il 31 dicembre, a partire dall'anno 2020, con proprio provvedimento aggiornabile annualmente, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirettamente controllate. Il termine del 31 dicembre 2020, con l'art. 11, c. 1, l.p. n. 9/2020, è stato differito all'anno 2021 "*in considerazione dell'emergenza da Covid-19 e della connessa oggettiva necessità di alleggerire i carichi amministrativi anche mediante la dilazione degli adempimenti e delle scadenze*".

[30] Sul punto si rimanda anche a sezione regionale di controllo per l'Umbria, del. n. 79/2022.

intervenute le SSRR in sede di controllo, con del. n. 19/2022[31], a seguito della quale le sezioni regionali hanno adottato numerose deliberazioni di non luogo a provvedere, come anche in seguito alla del. n. 16/2022[32] della medesima sezione nomofilattica[33], che ha fornito importanti indicazioni circa la natura, le modalità e l'oggetto del controllo di cui all'art. 5, c. 3, Tusp.

Ulteriori ipotesi di non luogo a deliberare, poi, sono state individuate dalla sezione regionale di controllo per l'Umbria, nell'ipotesi di un'operazione che vede l'ingresso di un terzo, *partner* industriale selezionato a seguito di procedura di evidenza pubblica, nel capitale di una società totalmente partecipata da un comune (del. n. 80/2022) e dalla sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, in considerazione dell'esistenza di una puntuale autorizzazione legislativa alla partecipazione societaria (del. n. 64/2022)[34]. Di particolare interesse la pronuncia della sezione regionale di controllo per la Toscana (n. 289/2022) con la quale, in esito a una ricostruzione giuridica dell'istituto societario del diritto di prelazione, è stata ritenuta estranea al perimetro di controllo l'operazione con cui viene deliberato l'esercizio di tale diritto con riguardo a una partecipazione indiretta di un comune, in quanto l'eventuale perfezionamento dell'operazione di acquisto di azioni societarie, cui si riferisce l'atto di autorizzazione all'esercizio del diritto di prelazione, realizzerebbe un effetto meramente incrementativo di partecipazioni indirette già detenute.

I rilievi delle sezioni regionali hanno principalmente riguardato la carenza motivazionale degli atti trasmessi, dettata dalla non conformità a quanto indicato dall'art. 5 Tusp e poi puntualizzato dalle SSRR nella citata delibera 16/2022[35]. In particolare, si segnala la del. n. 161/2022 della sezione regionale di controllo per la Lombardia, riguardante l'acquisizione di una partecipazione diretta in una società per azioni, in cui sono state riscontrate carenze motivazionali nella deliberazione del consiglio comunale con riguardo ai parametri della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria. L'ente non aveva, infatti, motivato le ragioni del mancato ricorso al mercato, né dato atto dell'avvenuta valutazione della dotazione organica

---

[31] In tale deliberazione, le SSRR in sede di controllo hanno affermato che "*l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio*".

[32] Con tale deliberazioni, le SSRR in sede di controllo, hanno affermato, tra l'altro, la propria competenza in relazione agli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del Ministero dell'università e della ricerca ed inerente a un'iniziativa rientrante nel PNRR, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici insistenti su buona parte del territorio nazionale e ricadenti nella competenza territoriale di diverse sezioni regionali di controllo.

[33] Si vedano, ad esempio, le del. della sezione regionale di controllo per il Veneto nn. 181, 182, 183/2022 e nn. 328 e 339/2022 della sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, della sezione regionale di controllo per il Molise nn. 28, 189 e 191/2022. Analoghe ipotesi si sono verificate nelle sezioni regionali di Calabria, Friuli, Emila-Romagna, Liguria e Toscana.

[34] La sezione regionale ha, altresì, adottato 15 delibere di orientamento positivo, riguardanti, nella maggior parte dei casi, partecipazioni finalizzate alla gestione di servizi pubblici di interesse regionale.

[35] sezione di controllo per la Liguria, del. n. 59/2022; sezione di controllo per il Molise, del. n. 186/2022.

e del numero di amministratori della s.p.a. o di aver esaminato i bilanci di almeno gli ultimi tre esercizi.

Si rimarca, infine, la del. n. 115/2022 della sezione regionale per le Marche, che ha espresso parere negativo in merito all'atto deliberativo di un comune di costituzione di una società, affermando che, come tutti i procedimenti amministrativi volti alla cura dell'interesse pubblico, anche le operazioni di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni societarie effettuate da amministrazioni pubbliche devono rigorosamente conciliarsi con gli scopi che sono tipici del bilancio e della contabilità pubblica, poiché il principio costituzionale di buon andamento, combinato con quello dell'equilibrio di bilancio, vincola l'ente all'impiego efficiente di tutte le risorse, non solo finanziarie, di cui dispone ai fini del perseguimento degli interessi pubblici affidati alla sua cura.

Come anticipato, le sezioni regionali hanno esaminato i rapporti tra gli enti locali e gli organismi da questi partecipati anche nell'ambito dei controlli eseguiti ai sensi degli artt. 148 e 148-*bis* Tuel. Si confermano, al riguardo, le criticità già emerse nel corso dell'attività di controllo svolta nel 2021, che hanno riguardato, principalmente, la mancata allegazione dei documenti obbligatori di bilancio (fra i quali la specifica nota informativa contenente l'attestazione dei rapporti di credito e di debito intercorrenti tra comune ed organismi partecipati, con le previste firme di asseverazione da parte dei rispettivi organi di revisione), perdite reiterate da parte degli organismi partecipati, il mancato o insufficiente accantonamento al fondo perdite società partecipate, la sottostima del Fcde accantonato sul risultato di amministrazione, in quanto calcolato senza tener conto dei rischi di mancata riscossione dei crediti vantati verso società partecipate, la carenza e/o il *deficit* di un adeguato sistema di monitoraggio per la *governance* dell'ente sugli organismi partecipati.

Tra le deliberazioni di maggiore interesse, si evidenzia la n. 69/2022**,** adottata dalla sezione regionale di controllo per la Lombardia nei confronti del comune di Milano, con cui, con particolare riferimento ai rapporti con la società controllata MM s.p.a. (Metropolitana Milanese s.p.a.), è stata rilevata l'avvenuta cancellazione, in sede di riaccertamento ordinario dei residui dell'anno 2019, di 10,4 ml riferibili a crediti del comune verso la suddetta società.

Si segnalano anche le del. nn. 86, 87 e 89/2022 della sezione regionale di controllo per il Lazio, che approfondiscono diverse criticità nel ricorso all'*in house providing* nella gestione di servizi pubblici locali e nell'acquisizione di servizi strumentali alle attività amministrative dell'ente pubblico alla luce della valutazione di congruità imposta dall'art. 192, c. 2, d.lgs. n. 50/2016, soffermandosi, altresì, sugli obblighi previsti a carico delle società a controllo pubblico dall'art. 11, c. 3, Tusp in caso di scelta di un organo amministrativo collegiale. Di particolare rilievo risultano anche le questioni affrontate nella del. n. 54/2022 della medesima sezione, tanto con riguardo ai limiti delle operazioni di ricapitalizzazione finanziaria effettuate dagli enti soci in favore dei propri organismi partecipati alla luce del c.d. divieto di soccorso finanziario previsto dall'art. 14, c. 5, Tusp, quanto con riferimento al ruolo dell'organo consiliare del socio pubblico nelle scelte strategiche e gestionali dell'organismo partecipato. Le problematiche evidenziate nei rapporti tra ente locale e società partecipate hanno reso necessario l'invio della delibera, per le conseguenti

valutazioni, alla competente procura regionale e, in ragione di lacune e disallineamenti nelle risultanze dei flussi di cassa con l'istituto tesoriere, anche alla competente sezione giurisdizionale regionale.

Passando all'esame delle analisi condotte dalle sezioni di controllo sulle partecipazioni detenute dalle singole regioni, gli esiti delle stesse sono in larga parte confluiti nelle decisioni di parificazione dei rendiconti regionali e coincidono, sostanzialmente, con quelli rilevati anche con riguardo agli enti locali.

Nell'ambito dell'attività relativa alla parificazione del rendiconto regionale, la sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha svolto una specifica analisi vertente sulla gestione finanziaria di tutti gli organismi considerati all'interno del perimetro regionale, in modo da verificarne gli andamenti, l'impiego delle risorse regionali, il grado di realizzazione delle politiche delegate. In merito ai piani di razionalizzazione, è emersa l'assenza di valutazioni complessive circa la convenienza economica all'erogazione del servizio da parte della società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.), oltre alla sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità. Ciò si riflette, a livello pratico, anche in riferimento all'esercizio 2021, nella mancata adozione, per quanto riguarda le società *in house*, di misure - a livello di sistema regionale - di standardizzazione e di uniformazione dei processi gestionali tra le diverse società, per conseguire razionalizzazioni di spesa, nonché per la verifica dei presupposti codificati dall'art. 192 del codice dei contratti pubblici per la legittimità degli affidamenti diretti a tali società.

La sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol – sede di Trento, nell'ambito dell'analisi dei provvedimenti di revisione e razionalizzazione, ha richiamato la necessità che i soci pubblici diano piena applicazione ai vincoli normativi previsti per le società partecipate con riguardo al numero degli amministratori e dei relativi compensi, come fissati dalla l.r. n. 16/2016 (art. 10, cc. 1 e 2) e dal d.lgs. n. 175/2016 (art. 11, cc. 2, 3, 6 e 10).

La sezione di controllo per la Puglia ha, invece, riscontrato il permanere, nel complesso portafoglio societario regionale, di partecipazioni in entità sottoposte a fallimento o a procedure di liquidazione il cui ultimo bilancio approvato risale a esercizi molto lontani nel tempo; inoltre, gli esiti della conciliazione delle posizioni di credito/debito fra la regione e le proprie partecipate al 31 dicembre 2021 hanno restituito diverse discordanze, alcune regolate nel 2022 e altre in corso di regolarizzazione.

Simili criticità sono state riscontrate, in occasione della parificazione del rendiconto regionale, dalla sezione di controllo per l'Umbria, che ha rilevato anche problematicità con riferimento all'individuazione del perimetro di consolidamento e riguardo al piano di revisione ordinaria delle partecipazioni regionali, in relazione al quale è stato osservato il permanere delle criticità già evidenziate nell'ambito delle precedenti decisioni di parifica e la necessità, ormai improcrastinabile, che la regione adotti ogni iniziativa al fine di razionalizzare i costi di funzionamento delle società partecipate, di adeguare gli statuti e l'operato delle partecipate alle prescrizioni del Tusp e di vigilare sui procedimenti di liquidazione in atto delle partecipate, avviati da più anni, con l'obiettivo di favorirne il completamento e porre termine al sostenimento di ulteriori costi che, con cadenza annuale, incidono anche

indirettamente sul bilancio regionale, con particolare riferimento alle partecipate che abbiano conseguito perdite oppure omesso di presentare i bilanci.

Con riferimento agli organismi partecipati ed al processo di razionalizzazione, le analisi svolte in occasione della parificazione del rendiconto regionale da parte della sezione di controllo per le Marche hanno evidenziato il protrarsi delle procedure di liquidazione. E' stata rilevata, inoltre, una carenza di motivazione a supporto della decisione di mantenimento di determinate partecipazioni, per le quali sussistono le condizioni di cui all'art. 20, c. 2, Tusp e che, pertanto, richiederebbero una valutazione più accurata, non solo riguardo ai parametri dettati dalla normativa vigente, ma anche in relazione a ulteriori elementi di analisi di natura economico-patrimoniale, finanziaria e gestionale della società e all'eventuale impatto sul bilancio dell'ente. La sezione, sul punto, ha messo in luce come la dichiarazione, con legge regionale, della strategicità di una partecipazione non escluda ogni altra valutazione che l'ente è chiamato a condurre, secondo canoni di sana gestione finanziaria, in merito alla sostanziale adeguatezza della scelta di continuare, o meno, a detenere quote di partecipazione. Sul versante dei rapporti di debito-credito con gli organismi partecipati, è stata evidenziata, infine, la presenza di non trascurabili disallineamenti e la sussistenza di una consistente massa di debiti dell'amministrazione regionale nei confronti dei propri organismi partecipati. La sezione ha anche osservato come la "devoluzione" ad organismi partecipati dell'attuazione di intere politiche di sviluppo regionali rischi di sottrarre al controllo della regione un notevole flusso di danaro; ha quindi rimarcato, la necessità che le relazioni gestionali e i correlati flussi finanziari tra regione e società siano coerenti con i principi contabili.

L'attività di razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali, esaminata dalla sezione di controllo per la Toscana in sede di parifica, ha nuovamente evidenziato la difficoltà della regione ad esercitare compiutamente i diritti scaturenti dal proprio *status* di socio di maggioranza/controllo e la persistente volontà di mantenimento di alcune partecipazioni in società in evidente stato di crisi strutturale ed irreversibile. Significative, in tal senso, le vicende di due società, Terme di Montecatini s.p.a., per la quale è stata presentata istanza di fallimento a febbraio 2022, e Fidi Toscana s.p.a., società in forte squilibrio economico da molti anni, aggravato da rilevanti modifiche normative a livello nazionale che ne hanno drasticamente ridotto il *core business*.

Anche la sezione di controllo per la Liguria ha riscontrato una eccessiva durata di talune procedure di liquidazione di società partecipate, in alcuni casi superiore a dieci anni, ed il notevole dispendio di risorse pubbliche che questo comporta. Riguardo al piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni, è stata ribadita la necessità di risolvere la parziale sovrapposizione tra le attività svolte da Liguria Ricerche s.p.a. e Liguria International s.c.p.a., come già rimarcato nelle relazioni 2020 e 2021. È stata evidenziata la necessità di introdurre, in ogni società, un sistema premiante di remunerazione, per la parte variabile della retribuzione del personale, legato a specifici obiettivi di *performance*, come disposto dall'art. 11, c. 6, Tusp e dalla stessa delibera del Consiglio regionale di assegnazione degli indirizzi ed obiettivi, non solo per il personale dirigente, ma anche per gli amministratori e tutto il personale dipendente delle società. Riguardo agli incarichi *in house*, non sempre è

risultato rispettato l'onere di motivazione rafforzata imposto dall'art. 192, c. 2 del codice dei contratti pubblici, in ordine alle ragioni del mancato ricorso al mercato ed ai benefici della forma di gestione prescelta.

La sezione regionale di controllo per il Piemonte ha rilevato il permanere dell'esigenza di rafforzamento del coordinamento nella gestione attraverso una regolamentazione più dettagliata dei controlli sul settore partecipate e la previsione di flussi informativi che consentano alla struttura incaricata del coordinamento di essere tempestivamente messa a conoscenza delle criticità rilevate dalle Direzioni generali che gestiscono i contratti di servizio con le partecipate. Larga parte degli approfondimenti svolti dalla sezione è stata dedicata all'attività di "Finpiemonte s.p.a.", società *in house*, cui è affidata la gestione di ingenti risorse pubbliche per la concessione di finanziamenti agevolati, contributi a fondo perduto e per garanzie, nei confronti della quale, nei precedenti giudizi di parifica, erano state rilevate gravi carenze nell'assetto dei controlli. La sezione ha ritenuto non ancora pienamente adeguate le misure adottate per evitare il ripetersi di comportamenti opportunistici da parte delle banche cofinanziatrici, fonte, nel passato, di una significativa mole di crediti deteriorati.

Anche la sezione di controllo per il Veneto ha condotto uno specifico approfondimento sulla finanziaria regionale, Veneto Sviluppo s.p.a., appurando che alla data del 31 dicembre 2021, il portafoglio della finanziaria risultava composto da n. 26 partecipazioni (di cui n. 5 partecipazioni soggette a procedure di liquidazione e n. 7 partecipazioni fallite). Anche in tal caso sono stati evidenziati tempi più lunghi del previsto per la conclusione delle procedure di dismissione, nonché la permanenza nel portafoglio partecipativo della finanziaria regionale di società fallite da diversi anni (dal 2011 e dal 2013).

L'analisi condotta sugli organismi partecipati della Regione Molise da parte della competente sezione regionale di controllo ha evidenziato, con riferimento all'esercizio 2021, criticità consolidate e nuovi elementi problematici, come la sostanziale stasi in cui versa, ormai da diversi anni, la revisione delle partecipazioni, la cui tempistica, come confermato dall'analisi dettagliata dell'operazione ordinaria annuale, continua a dilatarsi *sine die*, evidenziandosi l'estrema genericità della pianificazione, oggetto di scarso o nullo controllo oltre che, in ogni caso, non concludente quanto agli esiti astrattamente - da tempo - programmati.

La materia dei rapporti tra enti e organismi partecipati è stata, infine, trattata dalle sezioni regionali anche nell'esercizio dell'attività consultiva.

Uno dei temi di maggior interesse è stato quello dei rapporti finanziari tra ente partecipante ed organismo partecipato, con particolare riferimento anche alle ipotesi di soccorso finanziario.

Con del. n. 110/2022, la sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, ad esempio, ha affrontato il tema dei rapporti finanziari tra le società pubbliche e gli enti partecipanti nell'assetto normativo delineato dagli artt. 2325 e 2462 c.c. e dagli artt. 14, c. 5 e 21, del Tusp. Con riguardo, in particolare, all'accollo di debiti già maturati da una società partecipata, con riferimento alla quale la decisione dell'ente di dismissione della propria quota e di messa in liquidazione della stessa ha già dato evidenza dell'impossibilità di realizzazione della sua *mission* istitutiva, è stato chiarito che viene meno l'obbligo di accantonamento *ex* art. 21 Tusp, attesa

l'impossibilità di continuità aziendale, e non può darsi luogo a un soccorso finanziario, non ricorrendo le condizioni previste dall'art. 14 Tusp. La delibera sottolinea, peraltro, come l'eventuale decisione dell'ente di procedere al soccorso, pur non sussistendone i presupposti *ex* artt. 14, c. 5, e 21, Tusp, evidenzi una intrinseca contraddizione rispetto alla precedente determinazione dismissiva (la cui importanza e centralità in ottica programmatoria è principio consolidato nella giurisprudenza contabile), che vizierebbe irrimediabilmente sotto il profilo funzionale e della legittimità il provvedimento di intervento finanziario.

In tema di soccorso finanziario si segnala, altresì, la del. n. 31/2022, in cui la sezione regionale di controllo per la Lombardia ha ritenuto lo stesso ammissibile unicamente a tutela dell'interesse pubblico, in presenza di una documentata e motivata prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione, escludendo ripiani a consuntivo e ribadendo che l'accantonamento di quote di bilancio previsto dall'art. 21 del Tusp non determina per l'ente socio alcun obbligo di provvedere al ripiano delle perdite, né l'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato. Ciò premesso, è stato puntualizzato che tali principi operano anche in relazione alle società poste in liquidazione e per quelle a partecipazione pubblica totalitaria. Sullo stesso tema, la sezione regionale di controllo per la Campania ha ritenuto applicabili anche ai consorzi di servizi i principi in tema di divieto di soccorso finanziario in quanto espressivi di esigenze di coordinamento della finanza pubblica (del. n. 24/2022). Sul medesimo argomento, si richiama anche la deliberazione della sezione regionale di controllo per il Lazio n. 76/2022, che ha sottolineato come il ripristino del capitale sociale minimo presupponga l'approvazione di un piano di risanamento o l'adozione del d.p.c.m. previsto dal terzo periodo dell'art. 14, c. 5, Tusp. L'eventuale ricapitalizzazione ai sensi dell'art. 2447 c.c. deve attestarsi, di regola, nella misura del minimo legale, salva la sussistenza di particolari ragioni, previste nel piano di risanamento, idonee a giustificare una ricapitalizzazione di maggiore entità, fermo restando, in ogni caso, l'onere di motivare analiticamente l'operazione, ai sensi dell'art. 5, Tusp.

In materia di finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, assume particolare rilievo la del. n. 67/2022 della sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, che ha escluso che la mera integrazione dello statuto di un ente locale, con l'inserimento di una nuova finalità istituzionale, possa dirsi sufficiente a configurare il c.d. "vincolo di scopo", prescritto dall'art. 4 del Tusp, in quanto le disposizioni di cui al c. 2 del citato art. 4, costituiscono norme espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, c.3, Cost.) e come tali non derogabili né da una legge regionale né tanto meno da una modifica statuaria dell'ente locale. È stato, altresì, affermato che la sussistenza del vincolo di scopo della società *in house* partecipata, unitamente alla formalizzazione del controllo analogo congiunto, costituisce garanzia del rispetto dell'art. 4, c. 1, Tusp, e, in particolare, della sussistenza della "stretta necessarietà" della partecipazione alla società *in house* per il perseguimento delle finalità istituzionali delle amministrazioni pubbliche, prevista dalla norma. Nella deliberazione in esame la sezione ha anche chiarito che in caso di partecipazione pulviscolare, sussiste l'obbligo di motivazione "rafforzata" circa l'analitico rispetto del vincolo di scopo pubblico con evidenziazione delle ragioni e le finalità che

giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, dovendosi altresì dare conto della compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. La deliberazione ha, infine, esplicitato che l'ente è tenuto ad applicare le disposizioni di cui al principio contabile applicato contenute nell'allegato 4/4 concernente il bilancio consolidato, ai sensi dell'art. 11-*bis* d.lgs. n. 118/2011 nel caso di partecipata *in house* soggetta a controllo pubblico congiunto.

Un'ulteriore tematica spesso affrontata in sede consultiva è quella del trattamento economico dei componenti degli organi societari.

La sezione regionale di controllo per il Veneto, con del. n. 79/2022, ha ritenuto possibile l'esclusione dal limite normativo sul trattamento accessorio del compenso attribuito al componente del consiglio di amministrazione di una società partecipata, alla luce della provenienza totalmente esterna delle risorse trasferite all'ente, pari al compenso attribuito al componente del consiglio di amministrazione della società, nella ricorrenza delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dalla fonte esterna e devono esaustivamente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio; l'ente interessato dovrà verificare sia a preventivo che a consuntivo l'effettiva capienza delle somme disponibili prima di poter riservare (a preventivo) somme per il salario accessorio e a (consuntivo) di poter erogare compensi (sul medesimo tema si rimanda anche a sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 20/2022). Con del. n. 110/2022, relativa all'applicazione dell'art. 1, c. 718, della legge finanziaria 2007 (l. n. 296/2006) nel caso in cui un consigliere comunale venga nominato componente dell'organo di amministrazione di una società partecipata indirettamente dal comune di appartenenza, la sezione veneta, in conformità ad orientamento consolidato, ha statuito che la norma debba ritenersi applicabile ad ogni ipotesi di partecipazione societaria dell'ente locale, diretta o indiretta, maggioritaria o minoritaria, ritenendo, altresì, la disposizione di immediata applicazione, non necessitando di modifiche statutarie o di determinazioni di competenza dei soci, da assumersi quindi in sede assembleare.

In tema di alienazione di partecipazioni societarie, infine, si segnala che la sezione regionale di controllo per il Piemonte ha ribadito che la regola generale impone il ricorso a procedure di tipo selettivo, limitando ai soli casi di eccezionalità le ipotesi di negoziazione diretta (del. n. 118/2022); la scelta in tal senso dovrà, quindi essere il risultato di un'approfondita e documentata valutazione, compiuta dall'organo competente, circa l'eccezionalità del caso concreto e, in ogni caso, la convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita.

5. Controllo sulla gestione

Le sezioni regionali, anche a seguito delle attribuzioni di funzioni in materia di controllo sugli equilibri finanziari degli enti territoriali, mantengono un ruolo centrale nella valutazione delle gestioni pubbliche sotto il profilo dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia (*ex* art. 3, l. n. 20/1994).

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.

Importanti indagini sulla gestione sono di regola effettuate, dalle sezioni territoriali, in sede di giudizio di parificazione; in tale ambito vengono infatti analizzati profili come quelli relativi ai trasporti, ai servizi sanitari, all'uso dei fondi comunitari, agli aspetti organizzativi relativi all'utilizzo di fondi *ad hoc* (come per esempio, da ultimo, i fondi legati all'emergenza Covid-19 e al PNRR).

In tale quadro, significative sono le riflessioni effettuate dalla sezione regionale di controllo per la Liguria in materia di trasporto locale (relazione allegata alla del. n. 47 del 2022). La sezione ha infatti verificato il completamento delle operazioni di finanziamento del trasporto pubblico locale conseguenti al crollo del ponte Morandi, con la messa a disposizione di risorse che sono state destinate a varie finalità; sotto il profilo degli investimenti in materiale rotabile, è stato verificato il mantenimento delle tempistiche previste, con il completamento della fornitura relativa al 2021 e l'inizio della consegna del materiale del 2022. Sono state inoltre analizzate le risorse assegnate in relazione all'emergenza epidemiologica da Covid-19, per lo più impegnate dalla Regione Liguria per il trasporto su gomma ed il trasporto ferroviario ed in relazione agli interventi ricompresi nel PNRR, per l'acquisto di autobus e di treni ad alimentazione a metano, elettrica o ad idrogeno e delle relative infrastrutture di alimentazione.

Sempre in tema di trasporto locale di interesse sono anche le considerazioni contenute nella relazione allegata al giudizio di parificazione della sezione regionale di controllo per l'Umbria (del. n. 68/2022). La sezione ha rilevato il permanere del ritardo nell'attuazione degli investimenti infrastrutturali a carico di Trenitalia, nonché ulteriori slittamenti rispetto alla tempistica prevista per le attività propedeutiche allo svolgimento di una nuova gara ad evidenza pubblica finalizzata all'affidamento dei servizi del Tpl su gomma. È stato inoltre evidenziato come il rinnovamento della flotta allo stato circolante nell'intero territorio regionale rappresenti una forte priorità del settore, in virtù dell'anzianità piuttosto elevata dei mezzi e della forte incidenza di quelli maggiormente inquinanti.

Di particolare interesse risulta il *focus* dedicato alle Olimpiadi invernali Milano – Cortina 2026 nella relazione allegata al giudizio di parificazione della Regione Veneto (del. n. 101/2022). La sezione ha sottolineato la presenza di criticità non tutte ascrivibili alla Regione Veneto, in quanto il quadro di riferimento vede coinvolti *in primis* lo Stato e diversi altri soggetti istituzionali, chiamati a realizzare l'evento, anche in diversi ambiti territoriali. Ai già numerosi organi del sistema delineato dal legislatore statale (si veda la composizione del Consiglio Olimpico, del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Milano-Cortina), si aggiungono gli altri soggetti individuati dalla Regione, senza tuttavia che vi sia un netto e chiaro riparto di competenze a fronte di una gestione complessa, da realizzarsi in tempi celeri. Del pari, non è stata riscontrata una definizione certa e chiara di procedure, regole, programmi ed opere da realizzare, puntualmente individuate e definite sia in termini finanziari che tecnici/progettuali. La sezione ha osservato come il sistema delineato per gli interventi sia contrario all'ottica di semplificazione e di velocizzazione che si intende perseguire, posto che ogni intervento vedrà il vaglio

dei vari interlocutori coinvolti; è stato quindi raccomandato che la regione attui un costante monitoraggio (nei limiti dei compiti e poteri alla stessa rimessi) al fine di prevenire la duplicazione di opere e, conseguentemente, dei costi, con aggravi non preventivati per il bilancio regionale.

Peculiari appaiono anche gli approfondimenti fatti da alcune sezioni del centro Italia[36] in tema di fondi per la ricostruzione sismica. In particolare, la sezione regionale di controllo per le Marche ha esaminato la gestione dei fondi percepiti a seguito del sisma del 2016/2017. L'analisi dei flussi finanziari delle contabilità speciali, su cui confluiscono le risorse destinate all'emergenza e alla ricostruzione, ha evidenziato un generalizzato ritardo nell'esecuzione, atteso che numerose opere risultano non ancora completate o sono solo in fase di sviluppo: in particolare, il Piano degli interventi sul patrimonio artistico e culturale, il Piano degli interventi sui dissesti idrogeologici e il Piano degli interventi per l'edilizia scolastica. Una decisa accelerazione si è, invece, registrata nella ricostruzione privata che, al termine del 2021, ha evidenziato una positiva evoluzione (relazione allegata alla del. n. 114/2022).

Analogo approfondimento è stato condotto dalla sezione regionale di controllo per l'Umbria, che ha preso positivamente atto dei progressi registrati negli interventi di ricostruzione, anche in considerazione delle ulteriori risorse disponibili a valere sul Fondo complementare al PNRR-Aree sisma Centro Italia 2009-2016. Il Collegio ha raccomandato un costante monitoraggio in ordine all'attuazione degli interventi previsti per garantire la loro regolare e sollecita esecuzione, nonché la loro auspicabile conclusione (relazione allegata alla del. n. 68/2022).

Va infine ricordato che nel corso del 2022 numerose sezioni (Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Trentino–Alto Adige, Veneto) hanno dedicato, nelle relazioni allegate al giudizio di parificazione del rendiconto regionale, un *focus* alle attività organizzative poste in essere dalle regioni allo scopo di preparare una efficace attuazione dei progetti finanziati dal PNRR. Il quadro che emerge è di generale adeguatezza delle misure adottate; in alcune regioni (come, per esempio, la Toscana e il Veneto) è stata anche fatta una prima mappatura dei progetti del territorio a carico del PNRR, progetti il cui esame, stante lo stadio embrionale attuale, potrà essere affrontato a partire dal 2023.

Al di là degli approfondimenti condotti e contenuti nelle relazioni allegate al giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale, nel 2022 sono state oggetto di specifica attenzione da parte delle sezioni regionali alcune tematiche centrali delle analisi sulla gestione, tra cui quelle relative alle università, all'uso di alcuni fondi europei, alla sanità.

---

[36] Per quanto riguarda la Regione Abruzzo, l'art. 11, c. 8 d.l. n. 78/2015, ha conferito alla competente sezione territoriale il compito di verificare a campione, anche attraverso la Guardia di finanza, la regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati e dei flussi finanziari ad essi collegati dei contributi a favore di soggetti privati per l'esecuzione di tutti gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009. Nel corso del 2022 la sezione di controllo per la Regione Abruzzo ha proseguito i controlli in parola, già iniziati nel 2021 (del. nn. 258 e 288 del 2021) sollecitando gli uffici competenti alla trasmissione della documentazione richiesta e interessando la Guardia di finanza per meglio utilizzare le modalità operative afferenti alla verifica della regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati e della tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati.

In tema di sistema universitario, meritano menzione le deliberazioni (nn. 7, 86 e 233 del 2022) con cui la sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha proseguito il controllo ed il monitoraggio, già iniziato negli anni passati, sulla gestione del Sistema universitario abruzzese. Particolare attenzione è stata riservata al nuovo sistema di finanziamento orientato al merito e alla promozione del diritto allo studio universitario. L'analisi delle spese ha riguardato il personale, la ricerca, il funzionamento degli Atenei e gli investimenti. Per ciascuno dei singoli temi oggetto di approfondimento sono state svolte alcune considerazioni e, laddove i dati lo hanno consentito, anche valutazioni relative agli effetti che la grave crisi epidemiologica ha generato sul sistema universitario abruzzese nel suo complesso e sulla sua capacità di continuare ad assicurare una sempre più estesa e qualificata offerta di formazione, in particolare nei confronti delle giovani generazioni. Oltre a specifiche deliberazioni su singoli enti (Università degli Studi dell'Aquila e di Teramo e Scuola Universitaria Superiore Gran Sasso Science Institute) la sezione ha approvato una relazione conclusiva e di aggiornamento al fine di offrire una visione unitaria dell'intero Sistema universitario regionale attraverso una sintesi delle principali norme di riferimento (del. n. 317/2022).

Per quanto attiene all'uso di fondi europei, la sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia ha approvato un referto (del. n. 27/2022) avente ad oggetto l'utilizzo dei fondi comunitari da parte dei Gal (Gruppi di azione locale) nel periodo di programmazione delle politiche rurali europee 2014-2020. L'indagine si è focalizzata sull'utilizzo dei fondi concessi nell'ambito della specifica misura di sostegno allo sviluppo rurale di tipo partecipativo secondo l'approccio Leader, finanziato all'interno del Piano di sviluppo rurale, che rappresenta una peculiare metodologia di sostegno rivolto alle comunità rurali finalizzata a supportare gli operatori locali nella realizzazione di progetti e azioni di sviluppo in funzione delle potenzialità ed esigenze della comunità locale. La valutazione dell'attività dei Gal, sostanzialmente positiva, ha tuttavia evidenziato che vi sono spazi di miglioramento nel processo di definizione delle strategie locali alla luce del successivo sviluppo attuativo, tenendo conto delle difficoltà incontrate in sede esecutiva. Si è notato, infatti, che laddove la strategia era più snella e meno frammentata in diverse azioni progettuali, migliore è stata nel complesso l'implementazione consentendo al GAL capacità di adattamento e reazione alle difficoltà di percorso e limitando il ricorso a successive variazioni in corso d'opera e/o stralcio di progetti.

Di interesse risulta anche la del. n. 47/2022, con cui la sezione regionale di controllo per il Piemonte ha effettuato una indagine in merito ai finanziamenti assegnati alle Province piemontesi per i necessari adeguamenti degli istituti scolastici superiori di competenza provinciale alle norme sull'emergenza da Covid-19. L'indagine ha individuato per tutti gli istituti superiori della regione una notevole capacità gestionale, pur a fronte di risorse umane carenti; in specie, la sezione ha accertato che tutti i fondi stanziati da diverse fonti (europee, nazionali regionali e proprie) sono stati tempestivamente spesi ed i relativi lavori già eseguiti, senza che emergessero particolari criticità.

Di rilievo anche l'attività svolta dalla sezione di controllo per la Regione Toscana, che nel corso del 2022 ha portato a compimento l'indagine sulla riprogrammazione dei fondi SIE 2014-2020 in risposta all'emergenza sanitaria (del.

n. 130/2022). La sezione ha appurato l'importante contributo assicurato dai fondi SIE all'obiettivo di mitigare le gravi ripercussioni della pandemia sul sistema economico-sociale e sul settore sanitario, attraverso una maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse e la messa a disposizione di liquidità aggiuntiva. I risultati gestionali esaminati hanno tuttavia messo in luce alcune criticità. In primo luogo, è emersa l'esigenza di rafforzare la fase di programmazione delle misure, al fine di garantire un miglior allineamento tra esigenze degli operatori e modulazione degli interventi, ed accrescere il livello di assorbimento dei fondi. In secondo luogo, è stata segnalata l'opportunità di adottare ulteriori misure di semplificazione amministrativa e gestionale, utili ad imprimere maggiore rapidità di esecuzione e a ridurre i tempi attuativi dei processi di spesa. Infine, nella prospettiva di elevare l'efficacia delle misure, un passaggio chiave è rappresentato dal rafforzamento dell'attività di monitoraggio attuativo, che potrebbe consentire interventi correttivi utili a garantire il pieno impiego dei fondi disponibili.

In materia di prestazioni sanitarie va ricordata l'indagine condotta dalla sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in merito alle aziende pubbliche di servizi alla persona (Apsp) che nella provincia di Trento gestiscono residenze sanitarie assistenziali (Rsa). La sezione ha sottolineato la difficoltà di effettuare confronti sui risultati gestionali delle aziende sanitarie, in ragione della mancata applicazione dei principi contabili armonizzati che, pur previsti dalla legge provinciale, nella realtà risultano disapplicati, per effetto della potestà regolamentare in materia, attribuita ad ognuna delle Apsp. La verifica ha, altresì, posto in evidenza talune criticità specifiche come, ad esempio, la competenza del consiglio di amministrazione di nominare l'organo di revisione, la presenza di un elevato ricorso agli affidamenti diretti nelle procedure di scelta del contraente, un significativo importo di contratti per servizi e forniture scaduti e oggetto di proroga, il sostenimento di spese di rappresentanza in difformità alle disposizioni normative e agli orientamenti giurisprudenziali in materia. È stata pure rilevata la necessità di definire chiaramente il sistema sanzionatorio per il mancato raggiungimento dei vincoli di finanza pubblica, come pure di completare l'implementazione, presso alcune Apsp, di tutte le componenti del sistema dei controlli interni e di garantire il puntuale assolvimento degli obblighi di trasparenza, mediante la tempestiva pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale.

Sempre nell'ambito dei controlli sulla gestione si inseriscono alcune pronunce della sezione regionale per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in merito a enti presenti sul territorio regionale. In particolare, con la del. n. 12/2022 è stato svolto l'esame della regolarità e legittimità della gestione della società "Monterosa Ski" per il periodo 2011-2020, con l'evidenziazione di vari profili di criticità fra cui, *in primis*, il costante "soccorso finanziario" da parte della regione per tutto il periodo considerato. Con la del. n. 30/2022 la sezione ha invece analizzato il piano di ristrutturazione aziendale della società "Casinò de la Vallée s.p.a.", approvato dal Consiglio regionale. È emerso come la situazione della Casa da gioco, pur sorretta da lievi movimenti tesi al recupero di un equilibrio sostenibile di lungo periodo, sia nel complesso piuttosto fragile dal punto di vista economico-finanziario.

Infine, la sezione regionale di controllo per il Veneto ha proseguito il controllo intrapreso in passato nei confronti di alcune "grandi opere", approvando relazioni

di *follow-up* sulla "Superstrada Pedemontana Veneta" e sulla salvaguardia della laguna di Venezia e lo stato di esecuzione delle opere del "Mo.S.E".

In merito alla "Pedemontana", sono stati rilevati (del. n. 23/2022) ritardi nell'andamento dei lavori, sia per il completamento dell'opera (che avrebbe dovuto terminata il 22 ottobre 2022 e posta in esercizio a fine 2022 - inizio 2023), sia con riguardo all'interconnessione con la Autostrada A4.

In merito alla salvaguardia della Laguna, con del. n. 38/2022 è stato evidenziato che non appaiono ancora risolti alcuni aspetti necessari al buon funzionamento del sistema, quali: a) l'automazione delle barriere; b) il completamento degli impianti; c) l'operatività della *Control room*; d) l'allocazione della linea di manutenzione pesante; e) il completamento degli inserimenti architettonici e paesaggistici; f) la realizzazione del Piano Europa.

E' stato inoltre osservato che la fase di avviamento successiva al completamento delle opere alle bocche di porto non è compresa nel valore del "Sistema Mo.S.E." e, pertanto, deve essere autonomamente disciplinata e finanziata, con specifico atto contrattuale; inoltre, è stato evidenziato che il concedente è tenuto a procedere al rimborso dei soli costi analiticamente individuati nel Piano di Manutenzione ma non esiste, allo stato, un atto di regolamentazione di tale attività, né si conoscono i relativi costi. E' stato rimarcato, per l'aspetto relativo al finanziamento, che l'unico dato certo è contenuto nella disciplina normativa recata dall'art. 95, d.l. n. 104/2020, convertito con modificazione dalla l. n. 126/2020, che, dopo aver istituito l'Autorità per la Laguna di Venezia, autorizza la spesa di 40 ml per ciascuno degli anni dal 2021 al 2034 per le attività di gestione e di manutenzione ordinaria e straordinaria del Mo.S.E., da coprirsi tramite indebitamento (art. 95, c. 17). Si è, infine, ricordato che il complesso e dettagliato progetto di salvaguardia comprende un sistema integrato di opere che contempla tre contesti d'intervento - rappresentati, rispettivamente, dalla difesa ambientale, dalla difesa dalle mareggiate (ricostruzione di 45 km di litorali e di 11 km di moli foranei), e dalla difesa dalle acque alte - e che i suddetti tre ambiti di intervento, collegati strutturalmente tra di loro, richiedono una visione globale delle relazioni sistematiche, reciproche ed inscindibili, tra le attività di salvaguardia della laguna ed il sistema del Mo.S.E. posto che l'attuazione di una linea di intervento in assenza delle altre renderebbe, inevitabilmente, parziale e poco efficace l'azione di salvaguardia. Tra le opere dirette alla difesa di Venezia dalle acque alte è stata evidenziata la mancata esecuzione di una serie di interventi di rialzo delle rive, mediante muro di protezione; la necessità del definitivo completamento della rete fognaria nelle isole di Pellestrina e Sant'Erasmo, con l'installazione di un sistema di pompe adeguato alle dimensioni delle isole stesse; l'esigenza della completa attuazione del "Piano Morfologico della Laguna" (che contempla la ricalibratura dei canali lagunari, l'impiego dei sedimenti per la ricostruzione di velme e barene, la protezione delle barene in erosione, la rinaturalizzazione di aree lagunari bonificate, il sovralzo dei fondali e il loro consolidamento).

6. Controllo preventivo e successivo di legittimità

Alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è affidato anche il controllo preventivo di legittimità *ex* art. 3, c. 1, della l. n. 20/1994, degli atti delle Amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede nella circoscrizione territoriale

di competenza. Nelle sezioni aventi sede nelle regioni ad autonomia speciale le competenze possono essere più ampie, potendo investire anche atti delle regioni.

L'attenzione delle sezioni regionali ha riguardato due fondamentali categorie: decreti di conferimento di incarichi dirigenziali adottati dagli Uffici scolastici regionali (dirigenti amministrativi, tecnici e dirigenti scolastici) e decreti di incarichi dirigenziali della carriera prefettizia adottati dagli Uffici territoriali del governo (funzionari prefettizi e dirigenti contrattualizzati).

A tali provvedimenti si aggiungono i decreti di approvazione dei contratti (attivi e passivi) adottati dalle Amministrazioni, le Convenzioni e gli accordi quadro; i decreti di accertamento residui (DAR).

L'attività svolta ha portato alla formulazione di numerose osservazioni in sede istruttoria, e di note di avvertenza all'atto della registrazione dei provvedimenti sottoposti al controllo, a fronte delle quali le amministrazioni interessate hanno avviato processi di autocorrezione, ricorrendo, altresì, a misure di autotutela (ritiro degli atti e, in taluni casi, riproposizione dei medesimi con adeguamento ai rilievi mossi dalla sezione). Le sezioni regionali hanno, altresì, segnalato come l'istruttoria ha frequentemente messo in moto percorsi virtuosi che hanno migliorato l'azione amministrativa.

Le carenze rilevate hanno riguardato, in particolare, i seguenti profili: indicazione delle motivazioni dell'atto e, più in generale, applicazione delle norme sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990); svolgimento delle procedure selettive per il conferimento degli incarichi ai dirigenti interni e per il reclutamento di personale dirigenziale a tempo determinato *ex* art. 19, cc. 5-*bis* e 6, d.lgs. n. 165/2001; concessione di una seconda proroga del conferimento di un incarico dirigenziale e di un incarico di reggenza di uffici prefettizi; applicazione delle regole e delle procedure contabili riguardanti gli impegni ad esigibilità (IPE), introdotti a regime dall'esercizio 2019 nel contesto di riforme della contabilità dello Stato volte al potenziamento del bilancio di cassa; applicazione di talune procedure previste dal codice dei contratti; trasmissione tardiva dei provvedimenti al controllo (in alcuni casi gli atti pervenuti avevano già esaurito i propri effetti); violazione del principio di irretroattività dei provvedimenti amministrativi (anteriorità della decorrenza degli incarichi dirigenziali rispetto alla data di sottoscrizione dei relativi decreti di conferimento); inosservanza del criterio di riparto della competenza territoriale tra i diversi uffici di controllo della Corte dei conti (art. 2, c. 7, reg. per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti); mancata sottoposizione al controllo di legittimità (con interruzione della sequenza procedimentale del controllo) di atti presupposti, funzionalmente collegati al provvedimento in esame, i cui effetti erano già esauriti.

Talune delle irregolarità segnalate hanno dato luogo alla ricusazione del visto e conseguente mancata registrazione. In proposito va segnalata la deliberazione n. 82/2022/PREV della sezione Lazio avente ad oggetto il conferimento di un incarico dirigenziale, ai sensi dell'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001. Il Collegio ha ricusato il visto ritenendo l'interpello svolto, quale atto presupposto al decreto di conferimento dell'incarico esaminato, non conforme ai principi di trasparenza, di pubblicità e parità di trattamento, nonché alle regole poste dal d.lgs. n. 165/2001 in tema di procedure per il conferimento di incarichi dirigenziali.

Va segnalata, per la specificità della materia trattata, la del. n. 22/2022/PREV della sezione regionale Lazio, avente ad oggetto una convenzione tra il Ministero della cultura e una s.p.a. per il rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale dell'Istituto Vittoriano e Palazzo Venezia. La pronuncia approfondisce il tema dell'impiego delle società *in house* da parte delle amministrazioni centrali nell'ambito della problematica, di ordine più generale, concernente i limiti di utilizzo del modulo societario nell'esercizio di funzioni amministrative. In particolare nella delibera viene rilevato come risulti conforme a legge l'utilizzo di società *in house* da parte delle amministrazioni statali per attività, specialistiche e qualificate, di rafforzamento della capacità amministrativa, di stretto supporto tecnico operativo alle attività istituzionali dei ministeri e delle loro articolazioni periferiche che devono essere in grado, invece, di assolvere, con la propria struttura organizzativa, alle funzioni ordinarie: difatti, per la salvaguardia delle fondamentali esigenze di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, connesse anche al rispetto del principio costituzionale del pubblico concorso, il ricorso a professionalità esterne da parte di pubbliche amministrazioni presuppone sempre la straordinarietà e l'eccezionalità dei bisogni organizzativi da soddisfare e l'infungibilità degli apporti professionali esterni.

Varie le tematiche approfondite nell'ambito del controllo preventivo di legittimità: con la del. n. 19/2022/PREV della sezione Puglia il collegio ha trattato le questioni relative al decreto del Ministero della difesa – Arsenale militare marittimo di Taranto di approvazione dell'incremento nella misura del 20% dell'importo previsto nel contratto stipulato tra l'Arsenale militare marittimo di Taranto e il Consorzio C.N.T., con oggetto "Servizi relativi al rinnovamento dell'impianto laterale Hepburn per i carichi solidi e liquidi di Nave Etna".

Si segnala, infine, per la particolare rilevanza, l'attività istruttoria svolta sul Piano Integrato di Attività e Organizzazione (Piao) della Regione Siciliana 2022-2024, trasmesso all'ufficio di controllo della sezione di controllo per la Sicilia dal Presidente della Regione Siciliana, unitamente alla delibera di Giunta approvativa dello stesso piano. Il Piao regionale trova la sua fonte normativa nell'art. 6, d.l. n. 80/2021, convertito dalla l. n. 113/2021, che nell'ambito delle misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni in funzione dell'attuazione del PNRR, oltre che per l'efficienza della giustizia, ed anche nell'ottica della semplificazione dei processi, prevede che le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti adottino entro il 31 gennaio di ogni anno, attraverso l'Organo di indirizzo politico, un Piao, con durata triennale e da aggiornare annualmente. Con i successivi d.p.r. 24 giugno 2022 e d.p.c.m. n. 132/2022, concertato quest'ultimo tra il Ministro della pubblica amministrazione e il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stati individuati e soppressi gli adempimenti relativi a diversi atti di pianificazione, assorbiti nelle apposite sezioni del Piao, ed è stato definito il contenuto dello stesso e l'adozione da parte degli organi di indirizzo politico. La complessa attività istruttoria condotta sul Piao della Regione Siciliana, vista sia la corposa documentazione allegata allo stesso, concernente i diversi atti programmatori confluiti al suo interno, nonché la fase sperimentale di avvio del nuovo strumento integrato di programmazione, ha comunque portato a

verificarne la conformità, quanto all'organo che lo ha adottato, al termine di adozione e al contenuto, alle linee tracciate dal legislatore statale.

Con la del. n. 42/2022/PREV della sezione Liguria è stata approfondita la tematica dei DAR. È stata deferita all'esame collegiale la questione riguardante la legittimità del DAR 238 su cap. 7261 del MIT-Provveditorato interregionale OO.PP. di Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria. Il Collegio ha ritenuto che la documentazione prodotta dall'Amministrazione a sostegno e dimostrazione dell'accertamento dei residui non potesse ritenersi titolo idoneo a formare i residui accertati. Difatti, dalla documentazione versata in atti nonché da quanto emerso in sede di adunanza pubblica, è risultato che l'Amministrazione aveva impegnato, al fine di trattenerle a titolo di residui, somme che erano già impegnate per altri utilizzi ma che non erano, di fatto, più necessarie a tali fini e, conseguentemente, è stato ricusato il visto.

Molte tematiche approfondite nello svolgimento del controllo preventivo degli atti si esauriscono in segnalazioni e rilievi senza sfociare il atti di ricusazione e conseguenti deliberazioni: decreti di approvazione delle convenzioni stipulate dalla Direzione regionale dei Vigili del Fuoco nell'ambito degli accordi tra amministrazioni *ex* art. 15, l. n. 241/1990; decreti di approvazione di atti transattivi e di contratti passivi (accordi quadro, appalti di lavori e servizi) stipulati da varie Amministrazioni decentrate dello Stato, decreti di riconoscimento di debito. L'attività svolta esita in osservazioni in sede istruttoria e note di avvertenza all'atto della registrazione: nel 2022 in misura decisamente inferiore rispetto a quelle formalizzate nel 2021 (dato evidenziato anche a livello di sezione centrale di legittimità). Nel corso del 2022 si è riscontrato, infatti, un buon livello di recepimento dei rilievi mossi da parte delle amministrazioni interessate.

Nell'anno risulta accresciuto il controllo successivo di legittimità su atti ai sensi dell'art. 10, c. 1, d.lgs. n. 123/2011: sia in relazione ai controlli sui prospetti di rendicontazione (c.d. mod. 27 GC) che sulle contabilità di Tesoreria per le spese effettuate da organi decentrati dello Stato *ex* d.p.r. n. 367/1994, quanto al controllo *ex* art. 10, d.lgs. n. 123/2011. In base alla norma citata, 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 SSRR 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.

A tale proposito va evidenziata l'attività svolta in particolare dalla sezione regionale di controllo Abruzzo sulle rendicontazioni dei funzionari e commissari delegati, commissari di Governo ovvero nominati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, autorizzati alla gestione di fondi statali e titolari di contabilità speciali, verificandone lo stato delle rendicontazioni prodotte, con conseguente esame di tali contabilità. Si tratta di una tipologia di controllo assolutamente innovativa rispetto al passato che ha consentito di estendere l'esame delle problematiche riscontrate, al di là delle verifiche prettamente afferenti ai riscontri delle ragionerie territoriali, su

numerose contabilità speciali afferenti al MIT, alle Soprintendenze, all'Ufficio speciale per la ricostruzione della Città dell'Aquila, all'Ufficio speciale per la ricostruzione del Cratere, alla Presidenza della Regione Abruzzo, al Provveditorato alle opere pubbliche. In molti casi, l'*iter* istruttorio si è concluso positivamente con successivo discarico da parte della Ragioneria, mentre in altri casi, verificata la irregolarità delle procedure di spesa, la Ragioneria stessa è stata delegata a verificare il recupero delle somme pagate indebitamente e talvolta, a seguito di approfondimenti istruttori, si è resa necessaria la segnalazione alla procura regionale.

7. Attività consultiva

L'attività consultiva in materia di contabilità pubblica (art. 7, c. 8, l. n. 131/2003) continua a costituire una delle attività più rilevanti delle sezioni regionali di controllo, anche per la tempistica, relativamente contenuta (in media meno di due mesi), che viene osservata per la resa del parere. Attraverso tale attività le sezioni regionali di controllo contribuiscono alla corretta interpretazione e implementazione del quadro normativo in materia di contabilità pubblica, caratterizzato da una costante evoluzione e da un elevato livello di complessità tecnica. Trattasi, all'evidenza, di una funzione di particolare rilievo, che lo stesso legislatore ha ritenuto di richiamare in modo specifico nell'ambito del PNRR. Al riguardo, l'art. 46, l. n. 238/2021 dispone che le regioni e gli enti locali possono richiedere pareri alle sezioni regionali di controllo vertenti sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziate dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR. Anche in questa ipotesi, dall'attività consultiva consegue l'effetto di esclusione della gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio del medesimo, in linea con quanto previsto in via generale dal codice di giustizia contabile[37].

Nel 2022, le istanze di parere che hanno superato il vaglio preliminare di ammissibilità, sia di tipo soggettivo che oggettivo, e hanno conseguentemente ricevuto risposta da parte delle sezioni regionali sono state 139 (165 nel 2021); esse sono distribuite in modo omogeneo tra area settentrionale (42%) e area meridionale (41%); il restante 17% origina da enti del centro Italia.

Sotto il profilo della tipologia di ente istante, in linea con la relativa numerosità, le richieste di parere continuano ad essere formulate in misura nettamente prevalente dai comuni (119 istanze, pari all'86% del totale), cui vanno aggiunte quelle delle relative Unioni (4% del totale); la quota di richieste di parere di provenienza delle province/città metropolitane è pari al 6%, mentre quella delle regioni si attesta al 2%. Un ulteriore 2% di istanze si riferisce ad altre tipologie di enti.

Focalizzando l'attenzione sulla funzione consultiva attivata dai comuni, la quota principale di richieste deriva da enti di dimensioni demografiche più elevate:

[37] 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.

si attesta al 35% quella dei comuni con popolazione tra 5 e 15 mila abitanti e al 34% quella degli enti superiori a tale soglia. Più limitate, sebbene numericamente rilevanti, le richieste dei comuni fino a 5 mila abitanti (21%) e di quelli fino a mille abitanti (10%).

I singoli quesiti di diritto cui le sezioni regionali della Corte dei conti hanno fornito riscontro, nel corso del 2022, ammontano a 160. Essi hanno riguardato un ampio spettro di tematiche, sempre all'interno dei confini della contabilità pubblica. In particolare, una quota di pareri ha affrontato la macroarea del personale (circa il 41% dei quesiti), sotto il profilo del trattamento economico dei dipendenti, dei vincoli alla spesa e al *turn over*[38], nonché con riguardo alla regolamentazione degli incentivi per funzioni tecniche, di cui all'art. 113 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016)[39]. Ricorrenti sono stati anche i quesiti concernenti i rapporti con gli organismi partecipati[40] (8%) e sull'applicazione dei principi contabili armonizzati *ex* d.lgs. 118 del 2011[41] (8%). Altri settori in cui è stata sollecitata l'attività ermeneutica della Corte dei conti sono stati quelli dei compensi agli organi politici e di controllo[42] (6%), dell'affidamento di incarichi esterni[43] (4%) e alla gestione del patrimonio immobiliare[44] (4%). Una quota importante di quesiti (circa il 27% del totale) ha natura variegata, toccando vari ambiti della contabilità pubblica, tra i quali si segnalano, a titolo esemplificativo, quelli legati a tematiche di particolare attualità come l'utilizzo dell'avanzo libero per la copertura dei maggiori oneri per spese energetiche o per l'accoglienza dei profughi ucraini[45], ovvero l'attuazione del PNRR[46].

[38] A titolo esemplificativo, si vedano le del. nn. 50,111,121 e 142/2022 della sez. reg. contr. Sicilia in materia di determinazione delle voci di spesa e di entrata rilevanti ai fini della verifica del rispetto dei vincoli di cui all'art. 33, d.l. n. 34/2019. In materia di trattamento economico e spesa per il personale, si rimanda alle del. n. 272/2022 della sez. reg. contr. Abruzzo, nn. 41 e 122/2022 della sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 22/2022 della sez. reg. contr. Marche, n. 5/2022 della sez. reg. contr. Liguria, nn. 203 e 211/2022 della sez. reg. contr. Lombardia, nn. 80 e 119/2022 della sez. reg. contr. Puglia, n. 71/2022 della sez. reg. contr. Umbria, n. 90/2022 della sez. reg. contr. Sardegna e n. 195/2022 della sez. reg. contr. Veneto.

[39] Si vedano sul punto le del. nn. 93 e 234/2022 della sez. reg. contr. Toscana e n. 1/2022 della sez. reg. contr. Liguria.

[40] Sul punto, si rimanda al precedente paragrafo sul controllo sugli organismi partecipati.

[41] Si vedano le del. n. 95/2022 della sez. reg. contr. Lombardia; n. 32/2022 della sez. reg. contr. Marche; nn. 118, 122 e 170/2022 della sez. reg. contr. Molise; nn. 47, 139, 160/2022 della sez. reg. contr. Puglia; nn. 81, 111, 165 e 190/2022 della sez. reg. contr. Sicilia e n. 116/2022 della sez. reg. contr. Veneto.

[42] Si vedano le del. n. 20/2022 della sez. reg. contr. Campania; n. 303/2022 della sez. reg. contr. Lombardia; nn. 168 e 177/2022 della sez. reg. contr. Puglia.

[43] Si vedano le del. n. 94/2022 della sez. reg. contr. Sardegna e n. 55/2022 della sez. reg. contr. Liguria.

[44] Si vedano le del. n. 106/2022 della sez. reg. contr. Puglia e n. 109/2022 della sez. reg. contr. Veneto.

[45] Si vedano sul punto le del. nn. 111 e 116/2022 della sez. reg. contr. Veneto.

[46] Del. n. 47/2022 della sez. reg. contr. Puglia.

CAPITOLO XII

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

1. Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati

La sezione è stata istituita dall'art. 5, c. 1-*bis*, d.l. n. 28/2020, così come introdotto in sede di conversione dalla l. n. 70/2020, secondo cui "A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in relazione all'accresciuta esigenza di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti pubblici di carattere strategico, l'ufficio di cui all'art. 162, c. 5, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, assume la denominazione di sezione centrale per il controllo dei contratti secretati e svolge, oltre alle funzioni ivi previste, anche il controllo preventivo di cui all'articolo 42, comma 3-bis, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 novembre 2015, n. 5".

Sotto il profilo funzionale, essa si presenta come continuazione dell'Ufficio di controllo di cui all'art. 162, c. 5, d.lgs. n. 50/2016, che 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. Oltre al perseguimento di dette finalità, il legislatore ha voluto prevedere, da ultimo e a completamento di una funzione di controllo che comprendesse, organicamente, ogni aspetto della complessa procedura di stipula e approvazione di contratti "classificati", anche la verifica, *ex ante*, dei provvedimenti di attribuzione della particolare qualifica. La sezione, pertanto, per effetto della normativa surrichiamata, svolge una attività di cognizione della legalità di ogni singolo atto o provvedimento riferito alla negoziazione per l'acquisto di beni, servizi o forniture e può anche, attraverso la relazione che, all'esito di un controllo successivo dei provvedimenti sottoposti al suo vaglio nel corso di un anno solare, redige per il Copasir, offrire una visione di insieme dell'impiego di risorse pubbliche utilizzate per rispondere alle esigenze di settori della vita del Paese di particolare sensibilità.

Nel corso del 2022, la sezione, nell'ottica che precede, ha elaborato la prescritta relazione con la quale ha dato conto al Copasir sia del controllo preventivo di

legittimità, sia del controllo successivo. 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 consentito di avere contezza dei casi in cui alcuni enti e amministrazioni non avevano proceduto, come prescritto, alla trasmissione per il visto preventivo della Corte, dei decreti approvativi di atti negoziali relativi a contratti stipulati sia sotto la vigenza dell'attuale, che del pregresso codice dei contratti pubblici.

La procedura adottata per l'acquisizione degli atti rilevanti ai fini del controllo preventivo è rimasta sostanzialmente invariata rispetto a quella in vigore sotto il precedente ufficio, ancorché si sia ritenuto di stabilire, con la delib. n. 1/SCCS/2021, in maniera puntuale e formale, criteri e modalità di svolgimento dell'esame de quo. Il procedimento così disciplinato non sfugge a possibili momenti di criticità, in quanto snodo essenziale della procedura è quello dell'invio di tali contratti a questa sezione che, se omesso e pur in presenza di una sanzione di inefficacia del provvedimento non assoggettato a controllo, è lasciato a un atto volitivo delle amministrazioni o enti che, talvolta, non lo ritengono essenziale, sulla base di un convincimento fondato su norme che questa sezione può valutare non pertinenti. La sezione, in linea con gli indirizzi espressi dal Copasir, sta tentando di compiere opera di riconduzione a parametri di legittimità delle indicate fattispecie. Per quanto concerne, invece, il controllo successivo, richieste di comunicazioni di sintesi degli atti sottoscritti nel periodo di interesse vengono inviate a tutte le amministrazioni e società che, indipendentemente dalla natura giuridica, si pongano come "stazioni appaltanti" e propulsive di contratti secretati o, comunque, classificati *ex* art. 162 d.lgs. n. 50/2016.

Per quanto riguarda il controllo preventivo di legittimità, nel corso del 2022, l'insieme dei provvedimenti pervenuti risulta essere pari a n. 196; ad essi si aggiungono n. 15 atti riferibili a procedimenti già avviati nel 2021. Il dato sopra indicato include 10 nuovi provvedimenti afferenti a proroghe tecniche di contratti stipulati nell'ambito di accordi quadro, relativi alla fornitura, su tutto il territorio nazionale, di beni, nonché a concessioni di servizi ad essi connessi, per i quali questa sezione ha dovuto, reiteratamente, deliberare la ricusazione del "visto", in ragione della tralatizia riproposizione, quasi quinquennale, di proroghe, in assenza dell'avvio di validi procedimenti di gara. La sezione, infatti, ha avuto modo di riscontrare il frequente ricorso, da parte delle amministrazioni, alla "proroga tecnica". In merito è stato ricordato, in numerose delibere, che tale istituto può essere disposto per il tempo necessario all'espletamento di una gara per la stipula del nuovo contratto e risulta ammissibile nella misura in cui costituisca l'unico rimedio praticabile, al fine di garantire la continuità di una funzione o di un servizio pubblico essenziale: in particolare quando, per fatti non imputabili all'amministrazione, vi sia un imprevisto prolungamento dell'iter di una gara già avviata.

I decreti di segretazione per le classifiche "riservatissimo" o superiore, trasmessi alla sezione nel 2022, sono stati pari a n. 24 atti. Una istruttoria è risultata essere pendente al termine dell'anno precedente. Nella fase istruttoria del controllo preventivo, questa sezione ha proceduto alla registrazione di 120 atti; peraltro, in 52 casi l'ammissione al visto è stata corredata dall'emissione di una nota-avviso, mentre

in 15 fattispecie si è proceduto, su richiesta dell'amministrazione, alla restituzione degli atti.

Tra le fattispecie più rilevanti attenzionate sia annoverano quelle sulle modalità di scelta del contraente, che costituiscono, per effetto di quanto disposto dall'art. 162 del d.lgs. citato, la deroga più significativa ai criteri fissati dalla normativa europea. La sezione ha precisato, in proposito, che la caratteristica di riservatezza delle attività, necessario presupposto alla 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 rilevare come la salvaguardia delle esigenze di sicurezza, non possa essere considerata elemento sufficiente a escludere, a priori, ogni forma di concorrenzialità. Nel caso, poi, che l'affidamento diretto sia stato motivato da fattori di natura tecnica, si è ribadito che le ragioni alla base della scelta predetta devono trovare fondamento nella specificità delle prestazioni oggetto del contratto e, in particolare, nell'effettiva sussistenza di privative industriali. A tal fine, pur tenendo conto delle peculiarità della tipologia di atti negoziali in esame, si è sottolineato come debba essere evitato, per quanto possibile, il ricorso a strutture contrattuali che, riducendo la possibilità per l'amministrazione di rivolgersi a una pluralità di operatori o di soluzioni, creino condizioni di *lock-in*. Altra significativa problematica, oggetto di rilievi da parte della sezione, 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, d.lgs. n. 50/2016 o nell'esercizio delle "opzioni" in fattispecie che esulano dalla previsione di cui all'art. 1331 c.c. ridondando, invece, in una nuova pattuizione. A tale proposito, è stato ribadito l'obbligo che ciascun provvedimento debba trovare sicuro riferimento nell'atto originario ed essere supportato da adeguata motivazione che consenta, *ex post*, di accertarne il sicuro collegamento con la stipulazione originaria. Con riguardo a tale tipo di contratti è stata ribadita la necessità che le amministrazioni esplicitino le motivazioni che inducono a ricorrere a tali facoltà, 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. Oggetto di rilievi sono stati inoltre taluni atti addizionali predisposti ai sensi dell'art. 106, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 50/2016, in merito alla motivazione della sussistenza dei presupposti per il legittimo ricorso all'istituto della variante. Nell'ambito del controllo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti, sono stati presi in esame sia i contratti stipulati *ex novo* nell'anno 2022, 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 gli atti esaminati sono, segnatamente: n. 126 atti del Ministero della difesa; n. 15 atti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; n. 23 atti del Ministero della giustizia; n. 5 atti del Ministero dell'interno; n. 5 del Ministero delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile; n. 6 atti della Società gestione impianti nucleari; n. 2 della Sogei s.p.a.; n. 9 atti del Cnr; n. 3 della Agenzia Spaziale Italiana (Asi); un atto dell'Agenzia del demanio e un atto proveniente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Collegio di controllo sulle spese elettorali

Ai sensi dell'art. 12, c. 1, l. n. 515/1993, "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."

I rendiconti di tutte le formazioni politiche che hanno partecipato alle elezioni sono soggetti al controllo, indipendentemente dal fatto che tali formazioni abbiano avuto rappresentanti eletti o che abbiano superato una soglia di voti espressi. Una volta che siano stati acquisiti tutti i consuntivi, il collegio verifica l'ammissibilità e l'inerenza delle spese, nonché la completezza della documentazione depositata. La mancanza dei requisiti di legittimità e/o regolarità della spesa, rilevata dal Collegio, determina l'inammissibilità della spesa stessa e la conseguente rettifica del relativo conto consuntivo.

Il controllo attribuito alla Corte dei conti è supportato da un articolato sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 15, l. n. 515/1993, che prevede tre ipotesi in cui può essere irrogata dal collegio una sanzione amministrativa pecuniaria: a) in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti o movimenti politici, è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da € 51.645,70 a € 516.457; b) in caso di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento, è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da € 5.164,57 a € 51.645,70; c) in caso di riscontrata violazione dei limiti di spesa previsti dall'art. 10 l. n. 515/1993, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite previsto. Il collegio procede, infine, ricorrendone i presupposti, ad inoltrare eventuali segnalazioni di reato o di illeciti amministrativi rispettivamente alla Procura della repubblica o Prefettura territorialmente competenti.

La l. n. 515/1993, che ha investito la Corte dei conti del compito di controllo delle spese elettorali sostenute dai partiti e delle relative fonti di finanziamento, è stata sensibilmente modificata dalla l. n. 96/2012 e dal d.l. n. 149/2013, convertito dalla l. n. 13/2014, 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. Merita osservare che con il citato d.l. n. 149/2013 si passa in sostanza dal finanziamento pubblico a un sistema basato sulla contribuzione volontaria, fiscalmente agevolata, dei soggetti privati che hanno la facoltà di destinare a favore del partito politico prescelto il 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'accesso a tale forma di contribuzione è condizionato al rispetto di requisiti di trasparenza e democraticità previsti dalla legge.

L'intento del legislatore di aumentare il livello di trasparenza e di pubblicità delle informazioni attinenti al finanziamento dei partiti e movimenti politici, per rendere sempre tracciabile la provenienza di tutti i finanziamenti alle formazioni politiche, è proseguito con l'introduzione nell'ordinamento normativo di riferimento della 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", che ha previsto parametri più stringenti

di controllo, e ha inoltre introdotto per i partiti e i movimenti politici, nonché per le liste che partecipano alle elezioni nei comuni con più di 15.000 abitanti, il divieto di ricevere contributi, prestazioni o altre forme di sostegno provenienti da governi o enti pubblici di stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno stato estero non assoggettate ad obblighi fiscali in Italia. Successivamente, sulla materia è intervenuta la l. n. 58/2019, di conversione con modificazioni, del d.l. n. 34/2019, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, che ha inoltre introdotto ulteriori modifiche in tema di obblighi di trasparenza posti in capo ai partiti e ai movimenti politici nonché alle fondazioni, associazioni e comitati, ai primi equiparati.

L'attività svolta dal collegio di controllo sulle spese elettorali nell'anno 2022 ha preso avvio con l'adunanza del 27 gennaio 2022 con cui il Consiglio di presidenza della Corte dei conti ha provveduto alla costituzione del collegio di controllo sui consuntivi relativi alle elezioni suppletive del Senato della Repubblica nei collegi uninominali delle seguenti regioni: n. 07 Campania del 23 febbraio 2020; n. 02 Umbria dell'8 marzo 2020; n. 03 Sardegna del 20 e 21 settembre 2020; n. 09 Veneto del 20 e 21 settembre 2020; alle suppletive della Camera dei deputati nel collegio uninominale n. 01 – XV Lazio del 01 marzo 2020; alle elezioni del presidente della giunta regionale e del consiglio regionale della Calabria del 26 gennaio 2020, della regione Emilia-Romagna del 26 gennaio 2020; delle regioni Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto del 20 e 21 settembre 2020. Nelle adunanze collegiali svolte nel corso dell'anno 2022 sono state formalizzate quattro deliberazioni riguardanti l'insediamento del collegio e la ripartizione di funzioni, competenze e carichi di lavoro tra i suoi membri, al fine di intraprendere e completare sollecitamente le relative attività di verifica sui singoli consuntivi, mediante la fissazione dell'arco temporale al quale fare riferimento per il controllo ed i criteri di valutazione adottati per il calcolo delle spese rendicontate in misura forfettaria.

L'attività istruttoria è stata avviata con l'acquisizione dalla direzione centrale dei servizi elettorali del Ministero dell'interno dei prospetti riepilogativi delle liste partecipanti alle tornate elettorali, nonché l'acquisizione dagli uffici centrali regionali e circoscrizionali competenti dei dati afferenti ai rappresentanti delle formazioni politiche partecipanti alle elezioni. I lavori sono attualmente in corso e termineranno nel 2023 con la predisposizione dei rispettivi referti finali, concernenti i risultati dei controlli eseguiti a norma di legge. Il controllo in rassegna riguarderà un totale di n. 177 consuntivi, fatti pervenire dalle formazioni politiche presenti, anche sotto forma di coalizioni, alle competizioni elettorali in precedenza enucleate, di cui n. 16 relativi alle elezioni suppletive del Senato della Repubblica e n. 7 relativi alle elezioni suppletive della Camera dei deputati, oltre a n. 154 consuntivi relativi alle elezioni regionali. Allo stato attuale risultano già formalizzate n. 15 istruttorie, riguardanti in modo particolare le fonti di finanziamento utilizzate nel corso delle campagne elettorali, nonché le spese *ex* art. 11, cc. 1 e 2, l. n. 515/1993.

PARTE TERZA

L'ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO XIII

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Autonomia e organizzazione amministrativa

L'esigenza di tutela del pubblico erario, ordinariamente perseguita dalla magistratura della Corte dei conti, è stata particolarmente avvertita nel corso del passato anno 2022, in ragione dell'acuirsi delle diseguaglianze e delle disparità sociali ed economiche a causa dell'emergenza sanitaria prima, e del conflitto in Ucraina poi.

In tale contesto, specifico rilievo ha assunto, inoltre, una compiuta e tempestiva attuazione dei programmi afferenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il complesso sistema di interazioni istituzionali che contraddistingue l'attuazione del Piano ad ogni livello e sotto ogni profilo funzionale ha, infatti, richiesto, anche sul versante dell'assetto organizzativo della Corte dei conti, una peculiare ed intensa attività di adeguamento, finalizzata non solo al perseguimento dell'efficienza del proprio apparato, ma anche allo sviluppo di strutture di supporto adeguate agli specifici meccanismi di monitoraggio e controllo richiesti per l'attuazione del Piano.

Ne consegue un arricchimento delle funzioni della Corte, impegnata nell'alta sfida della realizzazione uniforme, tempestiva e armonizzata di tutte le attività afferenti alle diverse e complementari competenze intestate alla magistratura contabile.

Il tutto nell'ambito di un progressivo potenziamento delle funzioni proprie dell'Istituto, nonché di una significativa valorizzazione dei margini di autonomia – organizzativo/finanziaria – riconosciuti dall'ordinamento alla Corte dei conti, declinata nel Regolamento autonomo di amministrazione e contabilità (Rac), recentemente ribadita nella legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022).

Avendo sempre come riferimento i principi di autonomia propria dell'Istituto in quanto organo di rilevanza costituzionale, nel 2022 la Corte ha continuato a rafforzare il proprio organico di magistratura e amministrativo in termini sia quantitativi che qualitativi; ha proseguito nel processo di evoluzione degli strumenti fisici (sedi, locali, risorse di lavoro e di approfondimento delle competenze) e delle funzionalità informatiche in uso all'Istituzione, privilegiando, per le due tipologie appena richiamate, rispettivamente la sicurezza e il benessere delle risorse umane, e

l'efficienza e la protezione delle informazioni e dei flussi lavorati mediante le varie soluzioni informatiche adottate.

Imprescindibile parametro di riferimento della programmazione sono le "*Linee generali di indirizzo dell'azione amministrativa*" adottate dal Presidente, sviluppate e specificate nella direttiva generale emanata dal Segretario generale.

2. Strategia dell'azione amministrativa

L'azione amministrativa nel corso del 2022 si è incentrata nel consolidamento degli esiti delle attività avviate negli anni precedenti e nell'implementazione delle linee di attività già sperimentate, in considerazione delle nuove esigenze emerse. Sotto tale profilo, nel fare rinvio agli specifici paragrafi, si segnalano quali ambiti di particolare interesse i fabbisogni assunzionali, la tutela della salute e del benessere organizzativo, nonché l'attuazione del lavoro agile.

Fabbisogni assunzionali

Parallelamente all'implementazione delle funzioni e delle competenze intestate alla magistratura contabile è stata avviata una riflessione in ordine all'adeguatezza dell'apparato organizzativo della Corte, cui ha fatto seguito, anche in ragione di numerose interlocuzioni con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Mef – Dipartimento della Rgs, un percorso volto all'acquisizione di nuove risorse umane. Di rilievo a detti fini sarà l'adozione di un autonomo "*sistema di pianificazione integrata delle attività e organizzazione della Corte dei conti*", quale naturale corollario della peculiare posizione, a livello ordinamentale, della Corte dei conti, in qualità di organo di rilievo costituzionale, e nelle more del quale è stato adottato il d.p.c.m. 16 dicembre 2022, recante le autorizzazioni per l'avvio delle procedure di reclutamento del personale di magistratura e amministrativo.

Tutela della salute e del benessere del personale

Particolare evidenza è stata data dall'Istituto alla tutela della salute e del benessere del personale. In quest'ottica, di rilievo risulta l'ambizioso progetto volto alla realizzazione del Centro Medico Polifunzionale, con annesso Centro diagnostico, presso la Corte dei conti, avviato in un'ottica di collaborazione fra Istituzioni, attraverso specifici accordi con la Sanità militare, cui resta affidata la gestione medica, ubicato presso appositi locali individuati nella ex caserma Montezemolo. L'iniziativa rientra in un più ampio progetto, con il quale la Corte dei conti, in un'ottica di sanità diffusa, intende garantire la salute del personale attraverso specifici accordi con diversi soggetti, anche in attuazione del Piano Nazionale della Prevenzione (PNP) 2020/2025, che ha attribuito particolare centralità alla figura del datore di lavoro nel processo di prevenzione sanitaria. Grazie agli appositi Accordi sottoscritti *ex* art. 15, l. n. 241/1990, tra la Corte dei conti e il Ministero della difesa, con la partecipazione del Policlinico universitario "Umberto I" di Roma - Dipartimento di medicina diagnostica e radiologia, la realizzazione del Poliambulatorio presso la Corte dei conti si inserisce a pieno titolo in tale più ampio progetto, coniugando il servizio assistenziale con la ricerca scientifica di più alto livello in Italia, e rappresentando senz'altro un primo esempio

di piena sinergia funzionale tra Istituzioni dello Stato al servizio dell'intero Sistema-Paese.

Il progetto congiunto, acquisito il parere favorevole rilasciato sia dall'Avvocatura generale dello Stato, che dal Collegio dei revisori dei conti, dal Consiglio di presidenza e dal Consiglio di amministrazione della Corte dei conti, è confluito nell'Accordo interistituzionale, ai sensi dell'art. 15, l. n. 241/90, tra la Corte dei Conti e lo Stato maggiore della difesa – Ispettorato generale della sanità militare (Igesan), in data 21 dicembre 2021, finalizzato alla definizione degli impegni tra le parti per la realizzazione e la successiva gestione del predetto presidio.

Con il citato Accordo:

- la Corte dei conti si è impegnata a rendere disponibili, per le esigenze del Poliambulatorio, alcuni locali già individuati presso l'edificio Montezemolo e ad acquisire, con risorse finanziarie proprie, i macchinari e gli impianti tecnologici necessari, assistiti da un "supporto logistico" di almeno cinque anni;
- il Ministero della difesa si è impegnato a fornire il personale medico necessario per il funzionamento degli stessi macchinari e degli impianti tecnologici, subentrando nella gestione (ordinaria e straordinaria) dei medesimi a partire dal sesto anno.

In tale contesto, il Policlinico universitario "Umberto I" di Roma - Dipartimento di medicina diagnostica e radiologia, ha ritenuto di partecipare al progetto, mediante gli apporti del proprio personale docente e ricercatore dell'area della diagnostica per immagini, e tramite la partecipazione alle attività da parte del personale medico in formazione specialistica, per sviluppare appositi programmi di "intelligenza artificiale, digitalizzazione e tecnologie innovative per la medicina", idonei a supportare i medici radiologi di tutte le strutture sanitarie pubbliche del Paese.

Con il nuovo centro medico polifunzionale la sanità militare può aumentare le prestazioni specialistiche, attualmente erogate presso le strutture già esistenti, diversificandole ed ampliandole anche in relazione alla più ampia platea di "pazienti beneficiari".

Grazie agli appositi accordi già sottoscritti *ex* art. 15, l. n. 241/1990, del centro medico usufruiranno in un primo momento il personale militare e civile del Ministero della difesa, il personale di magistratura ed amministrativo della Corte dei conti nonché tutto il personale, togato o amministrativo, del Consiglio superiore della magistratura, della Giustizia ordinaria, della Giustizia amministrativa, della Giustizia militare e dell'Avvocatura dello Stato, innanzi tutto ai fini dell'idoneità al servizio o nell'ambito degli accertamenti previsti dal d.lgs. n. 81/2008 e ss.mm.ii. e delle richieste e/o esigenze delle rispettive competenti autorità sanitarie. La realizzazione del progetto, compresa l'acquisizione delle apparecchiature medicali necessarie per l'apertura e l'esercizio delle attività sanitarie previste all'interno del Poliambulatorio e dell'annesso centro diagnostico, si è conclusa in tempi rapidissimi, grazie al massimo impegno profuso da parte di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, consentendo di inaugurare la struttura il 12 gennaio 2023 ed avviare contestualmente le attività medico specialistiche.

In prospettiva sarà valutata anche l'apertura del centro medico polispecialistico alle esigenze della collettività sul territorio.

Nel perdurare dell'emergenza pandemica, l'Istituto ha provveduto a tenere costantemente aggiornati ed applicati i principi di carattere generale per contrastare la diffusione del contagio, quali innanzitutto le norme igieniche e comportamentali, l'utilizzo dei dispositivi di protezione, il distanziamento e le operazioni di *contact tracing*, per garantire adeguati livelli di sicurezza per il personale interno e per l'utenza esterna che quotidianamente accede alla Corte.

Fermi restando gli adempimenti di verifica del possesso della certificazione verde Covid-19, fino alla data di vigenza dell'obbligo (30 aprile 2022), sono stati adottati specifici e dettagliati protocolli attuativi che hanno consentito il regolare svolgimento, nel rispetto dei principi generali e di tutte le misure precauzionali, delle udienze e di ogni altra attività istituzionale da tenersi in presenza, comprese le procedure concorsuali per il reclutamento del personale di magistratura ed amministrativo, che si sono svolte nell'anno 2022.

Sempre in materia di tutela della salute, sono proseguite le iniziative finalizzate a garantire il completamento del ciclo vaccinale, avviato fin dal primo momento, in favore del personale magistratuale ed amministrativo della Corte dei conti ed esteso anche al personale della magistratura amministrativa, della Corte suprema di cassazione e dell'Avvocatura generale dello Stato.

Attuazione del lavoro agile

Le esperienze maturate nel periodo di emergenza sanitaria dell'ultimo biennio - che hanno accelerato i processi di digitalizzazione e di utilizzo del lavoro agile – sono state consolidate in apposite linee-guida sul lavoro a distanza, oggetto di confronto con le OO.SS., sviluppate in modo coerente ai livelli di autonomia della Corte dei conti e alla nuova disciplina dei predetti istituti, prevista dal c.c.n.l. Funzioni centrali 2019-2021. Sono stati costituiti appositi tavoli di coordinamento ed è stato avviato un colloquio costante, efficace e propositivo con le direzioni generali, con gli altri uffici interni al Segretariato generale, con i Saur e con gli altri uffici di supporto alle attività istituzionali per la condivisione di linee operative nell'ambito della gestione delle risorse umane e dei procedimenti disciplinari, nonché per favorire processi relativi al completamento delle dotazioni organiche e per avviare nuove iniziative per il consolidamento delle competenze.

Il regime di lavoro agile è stato, pertanto, avviato in fase sperimentale per il trimestre ottobre-dicembre 2022, per poi trovare piena applicazione con la stipula degli accordi individuali per l'intero anno 2023.

3. **Adeguamento dell'**assetto organizzativo in relazione ai compiti intestati all'Istituto

Le sfide alle quali la Corte dei conti è chiamata, anche in ragione del complesso ed articolato contesto europeo (implementazione del PNRR e del Piano Energia e Clima (PNIEC)), ha reso particolarmente evidente l'esigenza di reclutamento autonomo del personale da parte della Corte che, sotto questo profilo, si distingue dalla platea delle pubbliche amministrazioni circa le modalità di reclutamento del relativo personale, che deve essere connotato da requisiti di specifica professionalità.

Ne è conseguita l'ulteriore esigenza di pervenire alla tempestiva definizione del nuovo ordinamento professionale del personale, della pianificazione dei fabbisogni

di personale e della formazione, fino alla regolamentazione del lavoro agile e delle altre forme di flessibilità del lavoro, nonché alla possibilità di definire più efficaci criteri e modelli di gestione delle progressioni e delle carriere retributive, attraverso la contrattazione integrativa[47].

Esigenze, queste, indifferibili in quanto funzionali al conseguimento degli assi strategici della semplificazione e digitalizzazione, dell'innovazione e dell'inclusione sociale, ricompresi fra le azioni e gli obiettivi da tradurre e coniugare con l'ambito organizzativo amministrativo e di supporto per la realizzazione dei compiti istituzionali della Corte dei conti, correlati alle risorse umane e finanziarie di cui l'Istituto dispone.

Rafforzamento del personale di magistratura

Le iniziative di rafforzamento del personale di magistratura 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.

Ciò secondo una duplice direttrice, atteso che, per un verso sono state adottate misure per contrastare la tradizionale ed ormai strutturale carenza di organico, e per altro verso, è stato dato particolare impulso alla attività di formazione del personale di magistratura in servizio anche mediante il potenziamento dell'attività della Scuola di Alta Formazione.

Misure per la riduzione della carenza di organico

Continuano a registrarsi gravi carenze di organico in relazione al personale di magistratura, atteso che a fronte di n. 636 unità previste di diritto, risultano in servizio n. 477 magistrati, facendo permanere una scopertura di circa il 25% (pari a 159 magistrati).

Il piano di reclutamento del personale di magistratura, avviato nel 2019 per incrementare la dotazione di fatto, ha subìto nell'ultimo biennio un rallentamento a causa dell'emergenza sanitaria che ha determinato una dilatazione dei tempi delle procedure concorsuali in atto.

Al predetto piano assunzionale 2019-2021, si è dato corso dapprima con l'avvio della procedura – di recente definita con la pubblicazione della graduatoria - per il reclutamento di n. 64 referendari[48], cui ha fatto seguito l'indizione di un ulteriore concorso per l'assunzione di n. 70 referendari, tuttora in fase di svolgimento[49].

---

[47] Per effetto del decreto segretariale n. 350/2022 il personale amministrativo è stato automaticamente inquadrato nelle nuove aree (Area funzionari, già Area III; Area assistenti, già Area II; Area operatori, già Area I) previste dal c.c.n.l. 2019-2021 Funzioni centrali.

[48] Concorso pubblico, per titoli ed esami, a sessantaquattro posti di referendario nel ruolo della carriera di magistratura della Corte dei conti con bando n. 101/DP/2019.

[49] Con bando n. 151/DP/2021 è stata avviata una ulteriore procedura. Al riguardo, dopo numerosi rinvii del diario delle prove scritte decisi dal Consiglio di presidenza, nel mese di ottobre 2022 è stata nominata la Commissione esaminatrice che ha fissato nel mese di gennaio 2023 la data di svolgimento delle prove scritte.

Attività di formazione

Particolare rilevanza anche nel corso dell'anno 2022 è stata data alla valorizzazione professionale del personale della Corte dei conti.

In quest'ottica si pongono anche le strategie relative alla formazione, che hanno preso corpo attraverso la Scuola di alta formazione interna all'Istituto: grazie a una diversificata programmazione articolata in incontri, seminari, convegni e corsi strutturati, è stata assicurata un'offerta ampia e rispondente alle diverse esigenze formative del personale.

Nell'ambito delle iniziative della Scuola si sono inserite le sessioni formative "a distanza", che hanno riscontrato un alto tasso di adesione, anche grazie alla fruibilità della piattaforma di *e-learning* che ha consentito l'accesso agli eventi successivamente al loro svolgimento, confermando l'attenzione nei riguardi dell'offerta di contenuti formativi di alto spessore e l'interesse per le materie trattate.

Potenziamento della struttura amministrativa e valorizzazione delle risorse umane

Al fine di porre rimedio alla carenza di personale amministrativo, evidenziata nelle precedenti relazioni, nel corso dell'anno 2022 ha trovato compimento l'azione di rafforzamento avviata dal Segretario generale sul versante della corretta programmazione delle assunzioni che si è tradotta nell'effettiva acquisizione di nuove risorse.

Sotto tale profilo deve evidenziarsi come la Corte sia stata interessata negli ultimi anni da una progressiva implementazione delle funzioni, tanto di controllo che giurisdizionali, inquirenti e giudicanti, oltre che, sotto il profilo organizzativo, da una crescente complessità degli Uffici a supporto delle attività del Segretario generale. Le nuove modalità organizzative e le nuove competenze richieste, unitamente all'assegnazione di missioni-obiettivi strettamente correlati all'evoluzione del quadro normativo ed economico/finanziario, hanno contribuito a ridisegnare la fisionomia del ruolo della magistratura contabile, sia a rilevanza esterna che a rilevanza interna; indubbie sono state le ricadute anche sul ruolo del personale amministrativo e dirigenziale cui, per uno svolgimento proficuo dell'attività di supporto, sono richiesti una elevata *expertise,* oltre che una rinnovata sensibilità istituzionale.

Le iniziative relative al corretto inquadramento del fabbisogno di personale da soddisfare attraverso procedure concorsuali sono state affiancate dall'ottimizzazione degli strumenti di acquisizione di unità di personale proveniente da altre amministrazioni. È, pertanto, risultato essenziale il ricorso agli istituti del distacco, del comando e della mobilità, finalizzati alla graduale integrale copertura dell'organico di diritto, visto anche il sensibile aumento dei compiti assegnati alla Corte specialmente nell'ambito dei controlli.

Personale dirigenziale

Nel corso del 2023 proseguirà l'azione di rafforzamento del contingente del personale dirigenziale che, a fronte di una dotazione organica di diritto pari a n. 69

unità (n. 4 dirigenti di prima fascia e n. 65 dirigenti di seconda), attualmente contempla n. 3 dirigenti di prima fascia e n. 47 dirigenti di seconda[50].

Il recente d.p.c.m. 16 dicembre 2022 ha, infatti, previsto, in ragione della sua peculiare autonomia, un significativo ampliamento delle facoltà assunzionali della Corte dei conti, che potrà avviare procedure di reclutamento per n. 10 unità di personale, ulteriormente ampliato a n. 13 unità dalla legge di bilancio 2023, al fine di realizzare le complesse attività istituzionali connesse all'attuazione del PNRR e del PNIEC.

Con riferimento alle procedure di mobilità rivolte al personale dirigenziale di seconda fascia, in posizione di comando presso la Corte dei conti, si segnala che due dirigenti sono stati trasferiti nei ruoli della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 30, d.lgs. n. 165/2001.

Si segnala, inoltre, che nell'ambito degli istituti previsti dal c.c.n.l. per l'area Dirigenti, è in fase di studio una proposta per l'adeguamento del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza di prima e seconda fascia, in coerenza con le modifiche regolamentari al Rac intervenute nel 2019, che hanno comportato un progressivo potenziamento, qualitativo e quantitativo, delle funzioni intestate alla Corte dei conti. In considerazione dei cennati profili di autonomia, l'attività dirigenziale della Corte dei conti sta assumendo specifica significatività nell'ambito dell'assetto organizzativo e della peculiare caratterizzazione in rapporto alle altre pubbliche amministrazioni, essendo il dirigente chiamato a svolgere ruolo e compiti connotati da un *quid pluris* rispetto a quelli assegnati alla dirigenza *ex lege*.

Per quanto attiene al Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, nel mese di luglio 2022 sono stati sottoscritti in via definitiva gli accordi per gli anni 2019 – 2020 – 2021 e sono stati liquidati gli emolumenti relativi ai fondi 2019 e 2020 (conguaglio retribuzione di posizione e retribuzione di risultato).

Da ultimo, con riferimento agli uffici delle sedi territoriali di Trento e Bolzano e all'intervento di cui al d.lgs. n. 107/2022, si segnala che è stata prevista la riduzione di n. 4 posti di livello dirigenziale non generale nell'invarianza della dotazione organica complessiva e la relativa rimodulazione delle fasce dirigenziali economiche nella posizione organizzativa.

Personale amministrativo

Analoga azione di rafforzamento sarà svolta nel corso del 2023 con riferimento alla dotazione organica del personale amministrativo, che, in applicazione del d.p. n. 71/2019, è costituita da n. 2.594 unità di personale, ripartite in n. 1.484 unità di area terza, n. 1.080 unità di area seconda e n. 30 unità di area prima.

Nel corso del 2022 sono stati emanati n. 10 decreti di variazione della dotazione organica, completando per la quasi totalità delle strutture l'applicazione delle linee direttrici definite dai vertici istituzionali, che consolidano il nuovo rapporto fra personale di area terza (57%) e personale di area II e I (43%) e la ripartizione del personale sul territorio (60%) rispetto alla dotazione organica degli uffici centrali (40%).

[50] Di cui n. 4 unità in posizione di comando presso altre amministrazioni.

Di particolare interesse risulta lo stato delle procedure di assunzione del personale amministrativo. La procedura di reclutamento congiunta con l'Avvocatura dello Stato per l'assunzione di n. 52 unità di personale di area III F1 di profilo giuridico-finanziario-economico, che si è già conclusa con l'immissione in ruolo di n. 121 unità e sono attualmente in corso altre 3 diverse procedure. Infine, si stanno predisponendo gli atti propedeutici di ulteriori 2 procedure reclutamento.

Quanto agli uffici delle sedi territoriali di Trento e Bolzano e all'intervento di cui al d.lgs. n. 107/2022, si segnala che è stata prevista l'autorizzazione ad assumere n. 23 unità di area terza, nell'invarianza della dotazione organica complessiva.

Sempre al fine di colmare il *gap* di scopertura della dotazione organica, in seguito alla pubblicazione dell'avviso per l'acquisizione delle manifestazioni di interesse per il "comando in" presso la Corte dei conti, sono state ricevute circa n. 670 candidature, attualmente in fase di riscontro, con la conseguente attivazione di n. 201 istruttorie. Nel medesimo periodo sono stati attivati n. 111 comandi per gli uffici centrali e regionali della Corte. Sono state, altresì, curate n. 26 cessazioni dai comandi a vario titolo.

Di recente sono stati pubblicati i bandi per la stabilizzazione, riservati al personale in posizione di comando per l'area funzionari (n. 23 posti) e per l'area assistenti (n. 7 posti).

In merito allo strumento del distacco, nel 2022 sono stati stipulati ulteriori accordi e convenzioni con lo Stato maggiore della difesa, con l'Istat, con l'Avvocatura generale dello Stato, con il Ministero del turismo e con Enit.

La qualificazione dell'*expertise* del personale amministrativo continua a costituire un passaggio fondamentale per l'innalzamento progressivo dei livelli di qualità della missione istituzionale affidata alla Giustizia contabile. A tale proposito, nell'anno 2022 è stata completata la procedura selettiva per l'attribuzione di nuove posizioni di alta professionalità, con la pubblicazione della graduatoria definitiva.

Per quanto attiene alla contrattazione integrativa di secondo e terzo livello relativa al fondo risorse decentrate del personale amministrativo per gli anni 2020 e 2021, in data 14 settembre 2022 la contrattazione si è conclusa con la sottoscrizione definitiva degli accordi. Gli istituti premiali del fondo 2020 sono stati liquidati al personale nel mese di dicembre 2022 e sono state avviate le procedure per la liquidazione anche del fondo 2021.

Per quanto riguarda l'avvio della contrattazione per il fondo risorse decentrate 2022, con dec. SG n. 380/2022 è stato costituito il relativo fondo. Sono, inoltre, in fase di definizione gli adeguamenti degli accordi finalizzati all'introduzione dei nuovi e rinnovati istituti derivanti dall'entrata in vigore del nuovo c.c.n.l. 2019-2021 Funzioni centrali, con particolare riferimento al nuovo ordinamento professionale. Al fine di predisporre un'ipotesi di accordo per la definizione delle nuove famiglie professionali, oggetto di trattativa con le OO.SS., è stato costituito apposito gruppo di lavoro sul nuovo c.c.n.l. con il compito di predisporre uno schema di nuovo ordinamento professionale. Per quanto riguarda gli adeguamenti economici previsti dal nuovo contratto, si evidenzia che l'amministrazione ha effettuato tutte le attività di aggiornamento degli istituti stipendiali del personale amministrativo derivanti dall'applicazione del nuovo c.c.n.l.

Benessere organizzativo, attività di regolamentazione e monitoraggio delle presenze/assenze

In tema di *welfare* integrativo, in data 13 luglio 2022 è stato emanato il dec. SG di costituzione della nuova commissione per la concessione delle provvidenze in favore del personale amministrativo. Inoltre, è stato sottoscritto un accordo con le OO.SS. che prevede la possibilità di fruire del rimborso, su richiesta, del premio versato dal dipendente per l'attivazione della copertura assicurativa sanitaria integrativa (per l'annualità 1° luglio 2021-30 giugno 2022), rispetto al piano base previsto dalla convenzione Asdep.

Sempre in tema di *welfare* integrativo, il 23 dicembre 2022, con la sottoscrizione dell'accordo definitivo da parte di tutte le rappresentanze sindacali partecipanti, si è conclusa la trattativa per la definizione dei criteri generali per le iniziative di sostegno al reddito della famiglia e per il supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli dei dipendenti.

Nel 2022 si è proseguito nell'attento monitoraggio sul rispetto delle regole e dei vincoli connessi alla fruizione dei benefici di cui alla l. n. 104/92, dei permessi, delle assenze, degli istituti particolari (anche alla luce delle modifiche introdotte dal Governo relativamente alla fase emergenziale), dell'istituto del *part-time*, nonché sulle presenze del personale, attraverso l'effettuazione di controlli a campione sul sistema di rilevazione delle presenze.

Con riguardo ai progetti di supporto tecnico-organizzativo per lo smaltimento dell'arretrato e l'efficientamento dei processi per l'anno 2022, si è proceduto all'individuazione nominativa del personale chiamato a collaborare, nonché alla liquidazione della relativa indennità, previa verifica (a campione) delle schede di rendicontazione periodica.

Formazione e aggiornamento del personale amministrativo

L'aggiornamento delle soluzioni informatiche e telematiche correlate alle varie attività della Corte, e gli importanti interventi normativi e giurisprudenziali incidenti su tematiche rilevanti e delicate, per via del loro riverbero sulle attività connesse all'interesse pubblico, hanno confermato la basilare importanza della formazione e della valorizzazione delle competenze del personale. Oltre alle necessità di aggiornamento connesse alle nuove soluzioni informatiche in uso all'Istituto, di rilevante efficacia è stata l'azione della Scuola di alta formazione, la cui offerta formativa, come di consueto, si è confermata all'altezza dei più alti *standard* qualitativi nell'approfondimento trasversale di normativa, giurisprudenza e prassi.

Oltre ai canali di aggiornamento e formazione già stabili (Scuola Nazionale dell'Amministrazione, bandi Inps emanati nell'ambito del progetto "ValorePA"), ulteriori convenzioni con le Università sono state stipulate inoltre per assicurare, ai dipendenti e ai rispettivi familiari, condizioni di accesso agevolate a una formazione di livello universitario, in virtù del rinnovo del protocollo di intesa tra la Corte dei conti ed il Miur.

Sul fronte dei tirocini curriculari, nel 2022, oltre alle n. 7 convenzioni in essere con i diversi atenei sono state stipulate ulteriori n. 3 convenzioni per lo svolgimento dei tirocini curriculari.

4. Strumenti, patrimonio e territorio

Programmazione degli interventi sugli immobili

Sono proseguite le attività volte alla realizzazione del progetto di razionalizzazione degli immobili in uso alla Corte dei conti, avviato nel 2021, finalizzato a conseguire la collocazione degli uffici di ciascuna sede regionale presso un unico immobile, preferibilmente di proprietà demaniale, situato nelle adiacenze del centro storico, e comunque in zona adeguatamente servita da mezzi pubblici e ben collegata con le principali vie di comunicazione, interamente riservato alle esigenze della Corte.

Dopo l'acquisizione al patrimonio demaniale, con risorse a valere sul bilancio autonomo della Corte dei conti, del *Palazzo Monaldi*, in Perugia, che ospiterà gli uffici territoriali umbri, al termine delle attività di riqualificazione e adeguamento impiantistico già affidate al locale Provveditorato alle Opere pubbliche, è stata portata a termine anche l'assegnazione in uso governativo per le esigenze logistiche della Corte dei conti di Bologna del comprensorio demaniale, denominato Villa Turri, poco fuori le mura storiche della città, che è risultato adeguato ad ospitare, dopo i necessari interventi di ristrutturazione, tutti gli uffici istituzionali della sede territoriale di Bologna.

Sono state intraprese anche iniziative volte all'acquisizione in uso governativo per le esigenze logistiche della sezione regionale di controllo di Venezia del compendio demaniale denominato *Fabbriche Vecchie e Nuove*, ubicato in San Polo, contiguo al Palazzo Camerlenghi, attuale sede degli altri uffici regionali requirenti e giudicanti. L'immobile, attualmente in uso al Tribunale di Venezia, si renderà disponibile dal 2024 e sarà concesso in uso alla Corte dei conti che, previa riqualificazione dei locali, potrà ridefinire l'assetto logistico complessivo degli uffici di Venezia.

Per quanto attiene alla sede centrale di Roma è stato acquisito al patrimonio del demanio statale, con risorse a valere fondo di cui all'art. 1, c. 95, l. n. 145/2018, un immobile privato, già in uso alla Corte dei conti a titolo di locazione passiva come sede dell'archivio storico dell'Istituto, che sarà destinato a *Polo logistico* della Corte dei conti. Il progetto prevede, infatti, oltre alla completa riqualificazione e digitalizzazione dell'archivio, anche la sistemazione del Centro di fotoriproduzione e stampa e la creazione di ampi spazi attrezzati, da utilizzare come magazzini di deposito. L'operazione consentirà di recuperare agli usi istituzionali molti locali della sede centrale di Viale Mazzini, per una più razionale distribuzione logistica degli uffici di Roma.

Anche per gli uffici della sezione giurisdizionale e della Procura regionale di Aosta, attualmente ubicati in due appartamenti in locazione passiva di proprietà di privati, è stato raggiunto un accordo con la Presidenza della Regione autonoma della Valle d'Aosta, per il trasferimento presso l'immobile regionale di Via Cesare Ollietti, che già ospita la sezione regionale di controllo.

Proseguono, inoltre, le attività propedeutiche all'avvio dei lavori di valorizzazione e riqualificazione del complesso edilizio di via Piedigrotta, a Napoli, che consentirà di riunire in un'unica sede tutti gli uffici regionali della Campania, attualmente dislocati su due diversi immobili demaniali.

Gestione autonoma delle procedure di gara in materia di appalti

Nella realizzazione di tali interventi l'Istituto si è avvalso della collaborazione dei competenti Provveditorati alle opere pubbliche sul territorio, in qualità di stazioni appaltanti - con i quali da tempo è stata sperimentata una efficace sinergia - ma anche delle proprie strutture amministrative interne, impegnate nel conseguimento di una sempre maggiore autonomia gestionale e professionalizzazione, anche nel delicato settore dei lavori pubblici.

Negli ultimi anni l'Istituto ha avviato un programma specifico finalizzato a potenziare le capacità di gestione autonoma delle procedure di gara in materia di appalti per lavori, forniture di beni e servizi, necessari per soddisfare le esigenze di funzionamento degli uffici centrali e regionali, limitando quanto più possibile il ricorso a stazioni appaltanti esterne all'Istituto.

Per consentire una compiuta valorizzazione delle risorse umane impegnate nelle delicate attività relative agli appalti pubblici è stato predisposto il "*Regolamento sugli incentivi per le funzioni tecniche*", adottato con decreto presidenziale n. 163 del 25 luglio 2022, la cui efficacia è stata subordinata alla individuazione delle modalità e dei criteri di riparto in sede di contrattazione con le organizzazioni sindacali. In data 23 dicembre 2022, è stato sottoscritto l'Accordo, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 113, d.lgs. n. 50/2016, e s.m.i. e dell'art. 7, c. 6, lettera f), c.c.n.l. del personale del comparto Funzioni centrali per il triennio 2019-2021.

5. Il bilancio e la gestione contabile

Il bilancio di previsione 2022, redatto in conformità agli artt. 3, 4 e 5 Rac, è stato 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.

Le previsioni di spesa sono state elaborate sulla base degli obiettivi che il centro di responsabilità amministrativa intende realizzare nel corso del prossimo triennio, al fine di assicurare il regolare funzionamento delle molteplici articolazioni organizzative del nostro Istituto, nel rispetto di quanto previsto nelle direttive generali dell'azione amministrativa.

A tal proposito, pur avendo un'autonomia contabile garantita dalla l. n. 20/1994, quale riflesso dell'indipendenza dal Governo costituzionalmente sancita, l'attività dell'Istituto è svolta nel pieno rispetto delle norme in materia di contenimento della spesa.

In collaborazione con il Mef, saranno consolidate nel corso del prossimo triennio ulteriori sinergie nell'ambito dei sistemi dedicati al controllo sulla finanza pubblica statale, nell'ottica della reingegnerizzazione dei sistemi informativi delle tesoreria e del bilancio statale nonché, nell'ambito dell'amministrazione attiva, attraverso l'adesione al sistema Init - Enterprise Resource Planning (Erp) della Rgs, un sistema

gestionale integrato per la pubblica amministrazione, a supporto del ciclo attivo e passivo del bilancio, cofinanziato dall'Unione europea.

Nel 2022, a seguito del primo rilascio delle prime funzionalità relative alla contabilità economico-patrimoniale e alla contabilità economico-analitica per centri di costo, la gestione e il monitoraggio dei documenti contabili cartacei ed elettronici (fatture, note di credito e note di debito) ricevuti dalle Amministrazioni, effettuato con la circ. Rgs del 19 marzo 2021, n. 9, è stato avviato e portato a termine un approfondimento in ordine alla corretta imputazione della spesa sostenuta dalla Corte sui pertinenti centri di costo.

Gli obiettivi dell'azione amministrativa connessi alla gestione contabile e al controllo di regolarità amministrativa e contabile risultano strettamente connessi allo sviluppo di strumenti informatici e telematici. In particolare, nel corso del 2022 è stato portato a termine il progetto di dematerializzazione e digitalizzazione dei rendiconti finanziari presentati dai Funzionari delegati in servizio presso la sede centrale ed i Saur, con la realizzazione ed entrata a regime di un nuovo applicativo informatico.

Parimenti, a fronte della Convenzione per la realizzazione e gestione delle attività informatiche dello Stato, stipulata tra il Mef, la Corte dei conti e la Sogei s.p.a., è stato realizzato lo studio di fattibilità finalizzato all'implementazione di un sistema informatico più efficiente, anche in termini di sicurezza, per la gestione dei contratti Sogei e del relativo procedimento di controllo contabile degli atti di liquidazione della spesa.

È stato, inoltre, effettuato un puntuale approfondimento delle modalità relative al riscontro delle somme versate a titolo di spese di giustizia di cui al d.p.r. n. 115/2021, Testo unico delle spese di giustizia, relative alle sentenze della Corte dei conti, anche con riferimento alla individuazione del capitolo di bilancio sul quale far confluire le somme riscosse mediante l'attività di recupero.

Il dato normativo è rappresentato dal citato d.p.r. n. 115/2002, ed in specie dall'art. 208 che, nella previgente formulazione, radicava la competenza a gestire le attività connesse alla riscossione delle spese di giudizio liquidate nel processo contabile in capo all'ufficio che aveva emesso il provvedimento da eseguire, ma tale sistema non consentiva una efficiente gestione del servizio, soprattutto nel caso di mancato pagamento spontaneo da parte del debitore, atteso che, in tale eventualità, l'attività di riscossione doveva essere gestita direttamente dagli uffici della Corte.

Nelle more è intervenuta una modifica del quadro normativo. Infatti, con l'art. 1, c. 625, lett. b), l. n. 234/2021, (l. di bilancio per il 2022) il legislatore ha modificato il suddetto art. 208 del Tusg, prevedendo che alle attività di riscossione delle spese di giustizia liquidate nel processo contabile provveda non più l'ufficio che ha emesso il provvedimento di cui si tratta, ma la Corte di appello di Roma.

In virtù di tale modifica legislativa, sono stati effettuati, nella prima parte dell'anno, una serie di incontri con la società Equitalia giustizia s.p.a., che gestisce per conto del Ministero della giustizia la riscossione delle spese e delle sanzioni processuali liquidate dagli organi della giustizia penale e civile.

Si è, pertanto, convenuto sull'opportunità di adottare un protocollo di intesa per consentire al Ministero della giustizia, per il tramite di Equitalia giustizia s.p.a., di provvedere alla riscossione delle spese processuali anche del processo contabile. Si

è, quindi, ipotizzata l'adozione di un accordo che disciplini i rapporti tra le amministrazioni (Ministero della giustizia e Corte dei conti) e che consenta di estendere l'utilizzo della convenzione (ad oggi limitata al recupero delle sanzioni e delle spese di giustizia derivanti da provvedimenti degli organi della giustizia ordinaria, civile e penale) anche per la riscossione delle spese di giustizia del processo contabile.

Si tratta di uno strumento che presenta indubbi vantaggi per la Corte dei conti, che può così avvalersi dell'ausilio di un soggetto (Equitalia giustizia s.p.a.) dotato della massima competenza ed esperienza nel settore della riscossione dei crediti derivanti da provvedimenti giurisdizionali, già gestiti dalla medesima società per il settore civile e penale.

Per quanto attiene alla tipologia di crediti rientranti nel campo di applicazione dell'intesa, in un primo momento si è convenuto di limitare il recupero alle seguenti voci, in relazione alle quali Equitalia giustizia s.p.a. provvederà all'attivazione di appositi codici tributo:

- sanzioni pecuniarie processuali;
- spese di giustizia del processo contabile;
- pene pecuniarie previste dal Codice di giustizia contabile.

Si tratta, peraltro, di una prima sperimentazione, restando ferma da parte di Equitalia giustizia s.p.a. la disponibilità a prevedere, in futuro, un ampliamento e/o modifica delle voci da riscuotere, a seconda delle esigenze che dovessero essere manifestate dalla Corte.

6. Attività del Consiglio di presidenza

Nel 2022, durante tutte le fasi che hanno visto il graduale superamento dello stato di emergenza sanitaria, il Consiglio di presidenza ha assolto regolarmente i propri compiti.

Sono state effettuate 25 adunanze in seduta pubblica e non pubblica, talune di natura straordinaria, garantendo la partecipazione ai lavori del Consiglio di tutti i magistrati interessati attraverso l'utilizzo della web conference.

Riguardo alla produttività, alla data del 30 dicembre 2022, sono state adottate 372 delibere, 20 decreti ed emesse 92 circolari, su varie questioni, tra cui due interpelli per la promozione a complessivi 6 posti di funzione di presidente di sezione e una procedura per la promozione di 27 magistrati alla qualifica di primo referendario.

Nel corso dell'anno sono stati immessi in servizio 6 magistrati di nomina governativa e 1 magistrato di nomina regionale. Non si sono registrate, invece, nuove assunzioni di Referendari (l'ultima risalente al novembre 2021).

Il Consiglio ha affrontato, tra le altre, le seguenti questioni di rilievo:

- l'elaborazione di nuovi criteri di composizione dei contingenti cui attingere per la formazione dei Collegi delle SSRR in sede giurisdizionale e in speciale composizione, a cui ha fatto seguito una doppia tornata di procedure concorsuali per la composizione dei Collegi, con decorrenza 1° febbraio 2023;
- la riformulazione del ruolo del personale di magistratura, adeguandolo alle modifiche apportate dal d.l. n. 162/2019, nonché prevedendo, all'interno di esso, un'apposita rubrica nella quale sono elencati i componenti di nomina regionale

in carico presso le sezioni regionali di controllo dell'Istituto, ai sensi delle norme specifiche;
- l'avvio del processo di dematerializzazione dei fascicoli personali e degli stati matricolari dei magistrati, conferendo al magistrato referente per i sistemi informativi, nella seduta del 19 luglio 2022, il mandato ad intraprendere lo studio di fattibilità per le fasi prodromiche del progetto, a consolidamento del processo di digitalizzazione delle attività interne del Consiglio.

Si segnala, inoltre, in continuità con il passato, l'attività volta a favorire l'apprendimento ed il perfezionamento delle lingue straniere più frequentemente utilizzate per cui è stata emanata la circ. n. 26/2022, che ha indicato le modalità ed i termini di iscrizione ai corsi, per l'anno accademico 2022-23, e alla quale hanno corrisposto 160 adesioni complessive ai differenti corsi, da parte dei magistrati.

Si menziona altresì, l'attività convegnistica posta in atto dal Consiglio con 3 convegni organizzati nel 2022, che ha visto un'elevata partecipazione della componente magistratuale.

Sul versante della revisione e dell'aggiornamento dei regolamenti, il Consiglio, ha apportato le seguenti modifiche:
- con del. n. 43/CP/2022, sono state riviste e modificate le assegnazioni agli uffici istituzionali con classifiche di segretezza, le promozioni a presidente di sezione e le procedure per posti di delegato sostituto al controllo *ex* art. 12, l. n. 259/1958 presso gli enti di elevata complessità;
- con del. n. 96/CP/2022, è stata modificata la del. n. 270/CP/2020. Le modifiche hanno riguardato la nomina, le funzioni e la durata dell'incarico di direttore della Scuola di alta formazione della Corte dei conti (Saf);
- con del. n. 141/CP/2022, è stata modificata la del. n. 52/CP/2019. Con tale modifica è stato stabilito che, per le procedure di promozione alla qualifica superiore, i componenti sono promovibili e possono partecipare alle relative procedure comparative solo se rientrano, per ordine di ruolo, nel numero dei posti disponibili. È stato, inoltre, vietato ai componenti del Consiglio di assumere incarichi extra-giudiziari, fatta salva la continuazione o il rinnovo degli incarichi già in essere al momento dell'assunzione della carica;
- con del. n. 252/CP/2022, concernente la modifica della del. n. 186/CP/2015 riguardante i criteri generali di conferimento dei titoli onorifici, è stato ritenuto opportuno ridurre gli anni di servizio necessari ad integrare il requisito di anzianità per ottenere il titolo suddetto.

Per quanto riguarda, infine, l'attuale composizione del Consiglio di presidenza, giunta alla naturale scadenza il 17 settembre 2022, l'Istituto ha provveduto ad espletare nei giorni 19 e 20 giugno scorsi, le elezioni dei quattro rappresentanti di propria competenza per il quadriennio 2022-2026, mentre si resta in attesa della designazione dei quattro componenti non togati da parte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Da ultimo, si ricorda che, considerata la necessità di integrare la composizione dell'attuale Consiglio di presidenza, si sono svolte, nei giorni 3 e 4 luglio 2022, le elezioni suppletive per la designazione di un componente togato per il quadriennio 2018-2022.

7. Attività degli Uffici di supporto al Presidente

Ufficio di gabinetto

L'Ufficio di gabinetto svolge attività prevalentemente di natura amministrativa, organizzativa e di studio, connesse agli impegni istituzionali, sia interni che esterni, del Presidente della Corte dei conti e del Capo di gabinetto.

Come di consueto, anche nel 2022 l'Ufficio è stato largamente impegnato nello svolgimento di adempimenti relativi all'attività del Consiglio di presidenza, quali la redazione di provvedimenti, nonché alla partecipazione dei vertici a seminari, convegni e interviste con organi di stampa in linea con il dialogo già da tempo avviato con le altre magistrature e istituzioni; eventi, questi, per i quali, avvalendosi anche della quotidiana analisi dell'attività parlamentare e governativa, si è garantito un continuo supporto attraverso la realizzazione di studi, ricerche e dossier informativi, finalizzati anche all'emanazione di decreti, determinazioni e ordinanze.

In relazione all'attività convegnistica, si ricordano, tra gli altri:

- nel mese di marzo, convegno dal titolo "La Corte dei conti al servizio del Paese per una ripresa economica equa ed efficiente" per un approfondimento sul ruolo del nostro Istituto a presidio della legalità, del regolare utilizzo delle risorse disponibili in bilancio e degli equilibri di finanza pubblica. Gli atti dell'evento sono stati dedicati al compianto Luigi Giampaolino, Presidente emerito della Corte dei conti;
- nel mese di maggio, convegno di studio in collaborazione con l'Università di Tor Vergata dal titolo "La tutela della finanza pubblica per sviluppare il Paese. I controlli pubblici: riforme ed efficacia della spesa";
- nel mese di giugno, convegno "Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti", in cui si sono confrontati giuristi, esponenti del mondo accademico, delle istituzioni e della società civile, su temi di grande attualità, riguardanti da vicino gli interessi economici e sociali delle comunità territoriali;
- nel mese di ottobre, al fine di celebrare l'anniversario dei 160 anni dall'istituzione della Corte dei conti, è stato organizzato un Convegno a Torino "Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni". All'evento, molto sentito dal nostro Istituto, è intervenuto anche il Presidente della Repubblica.

Con il miglioramento della situazione epidemiologica, nel corso del 2022, si è ritornati a celebrare in presenza l'Inaugurazione dell'anno giudiziario, tramesso anche in diretta dalla Rai, così come avvenuto a giugno per l'udienza di parificazione del Rendiconto generale dello Stato.

Il Presidente della Corte ha intensificato la partecipazione a eventi esterni quali cerimonie di apertura dell'anno accademico di Università e scuole militari, nonché visite presso le sedi regionali della Corte anche in occasione delle udienze di parificazione del rendiconto regionale.

Nel corso dell'anno sono proseguiti incontri, anche a livello internazionale, con la Corte dei conti europea, e la partecipazione a gruppi di lavoro in ambito Intosai e con le altre Istituzioni Superiori di Controllo.

Al fine del consolidamento di relazioni ed accordi si sono svolti incontri bilaterali con delegazioni straniere, quali, quella francese, indonesiana, indiana e guatemalteca.

Ufficio stampa

L'Ufficio stampa ha assicurato, anche per il 2022, lo svolgimento ottimale di tutte le attività volte a consolidare l'immagine e la reputazione dell'Istituto verso l'esterno. È stata promossa con efficacia, attraverso costanti rapporti con i mezzi d'informazione, la conoscenza delle funzioni svolte dalla Corte al servizio dei cittadini, effettuando una capillare diffusione di informazioni e dati tesi far caratterizzare una percezione dell'Istituto improntata al tenore proprio del suo ruolo di organo terzo.

Con riferimento alle attività redazionali, si evidenzia che i 74 comunicati stampa inviati nell'anno e le 201 notizie redazionali pubblicate sul sito hanno generato, nel complesso, 12.205 eventi mediatici tra articoli di stampa (5.710), articoli web (3.320), lanci di agenzia (2.572), passaggi TV (436) e passaggi Radio (167).

Nel 2022, inoltre, sono stati 49 gli eventi istituzionali (tra inaugurazioni e parifiche nazionali e regionali; audizioni al Parlamento e convegni) in occasione dei quali l'Ufficio ha prestato assistenza sia - in via prioritaria - al Presidente della Corte (di cui si è, peraltro, organizzata anche l'intervista con il giornalista Dino Pesole del Sole 24 Ore), sia alle varie sezioni - centrali e regionali - di volta in volta interessate.

Infine, l'ufficio ha curato tutte le relazioni con la stampa e i media e ha redatto 763 rassegne stampa tra quelle mattutine, quelle pomeridiane, quelle tematiche rese sui comunicati stampa e quelle redatte all'esito degli eventi istituzionali - centrali e regionali - dei convegni tenuti e delle audizioni al Parlamento.

Ufficio legale e documentazione

Nel corso dell'anno, ai sensi dell'art. 5, n. 2, del reg. per l'organizzazione degli uffici amministrativi, approvato con deliberazione n. 1/DEL/2010, l'Ufficio:

- ha monitorato, quotidianamente, l'attività della Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu), Corte cost., Corte di cass., Corte dei conti, Giustizia amministrativa e ordinaria, e curando la predisposizione e l'aggiornamento costante di 17 relazioni illustrative;
- ha reso n. 5 pareri, su richiesta del Presidente o del Segretario generale;
- ha redatto appunti e/o memorie su n. 36 fascicoli relativi a giudizi, che hanno visto coinvolta, direttamente o indirettamente, la Corte dei conti innanzi alla Corte cost., la Cedu, la Corte di cass., il Giudice contabile, il Giudice amministrativo e il Giudice ordinario, relazionandosi con l'Avvocatura generale e territoriale dello Stato, con gli Uffici del contezioso della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché con il personale magistratuale, dirigenziale e amministrativo dell'Istituto;
- ha monitorato quotidianamente i siti istituzionali della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di individuare e segnalare al Presidente proposte o disegni di legge di interesse per l'Istituto;
- ha curato la raccolta degli atti dei convegni, nei quali sono stati trattati argomenti attinenti alle funzioni dell'Istituto.

Struttura tecnica di supporto all'Organismo Indipendente di valutazione della performance

Con riferimento all'attività svolta nel 2022, occorre segnalare che il collegio costituito con d.p. n. 1/2014 ha lavorato in proroga fino al 30 giugno 2022, al fine di portare a compimento la valutazione dei dirigenti di prima fascia per l'attività relativa all'anno 2021.

Dal 1° luglio il collegio è stato dimissionario fino alla nomina del nuovo collegio avvenuta con d.p. n. 232/2022, il quale ha altresì recepito la nuova denominazione di OIV – Nucleo di valutazione.

La Struttura tecnica di supporto all'Organismo indipendente di valutazione della performance esamina le attività svolte dalle quattro direzioni generali dell'Istituto nell'esercizio finanziario precedente all'anno della sua pubblicazione e riferisce al Presidente ed al Segretario generale della Corte dei conti sull'attività dei dirigenti generali tramite la stesura della relazione annuale che contiene anche considerazioni generali sulla performance dell'Istituto.

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.

Le attività dell'ufficio si sono quindi prevalentemente focalizzate sull'attenta disamina delle "Linee di indirizzo del Presidente della Corte dei conti", sulla "Direttiva per l'azione amministrativa 2022" del Segretario generale e sulle direttive di II livello adottate dai dirigenti generali, in funzione della predisposizione della relazione dell'OIV per l'anno corrente, con la contestuale analisi delle percentuali di raggiungimento degli obiettivi alla data del 30 ottobre 2022.

Ufficio del ruolo generale dei giudizi di appello

I compiti istituzionali attribuiti all'Ufficio dall'art. 31 del reg. di organizzazione, approvato con delib. n. 1/2010, riguardano, in particolare, gli adempimenti di segreteria e di cancelleria relativi alle impugnazioni proposte innanzi alle sezioni centrali di appello contro le decisioni emesse in primo grado dalle sezioni giurisdizionali regionali. Il procedimento si conclude con la firma del decreto presidenziale di assegnazione alle tre sezioni centrali di appello, secondo i criteri prestabiliti dal Presidente di questa Corte, nel rispetto dell'art. 10, c. 2, c.g.c., e la trasmissione del fascicolo digitale di giudizio alle stesse sezioni centrali di appello, in ossequio al d.p. n. 126/2022.

L'attività dell'Ufficio nel 2022 ha riguardato prevalentemente l'apertura e l'assegnazione dei giudizi di appello, anche con richiesta di sospensiva sia in materia pensionistica che di responsabilità, la gestione di ricorsi di revocazione, di impugnazioni in materia di conti giudiziali e di riti sanzionatori.

L'organizzazione delle attività, anche in *smart working*, ha assicurato la tempestività delle aperture dei fascicoli di giudizio digitali. Nell'anno 2022 è stata

migliorata la tempistica della trasmissione dei fascicoli alle sezioni centrali d'appello al fine di agevolare la possibilità di tempestiva visualizzazione da parte dell'utenza esterna degli stessi fascicoli.

Nel corso dell'anno, è stata introdotta una comunicazione mensile ai Presidenti delle sezioni giurisdizionali regionali (primo grado) con le informazioni sulle impugnazioni avverso le sentenze delle singole sezioni, distinte per materia-pensionistica e contabilità.

Sul fronte della comunicazione all'esterno, si è proceduto alla completa rivisitazione delle informazioni sui procedimenti gestiti dall'ufficio, nell'ottica di semplificazione e completezza delle stesse. Sono stati revisionati ed implementati i modelli da utilizzarsi per il deposito delle diverse impugnazioni, resi disponibili all'utenza esterna.

Nell'ambito dei processi di efficientamento e produttività, l'ufficio ha proseguito nella digitalizzazione massiva di tutti i procedimenti e delle procedure interni.

Responsabile della protezione dati

Il responsabile della protezione dei dati (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 GDPR.

Nel corso dell'anno 2022, è proseguita l'analisi delle misure di sicurezza e *privacy* inerenti ai trattamenti digitalizzati ad impatto elevato di rischio per i diritti e le libertà dell'interessato anche in confronto con Sogei, nella specie Responsabile del trattamento ai sensi dell'art. 28 GDPR.

Sempre ai fini della corretta ripartizione della responsabilità tra Titolare del trattamento e Responsabili esterni del trattamento, anche nel corso del 2022, si sono svolte attività istruttorie, di supporto al Titolare, per la predisposizione degli atti di designazione dei Responsabili del trattamento dati ai sensi dell'art. 28 GDPR.

Diversi sono stati i momenti di confronto sulle tematiche della sicurezza e *privacy* con Forum PA nell'ambito degli incontri fra la rete dei DPO e dei CISO.

Nel corso del 2022 e a inizio anno 2023, il DPO ha provveduto agli adempimenti previsti nei flussi di notifica di *data breach* ai fini dalla valutazione da parte del Titolare dei trattamenti sul seguito di competenza, in occasione di 4 eventi, 3 dei quali segnalati da Sogei ed uno conseguente all'intrusione di *account WhatsApp* di alcune utenze cellulari di Corte dei conti. Per 2 eventi, il DPO ha proposto al Titolare la notifica dell'incidente all'Autorità Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 33 GDPR, ancorché in entrambi i casi si trattava di rischio valutato basso dal DPO per i diritti e le libertà degli interessati sulla base delle relazioni tecniche di Sogei e di Dgsia. Per gli altri 2 eventi, il DPO ha rappresentato al Titolare la non necessità di segnalazione al Garante, giacché in entrambi i casi non era interessata l'infrastruttura cloud di Corte dei conti.

Con riferimento all'attività di supporto al Titolare del trattamento, si è proceduto al periodico aggiornamento dei soggetti designati e sono state predisposte (ed approvate dal Titolare) le linee guida per l'applicazione della disciplina della *privacy* nella Corte dei conti, finalizzate ad accompagnare le istruzioni indirizzate dal Titolare ai soggetti designati.

Attività di formazione del personale a cura del DPO e del relativo nucleo in materia di trattamento dati personali è stata svolta per la corretta compilazione del Registro dei trattamenti.

Nel corso del 2022 sono proseguiti i lavori del tavolo condiviso con Corte di cassazione, Cons. Stato ed Autorità garante sul tema della anonimizzazione delle sentenze. In questo ambito è stato predisposto un primo documento condiviso.

Corruzione e trasparenza

Nell'anno 2022 l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e quello di Responsabile della trasparenza della Corte dei conti è stato unificato in un'unica figura.

Per il piano di prevenzione della corruzione, in linea generale sono state confermate le modalità di lavoro adottate per i precedenti piani, modalità che consentono di adeguare il documento non soltanto alle fonti a livello normativo, ma anche alle esigenze emerse sia dall'analisi dei vari atti di riferimento interni (direttive, circolari, ecc.), sia dall'esame dei risultati del monitoraggio, sia dai confronti avviati con i responsabili degli uffici (dirigenti e funzionari preposti): in tal modo si intende 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 dell'Istituto.

Per quanto riguarda le misure di prevenzione della corruzione, le misure generali sono rappresentate dalle azioni di prevenzione della corruzione esaminate nelle sezioni III (trasparenza e integrità), V (formazione) e VI (altre misure generali per la prevenzione della corruzione) del piano; le misure specifiche sono riportate nella mappatura dei processi esaminati.

I processi contenuti nel piano e l'applicazione di una delle principali misure di prevenzione, e cioè il codice di comportamento, sono stati sottoposti alla consueta verifica annuale con appositi questionari informatici, contenenti anche un quesito per formulare eventuali suggerimenti.

In merito alla trasparenza, è proseguito l'aggiornamento dei contenuti della sezione dedicata presente nel piano triennale e delle relative misure, al fine di garantire una visione integrata delle politiche di prevenzione e repressione della corruzione.

Sono sottoposti a monitoraggio semestrale, con apposite circolari diramate ai relativi responsabili, sia il rispetto degli adempimenti in materia di trasparenza, sia l'aggiornamento continuo dei dati che devono essere presenti nella pagina "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

Come di consueto, nell'anno in esame sono state svolte le specifiche istruttorie relative alle richieste di accesso civico, al fine di fornire adeguato riscontro alle relative istanze.

CAPITOLO XIV

LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

1. Il digitale e la Corte dei conti

Nell'anno 2022, la Corte dei conti ha proseguito sulla via della digitalizzazione e dell'innovazione, che da anni le consente di essere all'avanguardia su questo fronte, nell'ambito della pubblica amministrazione italiana.

Digitale ed innovazione, del resto, non sono solo una scelta, ma una necessità, come evidenziato anche dal Presidente della Repubblica nel suo discorso di fine anno alla Nazione, di cui si riportano due brevi ma significativi passaggi:

"*Dobbiamo imparare a leggere il presente con gli occhi di domani.*

Pensare di rigettare il cambiamento, di rinunciare alla modernità non è soltanto un errore: è anche un'illusione. Il cambiamento va guidato, l'innovazione va interpretata per migliorare la nostra condizione di vita, ma non può essere rimossa.

(…)

L'altro cambiamento che stiamo vivendo, e di cui probabilmente fatichiamo tuttora a comprendere la portata, riguarda la trasformazione digitale.

L'uso delle tecnologie digitali ha già modificato le nostre vite, le nostre abitudini e probabilmente i modi di pensare e vivere le relazioni interpersonali. Le nuove generazioni vivono già pienamente questa nuova dimensione.

La quantità e la qualità dei dati, la loro velocità possono essere elementi posti al servizio della crescita delle persone e delle comunità. Possono consentire di superare arretratezze e divari, semplificare la vita dei cittadini e modernizzare la nostra società.

Occorre compiere scelte adeguate, promuovendo una cultura digitale che garantisca le libertà dei cittadini."

In questo ambito, in ottemperanza alle "linee generali di indirizzo dell'azione amministrativa", si muove la Direzione generale per i servizi informativi automatizzati (Dgsia), a supporto delle funzioni istituzionali della Corte, non soltanto attraverso il miglioramento dei sistemi esistenti, ma anche proponendo soluzioni "nuove", che "promuovano la cultura digitale" dell'Istituto, accompagnandolo verso la necessaria evoluzione delle proprie attività.

Del resto, la spinta innovativa da sempre messa in atto è quella che ha consentito alla Corte – ed ai suoi sistemi informativi – di essere l'Amministrazione pubblica che

ha più prontamente reagito e superato le problematiche derivanti dalla pandemia del 2020.

2. Evoluzione dei sistemi informativi a supporto delle attribuzioni della Corte dei conti

In ambito giurisdizione, a seguito della pubblicazione in G.U. del d.p. n. 126/2022 concernente le "Ulteriori regole tecniche e operative per lo svolgimento dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione", sono state redatte e pubblicate le "Istruzioni tecnico-operative per lo svolgimento dei giudizi dinanzi alla Corte mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione" a uso degli utenti del sistema GiuDiCo, consultabili anche sul minisito del progetto.

Sono state portate a termine, inoltre, le attività necessarie all'integrazione del sistema GiuDiCo, nonché del Sistema Informativo Delle Irregolarità e Frodi (Sidif), con la Piattaforma Antifrode Nazionale (Piaf It), al fine di realizzare un "fascicolo reputazionale" in grado di raccogliere le informazioni dalle principali banche dati nazionali (Ministero della giustizia, Corte dei conti, Banca dati unica (Bdu), Sian, Anagrafe tributaria, Infocamere, Ims-Olaf, Commissione UE per i finanziamenti diretti). In particolare, da parte della Corte, è stata portata a termine la fase di analisi e di realizzazione del tracciato di integrazione, utile a richiamare il servizio esposto dalla piattaforma. Le attività di integrazione tra le piattaforme sono state, inoltre, positivamente collaudate.

Nel corso dell'anno, è stata, altresì, avviata la fase di analisi e di realizzazione delle nuove funzionalità per supportare il lavoro quotidiano dei magistrati, attraverso il progressivo completamento di un *desktop* personalizzato che, a regime, comprenderà strumenti quali l'accesso facilitato agli atti, la gestione di agenda e scadenziario personale, l'accesso al calendario udienze, un sistema di notifiche su attività da adempiere e scadenze importanti.

Tra le funzionalità realizzate sul sistema GiuDiCo, menzionate nel decreto presidenziale, assumono particolare rilievo quelle relative al "Deposito successivo di atti su giudizio/istruttoria/conto", effettuato tramite *upload* degli atti a sistema, che rilascia una ricevuta attestante i documenti depositati oltre a data ed ora del deposito attraverso marca temporale; questo ha consentito di superare i limiti, dimensionali e tecnici, derivanti dal deposito effettuato tramite pec; sono state, inoltre, messe in linea le funzionalità di integrazione dell'iter procedurale e documentale dei processi lavorativi tra la Procura generale e le SSRR in merito ai giudizi di "Questioni di massima", "Speciale composizione" e "Regolamento di competenza".

Sono state completate e messe a disposizione degli utenti delle SSRR, all'interno delle funzionalità di "Gestione Documentazione delle ordinanze", le azioni "Pubblicazione in Internet" e "Depubblicazione in Internet" già attive per le sentenze.

Nell'ambito del progetto dell'*Operational Data Store* (Ods) statistico di Giudico è proseguito l'aggiornamento ed il perfezionamento dei prospetti, dei *report* e delle funzionalità di ricerca avanzata, a uso della Presidenza, delle segreterie e del Consiglio di presidenza, utili alle attività concernenti l'inaugurazione dell'anno giudiziario. Tali *report*, finalizzati all'elaborazione statistica dell'andamento

dell'attività giurisdizionale dell'Istituto, sono utilizzati anche per le attività di monitoraggio della produttività e dei carichi di lavoro dei magistrati, sulla base dei dati effettivamente registrati sui sistemi della giurisdizione. Sulla base delle richieste avanzate dalla Presidenza sono stati, inoltre, attuati gli aggiornamenti dei Prospetti relativi all'Inaugurazione dell'anno giudiziario (IAG 2022).

Per quanto riguarda il supporto informatico alle funzioni di controllo, nel 2022 è andata in esercizio, per tutte le sezioni di controllo precedentemente abilitate all'uso, la versione reingegnerizzata dell'applicativo SILeA, con tutte le funzionalità previste.

La nuova versione di SILeA, che utilizza ora un'architettura strutturale interamente in *cloud*, è funzionale all'implementazione di tutti i successivi sviluppi che saranno richiesti dall'apposita Commissione recentemente insediata.

Nell'ambito del sistema informativo dedicato al controllo della finanza territoriale, è stato perseguito l'obiettivo di incentivare l'utilizzo del sistema Con.te. (Contabilità Territoriale) nella gestione delle istruttorie sul controllo, mediante una pluralità di iniziative:

- implementando l'uso della pec per le comunicazioni ufficiali verso gli enti territoriali;
- ottimizzando l'acquisizione dei questionari, provenienti dalla nuova piattaforma *LimeSurvey*, garantendo agli utenti delle sezioni regionali di controllo tutte le informazioni necessarie per la gestione delle istruttorie sugli enti territoriali;
- approfondendo l'eventuale integrazione di Con.te. con la Bdu. Tale iniziativa consentirebbe di semplificare gli adempimenti di segreteria, così che la pubblicazione della delibera su Con.te. comporti il relativo aggiornamento sulla piattaforma Bdu. Lo studio di fattibilità ha portato alla definizione del processo che dovrà essere implementato in Con.te. in attesa della disponibilità dei servizi di Bdu.

3. Analisi e progettazione della strategia di *way-out* dall'attuale servizio di posta elettronica certificata

L'Amministrazione attualmente utilizza un servizio *cloud* basato su Azure e SharePoint, denominato PECManager, per gestire in modo efficace le caselle pec fornite da Aruba, con un'interfaccia utente molto simile al *client* Outlook, con cui gli utenti gestiscono la posta elettronica ordinaria.

L'obiettivo, portato avanti nel corso del 2022, è stato volto all'individuazione di una soluzione alternativa a quella attuale, capace di gestire le caselle pec in un ambiente di lavoro collaborativo e sicuro. Tale obiettivo è in linea con la strategia di apertura al mercato e di superamento dei *lock-in* tecnici.

In continuità con l'indirizzo generale seguito dall'Amministrazione, già da alcuni anni, il principale requisito è stato di avvalersi di una soluzione *cloud*, fruibile come servizio in modalità SaaS (*Software as a Service*), che integrasse anche la gestione e la manutenzione del servizio e che fosse rispondente a quanto previsto dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgId) e dal Dipartimento per la Trasformazione Digitale per la progettazione di siti, portali e servizi, nonché alla normativa vigente sulla gestione delle pec.

La tipologia ed il volume dei dati attualmente gestiti – circa 400 caselle configurate, 65 TB (*Terabyte*) di spazio per caselle ed archivi, nuovi dati per circa 20 GB (*Gigabyte*) al giorno – rendono evidente la complessità della tematica.

Per tale attività è stato costituito un apposito gruppo di lavoro composto da personale dell'Amministrazione e consulenti specialisti della tematica di interesse, che hanno lavorato in stretta collaborazione con il gruppo tecnico "DevSecOps[51]" presente all'interno del Servizio per la Gestione del Centro Unico Servizi di Dgsia (Sgcus).

Tale gruppo di lavoro, nel corso del 2022, ha analizzato la situazione attuale e redatto i requisiti tecnici, architetturali e operativi che la nuova soluzione dovrà soddisfare avviando un'indagine di mercato ed esaminando, il *marketplace* AgId, il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) e le altre proposte presenti sul mercato.

Per una maggiore rispondenza ai requisiti, sono stati anche costruiti algoritmi di valutazione riguardanti l'indice di copertura dei requisiti e l'indice di adeguatezza qualitativa**.**

Sulla base di questi indici, il gruppo di lavoro ha definito una *short-list* di fornitori e prodotti da sottoporre ai competenti decisori, al fine dell'individuazione della soluzione più aderente alle caratteristiche indicate dall'amministrazione, anche in riferimento alle componenti economiche e gestionali.

Sono state, inoltre, stabilite le tempistiche di rilascio, fissate in circa due mesi solari dalla data di stipula del contratto, nonché i criteri per la definizione dei costi.

4. Piattaforma per la gestione delle richieste di parere

La nuova piattaforma in oggetto, destinata all'utilizzo da parte delle sezioni regionali di controllo, della sezione delle autonomie e dell'Ufficio di gabinetto, ha lo scopo di rendere disponibile un sistema informativo unificato per gestire l'intero ciclo di vita delle richieste di parere che pervengono alla Corte dei conti da enti locali, CAL ed associazioni rappresentative.

Essa è composta dall'applicazione "Centrale-Pareri", rivolta all'utenza interna, e dal "Portale Centrale Pareri" rivolto all'utenza esterna.

L'obiettivo generale è quello di supportare l'attività consultiva della Corte, creando a regime un archivio strutturato dei pareri e limitando fenomeni di difformità fra i pareri emessi dalle diverse sezioni regionali di controllo sulla medesima materia.

In particolare, nel corso del 2022, sono state effettuate interviste agli utenti interni ed analizzati i flussi di lavoro presso la sezione delle autonomie e le sezioni regionali di controllo. I flussi sono stati codificati e ridefiniti congiuntamente con gli utilizzatori del sistema, con lo scopo di ottenere un processo di lavorazione efficace, efficiente e realmente implementabile. Sono stati inoltre definiti i requisiti di dettaglio sia per l'applicazione Centrale-Pareri che per il portale centrale pareri, nonché le caratteristiche di natura architetturale ed infrastrutturale.

---

[51] DevSecOps, acronimo di Development Security Operations, è una metodologia finalizzata all'integrazione nativa della sicurezza informatica nelle applicazioni, a partire dalle fasi di sviluppo, proseguendo lungo il loro intero ciclo di vita.

L'applicazione è stata messa a disposizione dell'utenza in via definitiva dopo una lunga fase di test congiunto con gli utenti delle sezioni coinvolte.

5. Iniziative di innovazione e di supporto alle attività della Corte

Di seguito sono rappresentate tutte le iniziative svolte nel corso del 2022, volte ad ottimizzare la gestione delle attività della Corte, attraverso il perseguimento dell'innovazione su più fronti:

- con particolare riguardo all'area dell'*IT auditing*, in termini di competenze interne;
- con il rafforzamento degli strumenti informatici utilizzati, sia mediante lo studio e l'analisi di un nuovo sistema di gestione del personale (Cloudify NoiPA) che mediante il miglioramento della sicurezza informatica;
- con il supporto tecnologico a funzioni istituzionali di particolare rilievo come quelle connesse al controllo dei flussi PNRR, con lo sviluppo di soluzioni adeguate a supportare i nuovi compiti.

Per quanto concerne il supporto alle funzioni di *IT auditing* espletate dalla Corte, la DGSIA si è attivata principalmente, ma non esclusivamente, in ambito internazionale, avviando anche iniziative formative per il personale interno.

È stata, altresì, avviata l'analisi finalizzata alla possibile adesione al sistema di gestione del personale, Cloudify NoiPA, in fase di implementazione da parte del Mef. Per tale studio è stato incaricato un gruppo di lavoro costituito da dirigenti e funzionari sia della Direzione Generale Risorse Umane (Dgru), sia della Dgsia, integrato da personale del partner tecnologico della Corte, Sogei. Come primo *task*, il gruppo ha sviluppato l'analisi delle esigenze Corte, oggi soddisfatte dal sistema SIAP*Cdc, individuando quelle non previste nel sistema Cloudify NoiPA.

È stato, inoltre, avviato lo studio di fattibilità relativo all'*upgrade* tecnologico di SIAP/Spring tramite l'utilizzo della piattaforma *cloud* Oracle HCM.

Nell'ambito dell'implementazione degli strumenti di gestione e monitoraggio dei flussi legati al PNRR, nel corso dell'anno, è stato garantito il supporto richiesto agli uffici istituzionali. È stata avviata la predisposizione di reportistica a supporto delle attività degli uffici istituzionali nell'ambito della *Governance* del PNRR anche mediante l'uso di dati e di sistemi informativi messi a disposizione da altre istituzioni, con particolare attenzione alla piattaforma "ReGiS" del Mef, per la quale sono state attivate le necessarie azioni per la risoluzione delle problematiche di natura tecnica incontrate nell'accesso e nell'utilizzo del sistema da parte degli utenti della Corte dei conti.

Si è provveduto a dare avvio agli studi per realizzare l'integrazione e l'analisi di dati provenienti da diverse fonti esterne, al fine di realizzare modelli di elaborazione di flussi informativi relativi all'attuazione dei programmi del PNRR.

Inoltre, nel 2022 sono state svolte attività significative anche riguardanti il tema della sicurezza informatica, trasversalmente a tutte le iniziative di innovazione portate avanti, di seguito riepilogate:

- ammodernamento del sistema di gestione delle identità digitali;
- rafforzamento della sicurezza delle postazioni di lavoro;
- attivazione di sistemi di sicurezza per i prodotti Microsoft, tra cui gli spazi di archiviazione *cloud* (OneDrive) e gli strumenti di collaborazione (SharePoint);

– rafforzamento delle misure preventive di contrasto alle minacce informatiche, mediante l'attivazione di una piattaforma di *early warning* per le minacce di sicurezza.

In particolare, un importante progetto è stato quello relativo alla sostituzione dell'attuale sistema di gestione delle identità digitali Microsoft *Forefront Identity Manager* (FIM), prodotto ormai obsoleto e non più supportato dal produttore, con *Microsoft Identity Manager* (MIM), piattaforma più moderna e pienamente supportata.

La migrazione da FIM a MIM, molto complessa e delicata, si è conclusa con esito positivo. Sono stati migrati i *workflow* operativi ed è stata eseguita un'azione di revisione generale di tutti i processi impiantati e del sistema nel complesso. Il nuovo sistema è attualmente in produzione.

Per quanto attiene alla sicurezza operativa delle postazioni di lavoro, seguendo le *best practice* di Microsoft, si è provveduto ad attivare il sistema Windows Defender che raccoglie/blocca/inoltra allarmi verso la struttura Sogei dedicata all'analisi degli *alert* di sicurezza. Tale meccanismo consente, pertanto, di avere immediata contezza delle possibili minacce di tipo informatico che possono interessare le postazioni di lavoro, primo strumento tecnico di utilizzo degli utenti. Sono state, inoltre, attivate alcune recenti funzioni di sicurezza legate alla *suite* di collaborazione Microsoft 365, attivando controlli automatici su *file* ospitati su Onedrive e Sharepoint *on line*.

Il tema sicurezza, inoltre, è stato corredato da un nuovo disegno strutturale del comparto *security* con particolare riferimento alle azioni di *remediation* lato Azure/Microsoft 365 che vede Azure Sentinel quale strumento di SIEM (*Security information and event management*), che consente alle organizzazioni di rilevare, analizzare e rispondere alle minacce di sicurezza prima che compromettano le risorse che gli utenti utilizzano.

Si è proceduto, infine, ad avviare uno studio sulla gestione *multi-cloud* delle identità digitali, al fine di garantire maggiore robustezza delle soluzioni attualmente adottate ed indipendenza dal *cloud service provider* di riferimento.

TABELLE

(*) *Dati comunicati dalle sezioni di controllo centrali e regionali*

(**) *Dati inseriti nel sistema informativo della giurisdizione "GIUDICO" alla data del 12.01.2023*

(***) *Dati comunicati dalle SSRR e dalle sezioni giurisdizionali regionali*

I. AREA GIURISDIZIONE

a. *Sezioni riunite in sede giurisdizionale*

SENTENZE (***)	
N°	**Oggetto**
4/2022/QM/PROC	Questione di massima, nonché di diritto, deferita dal Procuratore generale: "se con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. c.g.c., possa valutarsi solo l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai commi 5 e 5bis dell'art. 248 d.lgs. n. 267/2000 o possa accertarsi anche la connessa natura interdittiva prevista dai medesimi commi quale effetto *ope legis* della condotta sanzionatoria".

ORDINANZE (***)	
N°	**Oggetto**
4/2022/RCS	Regolamento di competenza avverso l'ordinanza resa a verbale in udienza del 23 dicembre 2021 della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria
5/2022/RCS	Regolamento di competenza avverso la sentenza-ordinanza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 24/2021/RIS.
6/2022/RCS	Regolamento di competenza avverso l'ordinanza n. 14/2021/RIS delle Sezioni riunite in speciale composizione.
7/2022/RCS	Regolamento di competenza avverso l'ordinanza n. 2/2022/RIS delle Sezioni riunite in speciale composizione.
8/2022/RCS	Regolamento di competenza avverso la sentenza-ordinanza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 25/2021/RIS.
9/2022/RCS	Regolamento di competenza avverso la sentenza-ordinanza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 26/2021/RIS.
10/2022/RCS	Regolamento di competenza avverso la sentenza-ordinanza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 2/2022/RIS.
11/2022/RCS	Regolamento di competenza avverso la sentenza-ordinanza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 3/2022/RIS.
14/2022/RCS	Regolamento di competenza avverso l'ordinanza n. 12/2022 della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria.
22/2022/RCS	Regolamento di competenza avverso la sentenza-ordinanza 427/2022 della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio.

b. Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione

SENTENZE (***)	
N°	**Oggetto**
1/2022/EL	Comune di Fiumefreddo di Sicilia avverso la deliberazione n. 94/2021/PRSP della Sezione di controllo per la Regione siciliana
2/2022/RIS	Società Finanziaria Regione Sardegna - Sfirs avverso inclusione elenco Istat
3/2022/RIS	Finanziaria regionale della Società Veneto Sviluppo s.p.a. avverso inclusione elenco Istat
5/2022/EL	Comune di Vibo Valentia avverso la pronuncia della sezione regionale di controllo per la Calabria n. 72/2020
6/2022/EL	Comune di Lecce avverso la deliberazione n. 173/2021/PRSP della sezione regionale di controllo per la Puglia
7/2022/DELC	Regione Lazio avverso la decisione della sezione regionale di controllo per il Lazio n. 109/2021/PARI
8/2022/EL	Comune di Stornara avverso la deliberazione n. 158/2021/PRSP della sezione regionale di controllo per la Puglia
9/2022/EL	Comune di Castellaneta avverso la deliberazione n. 162/2021/PRSP della sezione regionale di controllo per la Puglia
10/2022/EL	Comune di Frascati avverso la deliberazione n. 108/2021/PRSP della sezione regionale di controllo per il Lazio
11/2022/EL	Comune di Sternatia avverso la deliberazione n. 1/2022/PRSP della sezione regionale di controllo per la Puglia
12/2022/EL	Comune di Garaguso avverso la deliberazione n. 96/2021/PRSP della sezione regionale di controllo per la Basilicata
13/2022/DELC	Comune di Giba avverso la deliberazione n. 25/2022/VSG della sezione regionale di controllo per la Sardegna.
14/2022/EL	Comune di Venafro avverso la deliberazione n. 106/2022 della sezione regionale di controllo per il Molise
15/2022/EL	Comune di Amendolara avverso la deliberazione n. 34/2022 della sezione regionale di controllo per la Calabria.
16/2022/DELC	Comune di Pizzone avverso la deliberazione n. 113/2022/PRSP della sezione regionale di controllo per il Molise.
17/2022/EL	Comune di Castellaneta avverso la deliberazione n. 162/2021/PRSP della sezione regionale di controllo per la Puglia
18/2022/EL	Comune di Sternatia avverso la deliberazione n. 1/2022/PRSP della sezione regionale di controllo per la Puglia
19/2022/RGC	Gruppo regionale "Forza Italia per Caldoro Presidente" avverso la deliberazione n. 61/2022/FGR della sezione regionale di controllo per la Campania.
20/2022/EL	Comune di Campione d'Italia avverso la deliberazione n. 43/2022 della sezione regionale di controllo per la Lombardia
21/2022/EL	Comune di Garaguso avverso la deliberazione n. 96/2021 della sezione regionale di controllo per la Basilicata
22/2022/EL	Comune di Stornara avverso la deliberazione n. 158/2021 della sezione regionale di controllo per la Puglia
23/2022/DELC	Comune di Sant'Agata Feltria avverso la deliberazione n.84/2022 della sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna
24/2022/EL	Comune di Vibo Valentia avverso la deliberazione n. 173/2021 della sezione regionale di controllo per la Calabria

ORDINANZE (***)	
N°	**Oggetto**
1/2022/DELC	Procura generale Corte dei conti avverso la deliberazione n. 6/2021 Sezioni riunite per la Regione Siciliana – ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale per questione di legittimità costituzionale.
2/2022/RIS	Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione Economica con i Paesi dell'Est Europeo – Finest s.p.a. – ordinanza di sospensione impropria
12/2022/RIS	Fondazione Teatro Metastasio – ordinanza istruttoria
15/2022/RIS	Società Autostrada Regionale Cispadana s.p.a. – ordinanza di sospensione impropria
16/2022/RIS	Società Autostrada Campogalliano Sassuolo s.p.a. – ordinanza di sospensione impropria
18/2022/RIS	Ente Nazionale Risi – ordinanza di sospensione impropria
19/2022/RIS	Consorzio per il Festival*Filosofia* - ordinanza di sospensione impropria
20/2022/RIS	Società Autostrada del Brennero s.p.a. – ordinanza di sospensione impropria
21/2022/RIS	Fondazione Teatro Metastasio – ordinanza di sospensione impropria
23/2022/DELC	Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, Ministero dell'economia e finanze, Ministero della Salute e Regione Lazio avverso la pronuncia di accertamento della sezione regionale di controllo per il Lazio n. 34/2022/PRSS
24/2022/DELC	Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, Ministero dell'economia e finanze, Ministero della salute, Regione Lazio avverso la pronuncia di accertamento della sezione regionale di controllo per il Lazio n. 30/2022/PRSS
25/2022/DELC	Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della Salute e Regione Lazio avverso la pronuncia di accertamento della sezione regionale di controllo per il Lazio n. 31/2022/PRSS
26/2022/EL	Comune di Lecce – ordinanza di rinvio all'udienza del 18 gennaio 2023 – giudizio avverso la deliberazione della sezione regionale di controllo per la Puglia n. 173/2021/PRSP.

c. *Sezioni centrali d'appello e sezione d'appello per la regione siciliana*

GIUDIZI DI RESPONSABILITA' (**)					
sezione	Appello	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	46	29	20	55
	Parte Privata	230	169	118	281
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	51	51	41	61
	Parte Privata	262	201	209	254
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	72	44	22	94
	Parte Privata	391	163	134	420
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	Pubblico Ministero	17	11	14	14
	Parte Privata	70	94	75	89
	TOTALE	**1.139**	**762**	**633**	**1.268**

GIUDIZI DI CONTO (**)					
sezione	Appello	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	2	0	2	0
	Agente Contabile	10	0	9	1
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	2	1	3	0
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	0	1	0	1
	Agente Contabile	0	0	0	0
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	0	1	0	1
	TOTALE	**14**	**3**	**14**	**3**

LEGENDA DATI RESPONSABILITA' E CONTO:
PENDENTI INIZIALI: numero di giudizi con data presa in carico (o data apertura giudizio qualora la statistica riguardi la sezione d'appello per la Sicilia oppure se il giudizio non sia stato aperto dal ruolo generale) minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti
PERVENUTI: numero di giudizi con data presa in carico (o data apertura giudizio qualora la statistica riguardi la sezione d'appello per la Sicilia oppure se il giudizio non sia stato aperto dal ruolo generale) compresa nell'intervallo di riferimento
DEFINITI: numero di giudizi definiti nell'intervallo di riferimento
PENDENTI FINALI: Pendenti Iniziali + Pervenuti - Definiti
N.B.: 'ND' corrisponde ai giudizi per cui i dati presenti nel sistema informativo non consentono di valorizzare la tipologia di fascicolo

ISTANZE DI DEFINIZIONE CON RITO ABBREVIATO (**) - Art. 130 c.g.c. -				
sezione	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	4	1	5	0
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	2	4	4	2
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	0	0	0	0
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	0	0	0	0
TOTALE	**6**	**5**	**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	960	205	533	632
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	911	131	541	501
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	815	145	335	625
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	161	55	167	49
TOTALE	**2.847**	**536**	**1.576**	**1.805**

LEGENDA GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA:
PENDENTI INIZIALI: numero di giudizi con data presa in carico (o data apertura giudizio qualora la statistica riguardi la sezione d'appello per la Sicilia oppure se il giudizio non sia stato aperto dal ruolo generale) minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti
PERVENUTI: numero di giudizi con data presa in carico (o data apertura giudizio qualora la statistica riguardi la sezione d'appello per la Sicilia oppure se il giudizio non sia stato aperto dal ruolo generale) compresa nell'intervallo di riferimento
DEFINITI: numero di giudizi definiti nell'intervallo di riferimento
PENDENTI FINALI: Pendenti Iniziali + Pervenuti - Definiti

d. Sezioni giurisdizionali regionali

GIUDIZI NELLA MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA (**) - Rito Ordinario -				
Giudizi	Pendenti Iniziali	Iscritti	Esauriti	Pendenti Finali
RESPONSABILITÀ	1.423	1.338	1.372	1.389
RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA	15	12	13	14
CONTO	555	622	586	591
ISTANZA DI PARTE	205	29	52	182
RESA DI CONTO	1.092	374	1.063	403
TOTALE	**3.290**	**2.375**	**3.086**	**2.579**

LEGENDA GIUDIZI NELLA MATERIA DI CONTABILITA' PUBBLICA
GIUDIZI PENDENTI INIZIALI: numero di giudizi: responsabilità, responsabilità sanzionatoria, conto, istanza di parte, resa di conto con **DATA DI ISCRIZIONE** antecedente al **01/01/2022** 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 **01/01/2022**.
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: **GIUDIZI INIZIALI** al **01/01/2022** + **GIUDIZI ISCRITTI – GIUDIZI ESAURITI**

CONTI GIUDIZIALI (**)			
Giudizi			Quantità
PENDENTI INIZIALI (al 01/01/2022)			**409.139**
ISCRITTI			**102.937**
DEFINITI	Conti definiti con decreto di discarico	8.803	**67.720**
	Conti definiti con decreto di estinzione	47.174	
	Conti definiti in giudizio	1.756	
	Conti definiti con altre modalità	10.707	
PENDENTI FINALI (al 31/12/2022)			**444.356**

LEGENDA CONTI GIUDIZIALI
PENDENTI AL 01/01/2022: 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 31/12/2022: Pendenti al **01/01/2022** + Pervenuti - Definiti

GIUDIZI NELLA MATERIA PENSIONISTICA (**)				
Giudizi	Pendenti Iniziali	Iscritti	Esauriti	Pendenti Finali
PENSIONI CIVILI	3.007	982	1940	2.049
PENSIONI MILITARI	4.086	1.000	2.974	2.112
PENSIONI DI GUERRA	154	30	102	82
TOTALI	**7.247**	**2.012**	**5.016**	**4.243**

LEGENDA PENSIONISTICA
GIUDIZI PENDENTI INIZIALI AL 01/01/2022: numero di giudizi di pensioni civili, militari e guerra con **DATA ISCRIZIONE** antecedente al **01/01/2022**, 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 31/12/2022: GIUDIZI INIZIALI al **01/01/2022** + **GIUDIZI ISCRITTI – GIUDIZI ESAURITI**

ESITO DEI PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI, RIFERITO AI CONVENUTI, NEI GIUDIZI DI CONTABILITÀ (**)

Provvedimenti Totali	Assoluzione	Condanna	Provvedimenti Rito Abbreviato	Convenuti per Rito Abbreviato	Rito Sanzionatorio	Convenuti per Rito Sanzionatorio
2.396	527	1.349	144	296	16	52

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(**)

Categoria Giudizio	Provvedimenti Totali	Dispositivi					
		Accoglimento	Accoglimento Parziale	Rigetto	Altro	Cautelari	Ricorrenti per Cautelari
PENSIONI CIVILI	2.446	428	247	793	2.919	28	28
PENSIONI MILITARI	3.559	408	778	500	3.930	14	14
PENSIONI DI GUERRA	96	23	6	50	44	8	8
TOTALE	**6.100**	**859**	**1.031**	**1.343**	**6.893**	**50**	**50**

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

DECRETI NEI GIUDIZI PER L'APPLICAZIONE DI SANZIONI PECUNIARIE (**) - Art. 133 c.g.c. -

Totale Decreti	Dispositivi Accoglimento	Dispositivi Rigetto	Altri Dispositivi
11	0	9	23

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

ORDINANZE E RELATIVI DISPOSITIVI (**)				
Giudizi	Totale Ordinanze	Dispositivi Attività Istruttoria	Sequestri e Reclami	Proroga Termini
RESPONSABILITÀ E ISTANZA DI PARTE	279	194	95	34
GIUDIZI DI CONTO	60	56		

Giudizi	Totale Ordinanze	Dispositivi Attività Istruttoria	Provvedimenti Cautelari	Reclami
PENSIONISTICA	1.317	1.685	41	0

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.
PROROGA TERMINI: numero dei provvedimenti (ordinanze e decreti con qualsiasi dispositivo) su istanze di proroga 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.
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.
PROVVEDIMENTI CAUTELARI: numero dei provvedimenti, di tipo ordinanza su giudizi di pensionistica con tipologia giudizio provvedimento cautelare con data pubblicazione provvedimento nell'intervallo di riferimento.
RECLAMI: numero dei provvedimenti, di tipo ordinanza su giudizi di pensionistica con tipologia giudizio reclamo e con data pubblicazione provvedimento nell'intervallo di riferimento

SEQUESTRI CONSERVATIVI (**) - Artt. 74, 75, 76 c.g.c. -		
Decreti Presidenziali	Ordinanze del giudice designato	Ordinanze collegiali su reclamo
37	76	19

LEGENDA SEQUESTRI CONSERVATIVI
DECRETI PRESIDENZIALI: numero dei provvedimenti fuori udienza di tipo decreto su giudizi di tipo sequestro, reclamo e inefficacia del sequestro o dissequestro con data pubblicazione provvedimento nell'intervallo di riferimento.
ORDINANZE DEL GIUDICE E DESIGNATO: numero dei provvedimenti di tipo ordinanza su giudizi di tipo sequestro e inefficacia del sequestro o dissequestro con data pubblicazione provvedimento nell'intervallo di riferimento.
ORDINANZE COLLEGIALI SU RECLAMO: numero dei provvedimenti di tipo ordinanza su giudizi di tipo reclamo con data pubblicazione provvedimento nell'intervallo di riferimento.

NUMERO DI GIORNATE PER TIPOLOGIE DI UDIENZA (**)				
Collegiali Contabilità	Monocratica Contabilità	Camerali Contabilità	Monocratiche Pensionistica	Camerali Pensionistica
469	87	295	793	55

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 c.g.c. -					
Con riferimento a ciascun convenuto				Sentenze che definiscono il giudizio con rito abbreviato	
Istanze presentate nell'anno	Accolte	Non Accolte	Da Definire	Sentenze	Convenuti
202	163	24	63	133	178

(***) Dati comunicati dalle Sezioni giurisdizionali regionali. Il dettaglio delle singole Sezioni verrà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023, presso la rispettiva sede regionale

LEGENDA RITO ABBREVIATO
ISTANZE PRESENTATE NELL'ANNO: numero di istanze con data di presentazione compresa nell'intervallo di riferimento.
ACCOLTE: sono inseriti i casi in cui, all'esito della camera di consiglio (art. 130, c. 1, c.g.c.), il Collegio accoglie la richiesta e determina la somma dovuta (art. 130, c. 7, c.g.c.)
NON ACCOLTE: sono indicati i casi di non accoglimento della richiesta da parte del Collegio, in esito alla camera di consiglio (art. 130, cc. 6 e 10, c.g.c.)
DA DEFINIRE: sono indicati i casi in cui non sia ancora intervenuta la sentenza che definisce il giudizio con rito abbreviato, nei confronti del convenuto che ha formulato la richiesta (art. 130, c. 8, c.g.c.)
SENTENZE: sentenze emesse ai sensi dell'art. 130, c. 8, c.g. nell'intervallo di riferimento.

RITO MONITORIO (***) - Artt. 131, 132 c.g.c. -					
Con riferimento a ciascun convenuto				Ordinanze che definiscono il giudizio con rito monitorio	
Decreti emessi nell'anno	Accettati	Non Accettati	Da Definire	Ordinanze	Convenuti
74	44	25	11	44	50

(***) Dati comunicati dalle Sezioni giurisdizionali regionali. Il dettaglio delle singole Sezioni verrà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023, presso la rispettiva sede regionale

LEGENDA RITO MONITORIO
DECRETI EMESSI NELL'ANNO: numero di decreti presidenziali con data nell'intervallo di riferimento.
ACCETTATI: sono indicati i casi in cui vi sia stata la dichiarazione di accettazione (art. 132, c. 2, c.g.c.)
NON ACCETTATI: sono indicati i casi in cui vi sia stata dichiarazione di non accettazione o sia infruttuosamente decorso il termine assegnato, ovvero in caso di irreperibilità della parte, il giudizio venga discusso con rito ordinario (art. 132, c. 4, c.g.c.)
DA DEFINIRE: sono indicati i casi in cui sia ancora pendente il termine per l'accettazione e, quindi, ove non sia ancora stata disposta la cancellazione della causa dal ruolo e non sia stata adottata l'ordinanza avente forza di titolo esecutivo (art. 132, c. 3, c.g.c.) ovvero, non si siano ancora verificate le ipotesi di cui all'art. 132, c. 4, c.g.c

RITO RELATIVO A FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ SANZIONAT. PECUNIARIA (**) - Art. 133 c.g.c. -			
Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
12	10	10	12

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 12.01.2023

II. AREA CONTROLLO

a. Delibere delle Sezioni riunite, delle Sezioni centrali di controllo e del Collegio per il controllo concomitante

DELIBERAZIONI / DETERMINAZIONI (*)	
Sezioni riunite in sede di controllo	**54**
di cui:	
Relazione sul Rendiconto generale dello Stato	1
Audizioni del Presidente al Parlamento/Memorie	4
Costo del lavoro/Certificazione contratti collettivi	9
Questioni di massima e di eccezionale rilevanza	3
Pareri sulle società partecipate	32
Relazioni quadrimestrali	3
Altro	2
Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali	**13**
di cui	
Delibera di programma	1
Controlli sull'utilizzo di fondi comunitari	1
Controlli su istituzioni internazionali	11
Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del governo e delle amministrazioni dello stato	**5**
Sezione centrale per il controllo degli atti secretati	**16**
Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato	**59**
di cui	
Indagini e rapporti approvati	57
Deliberazioni su esiti dell'attività di controllo	1
Deliberazione di programmazione 2022	1
Altri referti inviati al Parlamento (audizioni)	0
Sezione del controllo sugli enti	**156**
di cui:	
Referti al Parlamento	148
Altre Deliberazioni	8
Sezione delle autonomie	**20**
di cui	
Delibere di coordinamento	11
Delibere di referto	3
Questioni di massima	5
Audizioni	1
Sezioni riunite in sede consultiva	**3**
Sezioni riunite in sede deliberante	**--**
Collegio per il controllo concomitante	**26**

b. *Sezioni riunite in sede di controllo*

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/12/2022/PARI	Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2021.

AUDIZIONI DEL PRESIDENTE AL PARLAMENTO (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/1/2022/AUD	Memoria sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021.
SSRRCO/6/2022/AUD	Audizione sul Documento di economia e finanza (DEF) 2022.
SSRRCO/17/2022/AUD	Memoria sulla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2022.
SSRRCO/40 /2022/AUD	Audizione sul Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

DELIBERAZIONI COSTO DEL LAVORO E CERTIFICAZIONE CONTRATTI COLLETTIVI (*)	
N°	Contratto/Esito
SSRRCO/3/2022/CCN	Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'Area dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei ministri – Triennio 2016-2018.
SSRRCO/7/2022/CCN	Ipotesi relativa al Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del Comparto Funzioni Centrali – Triennio 2019-2021.
SSRRCO/8/2022/CCN	Ipotesi di Accordo tra l'Aran, le Confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e la Fnsi per la specifica regolazione di raccordo del personale profilo informazione.
SSRRCO/9/2022/CCN	Ipotesi di Accordo Collettivo Nazionale Quadro in materia di costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale.
SSRRCO/10/2022/CCN	Ipotesi di Accordo Collettivo Nazionale 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/11/2022/CCN	Ipotesi di Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con i Medici Pediatri di Libera scelta ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni – Triennio 2016-2018.
SSRRCO/14/2022/CCN	Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale Quadro per la definizione della composizione delle aree di contrattazione collettiva nazionale di cui all'art. 7 del CCNQ 3 agosto 2021.
SSRRCO/15/2022/CCN	Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri relativo al Triennio 2016 – 2018.
SSRRCO/42 /2022/CCN	Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del Comparto Sanità. Triennio 2019 – 2021.

RELAZIONI QUADRIMESTRALI (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/2/2022/RQ	Relazione quadrimestrale settembre – dicembre 2021 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.
SSRRCO/13/2022/RQ	Relazione quadrimestrale gennaio – aprile 2022 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.
SSRRCO/41/2022/RQ	Relazione quadrimestrale maggio – agosto 2022 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

QUESTIONI DI MASSIMA E DI ECCEZIONALE RILEVANZA (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/5/2022/QMIG	Questioni di massima e di eccezionale rilevanza ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 2009, n. 78 (ordinanza n. 1/2022/QMIG del 22 febbraio 2022 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana) sulla natura e sulle formalità di svolgimento della parificazione del rendiconto regionale.
SSRRCO/16/2022/QMIG	Questioni di massima e di eccezionale rilevanza ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 2009, n. 78, di cui alla deliberazione n. 135/2022/QMIG della sezione regionale di controllo per il Veneto e alla deliberazione n. 124/2022/QMIG della sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna.
SSRRCO/19/2022/QMIG	Questioni di massima e di eccezionale rilevanza ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 2009, n. 78, sollevate nella deliberazione n. 196/2022/QMIG della sezione regionale di controllo per la Toscana, adottata nella Camera di consiglio del 4 novembre 2022.

ALTRE DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/4/2022/REF	Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) redatta ai sensi dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.
SSRRCO/43/2022/INPR	Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2023.

PARERI SULLE SOCIETA' PARTECIPATE (*)	
N°	Oggetto
32 DELIBERE	Atti deliberativi in materia di operazioni societarie, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, in attuazione della delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022

c. *Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali*

DELIBERAZIONI ED AUDIZIONI DELLA SEZIONE CENTRALE PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI (*)		
N°	Descrizione	Quantità
1	Delibera di programma	1
2	Controlli sull'utilizzo di fondi comunitari	1
3	Controlli su istituzioni internazionali	11
4	Adunanza plenaria 27 giugno 2022 per l'avvio dell'istruttoria con le Amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi UE finalizzata alla Relazione annuale al Parlamento	1
5	Riunione 13 settembre 2022 per Programma 2023 Technical Support Instrument (TSI)	1
6	Meeting 14 ottobre 2022 per passaggio di consegne ITU	1
7	Meeting 17 novembre 2022 con Delegazione ECA per Audit riguardante il meccanismo di monitoraggio della performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)	1
8	Tchnical Group degli External Auditors delle Nazioni Unite 23, 24, 25 novembre 2022 (Cons. Mancinelli, Dott. Penati)	1
9	Panel degli External Auditors delle Nazioni Unite 28, 29 novembre 2022 (Cons. Mancinelli, Dott. Penati)	1
10	Technical Group e Panel degli External Auditors delle Nazioni Unite: videoconferenze	5

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
SACEI/1/2022/INPR	Approvazione Relazione annuale 2021
SACEI/2/2022/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2020 – Itu
SACEI/3/2022/INPR	Programma di controllo per l'anno 2022
SACEI/4/2022/ OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2020 – Icranet
SACEI/5/2022/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2021 – Wmo (contraddittorio)
SACEI/6/2022/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2021 Icgeb
SACEI/7/2022/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2021 – Wmo
SACEI/8/2022/OICERT	Approvazione Audit certificate Itu – Undp – 2021
SACEI/9/2022/OICERT	Approvazione Report di IT Audit con IT General Controls annesso all'Audit of the Financial Statements al 31/12/2021
SACEI/10/2022/OICERT	Approvazione Audit Certificate sui Financial Statements per l'anno 2021 del "Data Buoy Co-operation Panel" (Dbcp) Fund; del "Escap/Wmo Typhoon Committee" Fund; del "Global Climate Observing System (Gcos)" Fund; del "Intergovernmental Panel on Climate Change (Ipcc)" Fund; del "Joint Climate Research Fund (Jcrf); del "Panel on Tropical Cyclone (Ptc)" Trust Fund della World Meteorological Organization (Wmo)
SACEI/11/2022/OICERT	Approvazione dell'Audit Certificate e del Report dei Financial Statements al 31/12/2021 – Itu
SACEI/12/2022/OICERT	Approvazione del Report "Audit of the Regional Office for Americas" (Brasilia) - Itu
SACEI/13/2022/OICERT	Approvazione dell'Audit Certificate e Audit Report of grants financed by South Africa Nrf gestiti da Icgeb - 2021

AUDIZIONI (*)	
Data	Oggetto
12 ottobre 2022	Videoconferenza Commissario Unico per la depurazione - Relazione annuale - profili in materia ambientale sulle acque reflue - procedure di infrazione a carico dell'Italia)
24 ottobre 2022	Videoconferenza Agea - Relazione annuale (Feamp)
27 ottobre 2022	Rappresentanti MIPAAF - Relazione annuale - attuazione Feamp (Cons. Di Lecce)
6 novembre 2022	Videoconferenza Regione Toscana - Relazione annuale - Feamp
6 novembre 2022	Videoconferenza Regione Abruzzo - Relazione annuale - Feamp
7 novembre 2022	Videoconferenza Regione Puglia - Relazione annuale- Feamp
9 novembre 2022	Commissario Unico ai rifiuti - Relazione annuale - cap. III - Rifiuti e discariche abusive (Cons. Di Lecce)
14 novembre 2022	Videoconferenza Rappresentanti MITE - Relazione annuale -Interventi in materia di PNRR acque reflue e rifiuti
15 novembre 2022	Videoconferenza Rappresentanti MITE - Relazione annuale - Interventi in materia di PNRR acque reflue e rifiuti
30 novembre 2022	Videoconferenza Struttura di Missione PCM - Relazione annuale - Interventi in materia di PNRR acque reflue e rifiuti
14 dicembre 2022	Rappresentanti MASAF - Relazione annuale - PNRR fonti di energia alternativa nel settore agricolo (Cons. Calvi, Ref. Brancoli Busdraghi)
15 dicembre 2022	Videoconferenza Rappresentanti MISE - Relazione annuale - PNRR (agrisolare)

d. *Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del governo e delle amministrazioni dello Stato*

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
1/2022/PREV	INTERNO - Decreto n. 29971 del 17 novembre 2021 di approvazione del contratto il Ministero dell'Interno (Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale dei servizi tecnico logistici e della gestione patrimoniale) e R.T.I. composto da Accenture s.p.a. mandataria, Avanade Italy s.r.l., Esri Italia s.p.a., SMC Treviso s.r.l. e Business Integration Partners s.p.a. -PNRR - digitalizzazione completa dei servizi erogati dal Ministero dell'Interno nello svolgimento di specifiche attività istituzionali - lett. g), legge n. 20/1994.
2/2022/PREV	MIMS – Di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 37 del 22 febbraio 2022 - Approvazione dell'Accordo Transattivo fra MIMS ed Aspi s.p.a., sottoscritto il 14 ottobre 2021, al fine di porre fine alla procedura di contestazione avviata in data 16 agosto 2018 dalla Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali e della Delibera CIPESS n. 75/2021 del 22/12/2021 "Autostrade per l'Italia s.p.a. – Parere sul terzo atto aggiuntivo alla Convenzione Unica del 12 ottobre 2007 e sul piano economico finanziario, ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge n. 201 del 2011". - lett. g), legge n. 20/1994.
3/2022/PREV	MISE - Conferimento incarico dirigenziale di prima fascia di responsabile dell'Unità di missione PNRR del Ministero dello sviluppo economico. - lett. f-bis), legge n. 20/1994.
4/2022/PREV	MIMS – Conferimento incarico di livello dirigenziale non generale di direzione dell'Ufficio I – Motorizzazione civile di Milano, con sede Milano (fascia A) - Coordinamento Sezioni di Lodi e Pavia – Dgtno - lett. f-bis), legge n. 20/1994.
5/2022/PREV	DIFESA – Approvazione del contratto n. 956 del 29 dicembre 2020 con la ditta Leonardo s.p.a. per l'acquisizione di n. 20 elicotteri militari monomotore leggeri aw119 nella configurazione richiesta dall'Arma dei Carabinieri e relativo supporto logistico e addestrativo - lett. g), legge n. 20/1994.

RIEPILOGO ATTIVITA' 2022 DEGLI UFFICI CENTRALI DI CONTROLLO (*)						
Ufficio	Pendenti al 1.1.22	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31.12.22	Rilievi emessi	Pareri emessi
INTERNO e DIFESA	201	3.364	3.360	205	114	67
PCM, GIUSTIZIA e MAECI	136	3.648	3.516	268	109	155
MEF	83	1.978	2.024	37	67	657
MISE, MIPAAF e TURISMO	119	1.494	1.417	196	21	72
MITE e MIMS	115	4.482	4.296	301	38	109
ISTRUZIONE, MUR, CULTURA, SALUTE e LAVORO	177	3.644	3.543	278	125	136
TOTALE	**831**	**18.61**	**18.156**	**1.285**	**474**	**1.196**

ATTI SOTTOPOSTI AL CONTROLLO SUCCESSIVO (*) (ex art. 11 d.lgs. 30.6.2011, n. 123)					
Ufficio	Pendenti al 1.1.22	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31.12.22	Rilievi emessi
INTERNO e DIFESA	0	2	1	1	1
PCM, GIUSTIZIA e MAECI	0	0	0		0
MEF	0	0	0	0	0
MISE, MIPAAF e TURISMO	0	0	0	0	0
MITE e MIMS	0	8	1	7	0
ISTRUZIONE, MUR, CULTURA, SALUTE e LAVORO	0	23	23	0	0
TOTALE	**0**	**33**	**25**	**8**	**1**

RIEPILOGO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2022 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Uffici di Controllo		n. atti
1	INTERNO e DIFESA	9
2	PCM, GIUSTIZIA e MAECI	22
3	MEF	8
4	MISE, MIPAAF e TURISMO	7
5	MIMS e MITE	13
6	ISTRUZIONE, MUR, CULTURA, SALUTE e LAVORO	12
	TOTALE	**71**

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2022 (*)
(art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)

Atto	Ministero	Oggetto
d.p.c.m. 23/12/2021	MITE	Regolamento recante modifiche al d.p.c.m. 29 luglio 2021, n. 128 concernente il regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica.
d.m. 3/1/2022	MEF	Regolamento recante modifiche al decreto 5 marzo 2015, n. 30 attuativo dell'articolo 39 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernente la determinazione dei criteri generali cui devono uniformarsi gli Organismi di investimento collettivi del risparmio (OICR) italiani.
d.p.r. 27/1/2022	MISE	Regolamento recante disposizioni in materia di istituzione e funzionamento del registro pubblico dei contraenti che si oppongono all'utilizzo dei propri dati personali e del proprio numero telefonico per vendite e promozioni commerciali.
d.m. 7/2/2022	GIUSTIZIA	Regolamento in materia di disciplina dell'elenco pubblico delle organizzazioni e associazioni di cui agli articoli 840 bis del codice di procedura civile e 196 ter delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, come introdotti dalla legge 12 aprile 2019, n. 31.
d.m. 15/3/2022	SALUTE	Regolamento recante accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti tra il Ministero della salute, i medici ambulatoriali, specialisti e generici, e le altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi) operanti negli ambulatori direttamente gestiti dal Ministero della salute per l'assistenza sanitaria e medico-legale al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile (triennio 2016-2018).
d.i. 23/2/2022	LAVORO	Regolamento concernente le modalità di attuazione del SOCIAL BONUS.
d.m. 22/3/2022	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico e del concorso interno per l'accesso alla qualifica di ispettore sanitario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 114 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.
d.m. 22/3/2022	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di vicedirettore tecnico-scientifico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 173 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.
d.m. 29/3/2022	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico e del concorso interno per l'accesso alla qualifica di ispettore tecnico-scientifico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 102 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.
d.i. 3/3/2022	GIUSTIZIA	Regolamento recante disposizioni sul funzionamento dell'albo dei soggetti incaricati dall'autorità giudiziaria delle funzioni di gestione e di controllo nelle procedure di cui all'articolo 356 del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.
d.i. 11/3/2022	MEF	Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust.
d.m. 8/2/2022	PCM	Regolamento recante piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione.
d.m. 13/4/2022	MEF	Regolamento relativo alla definizione dei criteri di iscrizione obbligatoria in sezione separata dell'albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento e di riscossione dei tributi e delle altre entrate delle province e dei comuni, per i soggetti che svolgono esclusivamente le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate.

→ la tabella continua nella pagina successiva

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2022 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Atto	Ministero	Oggetto
d.p.c.m. 22/4/2022	GIUSTIZIA	Regolamento recante modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84 e al regolamento concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministero della giustizia, nonché dell'Organismo indipendente di valutazione di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, n. 100.
d.p.r. 20/4/2022	PCM	Accordo sindacale per le forze di Polizia ad ordinamento civile e provvedimento di concertazione per le Forze di Polizia ad ordinamento militare.
d.p.r. 20/4/2022	PCM	Recepimento del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle forze armate triennio 2019-2021.
d.m. 20/4/2022	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico per l'accesso al ruolo degli atleti del gruppo sportivo dei vigili del fuoco Fiamme Rosse del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
d.p.r. 20/4/2022	INTERNO	Regolamento recante modifiche al d.p.r. 5 ottobre 1991, n. 359, concernente regolamento che stabilisce i criteri per la determinazione dell'armamento in dotazione all'Amministrazione della pubblica sicurezza e al personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia.
D. M. 22/4/2022	MEF	Regolamento recante disciplina del funzionamento del Comitato di sicurezza finanziaria, ai sensi dell'articolo 3, comma 12, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 e delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 24, commi 1, lett. a) e comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241.
d.m. 2/5/2022	MISE	Regolamento in materia di requisiti e criteri di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti aziendali e di coloro che svolgono funzioni fondamentali nelle imprese assicurative.
d.i. 23/5/2022	SALUTE	Regolamento recante modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale.
d.p.r. 17/5/2022	PCM	Regolamento recepimento dell'accordo sindacale per il triennio 2019-2021 per il personale della carriera prefettizia.
d.p.c.m. 18/5/2022	PCM	Regolamento in materia di accreditamento dei laboratori di prove e di raccordi tra il Centro di valutazione e certificazione nazionale, i laboratori di prova accreditati e i Centri di valutazione del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa.
d.m. 7/6/2022	INTERNO	Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro dell'interno 7 novembre 2019, n. 139, recante regolamento sull'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria.
d.p.r. 24/6/2022	PCM	Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione.
d.p.c.m. 22/6/2022	PCM	Regolamento recante modifiche al d.p.c.m. 26 giugno 2019, n. 103, concernente regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.
d.i. 22/6/2022	MEF	Regolamento ai sensi dell'articolo 1, comma 1009, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante la disciplina dei criteri per l'acquisizione, anche mediante la predisposizione di un apposito sistema telematico, dei dati e delle informazioni rilevanti per individuare i beni ereditari vacanti nel territorio dello Stato.
d.m. 23/6/2022	INTERNO	Regolamento relativo ai requisiti e alle modalità di accesso, nonché ai requisiti di idoneità psicofisica per gli atleti paralimpici, alla sezione paralimpica Fiamme Oro della Polizia di Stato e al reimpiego del personale non più idoneo all'attività sportiva paralimpica.

→ *la tabella continua nella pagina successiva*

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2022 (*)
(art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)

Atto	Ministero	Oggetto
d.p.r. 17/6/2022	PCM	Recepimento dell'accordo sindacale per il personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per il triennio 2019-2021.
d.p.c.m. 22/6/2022	MITE	Regolamento concernente modifiche al d.p.c.m. 29 luglio 2021, n. 128, recante regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica.
d.i. 6/6/2022	GIUSTIZIA	Regolamento relativo al modello standard di garanzia fideiussoria relativa al trasferimento della proprietà o di altro diritto reale di godimento su immobile da costruire, ai sensi dell'art. 3, comma 7-*bis* del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122.
d.m. 15/7/2022	MIMS	Regolamento che modifica il d.m. 1° dicembre 2006, n. 316, concernente il Regolamento recante riordino dei servizi automobilistici di competenza statale.
d.i. 28/6/2022	ISTRUZIONE	Regolamento recante il concorso per titoli ed esami per l'accesso al profilo professionale del Direttore dei servizi generali e amministrativi (Dsga).
d.i. 20/7/2022	MISE	Regolamento recante il contenuto e le caratteristiche della polizza di assicurazione e il relativo modello standard ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n.122.
d.m. 26/7/2022	MISE	Regolamento recante definizione dei modelli degli atti costitutivi delle società a responsabilità limitata aventi sede in Italia e con capitale versato mediante conferimenti in denaro, in attuazione dell'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n.183.
d.m. 26/7/2022	MIMS	Regolamento recante sistema di riqualificazione elettrica dei veicoli appartenenti alle categorie internazionali L, M ed N1, ai sensi dell'articolo 75, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285.
d.m. 19/7/2022	MISE	Regolamento recante modifiche al decreto 13 gennaio 2010, n. 33, concernente il regolamento di attuazione del codice della proprietà industriale adottato con decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, ai fini della disciplina del procedimento di nullità e decadenza dei marchi.
d.m. 13/8/2022	GIUSTIZIA	Regolamento recante modifiche al decreto 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.
d.p.c.m. 1/8/2028	PCM	Regolamento recante disciplina delle attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 e successive modificazioni e integrazioni, della prenotifica e misure di semplificazione dei procedimenti.
d.p.c.m. 23/8/2022	PCM	Regolamento in attuazione dell'articolo 1, comma 596, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in materia di compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici.
d.p.r. 19/7/2022	MIMS	Regolamento recante modifiche al regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare di cui al d.p.r. 8 novembre 1991, n.435.
d.i. 20/7/2022	MUR	Regolamento recante le modalità per l'approvazione e per l'aggiornamento del piano nazionale di ricerche in Antartide, i soggetti attuatori e i meccanismi di coordinamento tra le amministrazioni pubbliche interessate.
d.p.c.m. 1/9/2022	PCM	Regolamento recante disciplina dei meccanismi di raccordo tra obbligo di notifica e procedure di gara e delle misure di semplificazione delle modalità di notifica, dei termini e delle procedure relative all'istruttoria dei procedimenti rientranti nell'ambito di applicazione del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 e s.m.i., nel caso di affidamento di concessioni, anche di competenza regionale.

→ *la tabella continua nella pagina successiva*

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2022 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Atto	Ministero	Oggetto
d.m. 1/9/2022	MEF	Regolamento concernente le condizioni per l'iscrizione nel Registro dei revisori legali dei revisori di Paesi terzi, avuto riguardo ai criteri indicati dalla disciplina comunitaria, il contenuto della domanda di iscrizione e le ipotesi di cancellazione dal registro dei Revisori legali.
d.m. 8/9/2022	SALUTE	Istituzione degli ordini territoriali della professione sanitaria di fisioterapista e della federazione nazionale degli ordini della professione sanitaria di fisioterapista.
d.p.c.m. 1/9/2022	PCM	Regolamento recante le procedure per la stipula di contratti di appalti di lavori, servizi e forniture per le attività dell'agenzia per la cybersicurezza nazionale finalizzate alla tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico.
d.m. 25/8/2022	MITE	Regolamento recante criteri, modalità e requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia ai clienti finali, ai sensi dell'articolo 1, commi 80-82, della legge 3 agosto 2017, n. 124, cosiddetto "Elenco venditori".
d.m. 29/7/2022	ISTRUZIONE	Regolamento concernente l'accorpamento del primo e del secondo ciclo di istruzione della Scuola europea di Brindisi presso un'unica istituzione scolastica e la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Scuola europea di Brindisi, ai sensi dell'art. 6, comma 1-bis, del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243.
d.m. 13/9/2022	ECONOMIA	Regolamento per la disciplina delle forme e delle modalità con le quali l'Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi esercita le attività e i poteri previsti nei confronti degli intermediari del credito dell'Unione europea.
d.m. 27/9/2022	MITE	Regolamento che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti inerti di origine minerale.
d.i. 16/9/2022	MISE	Regolamento contenente gli schemi tipo previsti dagli articoli 103, comma 9 e 104, comma 9, per le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative di cui agli articoli 24, 35, 93, 103 e 104 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56.
d.i. 19/9/2022	LAVORO	Individuazione delle attività caritatevoli, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera n) del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11, come modificato dal decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218. (ID 3001-MONITOR).
d.m. 20/9/2022	MITE	Regolamento di attuazione dell'articolo 1-ter del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, concernente il programma #io sono ambiente.
d.m. 9/9/2022	INTERNO	Regolamento recante disciplina delle modalità di svolgimento dei concorsi nella Polizia di Stato per l'accesso ai ruoli del personale, ai ruoli direttivi e alle carriere dei funzionari e per la promozione a vicequestore aggiunto e dei relativi corsi di formazioni iniziale, dei corsi di formazione dirigenziale e di aggiornamento per i funzionari, nonché dei requisiti psico-fisici ed attitudinali per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alla banda musicale.
d.m. 29/9/2022	MISE	Regolamento concernente l'attuazione dell'articolo 11-quaterdecies, comma 13, lett. a) della legge n. 248 del 2 dicembre 2005, recante riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici.
d.i. 15/9/2022	MAECI	Regolamento recante norme e criteri per la ripartizione degli incentivi per le funzioni tecniche del personale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.
d.i. 26/9/2022	CULTURA	Regolamento recante criteri e modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica di cui all'articolo 1, commi 357 e 358, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.
d.p.r. 23/9/2022	MIMS	Regolamento recante disciplina del registro unico telematico e disposizioni di semplificazione in materia di cessazione dalla circolazione dei veicoli fuori uso.

→ *la tabella continua nella pagina successiva*

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2022 (*)
(art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)

Atto	Ministero	Oggetto
d.m. 4/10/2022	ECONOMIA	Regolamento recante attuazione dell'articolo 111 *bis* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, come modificato dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, sulla disciplina degli operatori bancari di finanza etica e sostenibile.
d.i. 5/10/2022	MIMS	Regolamento di amministrazione del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera, in attuazione dell'articolo 34, comma 45, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.
d.i. 13/10/2022	MIMS	Regolamento recante procedure per l'approvazione e l'installazione di sistemi di alimentazione con gas di petrolio liquefatto (Gpl) su unità da diporto e relativi motori di propulsione.
d.i. 13/10/2022	ISTRUZIONE	Regolamento concernente la definizione delle modalità delle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli della dirigenza scolastica, ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
d.p.r. 4/10/2022	INTERNO	Regolamento recante modifiche al d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394, in attuazione dell'articolo 22 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.
d.p.r. 21/10/2022	PCM	Recepimento dell'ipotesi di accordo sindacale per il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia, per il triennio 2019-2021, ai sensi dell'articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18.
d.m. 19/10/2022	SALUTE	Regolamento concernente l'istituzione del registro nazionale degli impianti protesici mammari.
d.i. 12/10/2022	MIMS	Regolamento recante criteri per la redazione del progetto di gestione dell'invaso di cui all'articolo 114, commi 2, 3 e 4 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
d.m. 25/11/2022	SALUTE	Regolamento recante l'aggiornamento al decreto del Ministro 21 marzo 1973, recante: "Disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire a contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale" limitatamente agli acciai inossidabili.
d.i. 28/12/2022	MIMS	Regolamento concernente il rilascio di concessioni di aree e banchine, ai sensi dell'articolo 18 della legge 28 gennaio 1994, n.84.

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
LAVORO	Ministero del Lavoro e Politiche Sociali
ISTRUZIONE	Ministero dell'Istruzione
MUR	Ministero dell'Università e della ricerca
CULTURA	Ministero della Cultura
SALUTE	Ministero della Salute
MITE	Ministero della Transazione Ecologica
TURISMO	Ministero del Turismo
MIMS	Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili

e. Sezione centrale di controllo contratti secretati

SEZIONE CENTRALE PER IL CONTROLLO DEI CONTRATTI SECRETATI(1) (*)				
	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2022	Rilievi emessi
Atti secretati o sottoposti a speciali misure di sicurezza	**211**	**196**	**25**	**43**

(1) attività specifica svolta, dal 1° febbraio al 31 dicembre 2021, dalla sezione centrale per il controllo dei contratti secretati, istituita in luogo dell'Ufficio di cui all'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016.

f. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2022 (*)		
1	Indagini e rapporti approvati	57
2	Deliberazioni su esiti dell'attività di controllo	1
3	Deliberazione di programmazione 2022	1
4	Altri referti inviati al Parlamento (audizioni)	0
5	Monitoraggi svolti	4

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
1/2022/G	La gestione delle risorse assegnate all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo: strumenti finanziari, moduli operativi e sistemi di valutazione
2/2022/G	L'attività dell'Ispettorato della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari
3/2022/G	Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2022 e nel contesto triennale 2022-2024
4/2022/G	Gestione delle risorse nel periodo 2013-2018 correlate all'attuazione dell'autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione
5/2022/G	Le misure volte a sostenere le persone con disabilità nel periodo dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 – La gestione del Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità di cui all'art. 104, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34
6/2022/G	Stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale di cui alla l. n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo)
7/2022/G	Il Fondo nuove competenze
8/2022/G	I finanziamenti per la ricerca nell'agricoltura biologica
9/2022/G	La gestione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili (2016-2021)
10/2022/G	Il rimpatrio volontario e assistito nella gestione dei flussi migratori
11/2022/G	Completamento raddoppio della linea ferroviaria Pescara-Bari
12/2022/G	I processi di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni e il ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione
13/2022/G	Fondo salva-opere
14/2022/G	Le bonifiche nel settore difesa
15/2022/G	La prevenzione del fenomeno dell'usura
16/2022/G	Il finanziamento di start-up
17/2022/G	Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese
18/2022/G	Accordi per l'innovazione
19/2022/G	La rete di servizi di facilitazione digitale
20/2022/G	Il servizio civile digitale

→ la tabella continua nella pagina successiva

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
21/2022/G	Il servizio civile universale
22/2022/G	Sport e inclusione sociale
23/2022/G	Servizi digitali e cittadinanza digitale – Piattaforme e applicativi (PagoPa e AppIo)
24/2022/G	Rafforzamento e potenziamento della ricerca biomedica del SSN
25/2022/G	Interventi strutturati socioeducativi per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo settore
26/2022/G	Piattaforma notifiche digitali
27/2022/G	Azioni volte a sostenere le capacità genitoriali e prevenire la vulnerabilità delle famiglie e dei bambini
28/2022/G	Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero
29/2022/G	Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da Simest
30/2022/G	Dati e interoperabilità
31/2022/G	Agenzia della cybersecurity nazionale
32/2022/G	Citizen Inclusion – miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici
33/2022/G	Infrastrutture digitali
34/2022/G	Programma innovativo per la qualità dell'abitare
35/2022/G	Sicuro verde e sociale – riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica
36/2022/G	Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario
37/2022/G	Ricerca e sviluppo sull'idrogeno
38/2022/G	Investimenti nella resilienza dell'agro-sistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche
39/2022/G	Utilizzo dell'idrogeno in settori *hard to abate*
40/2022/G	Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado
41/2022/G	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti
42/2022/G	Isole verdi
43/2022/G	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale
44/2022/G	La valorizzazione dei beni confiscati alle mafie nel PNRR
45/2022/G	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico

→ *la tabella continua nella pagina successiva*

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
46/2022/G	Investimenti infrastrutturali per le Zone economiche speciali (Zes)
47/2022/G	Stato di attuazione del PNRR – I semestre 2022
48/2022/G	Sistema degli ammortizzatori sociali: Naspi e Dis-Coll
49/2022/G	Gli esiti dell'attività di controllo svolta nell'anno 2021 e le misure conseguenziali adottate dalle amministrazioni
50/2022/G	Spese per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)
51/2022/G	Investimenti per la rigenerazione urbana
52/2022/G	Il sostegno ai beneficiari del servizio di mensa scolastica biologica
53/2022/G	Obiettivi di efficientamento e risultati conseguiti dall'introduzione del processo civile telematico (2016-2020)
54/2022/G	Irrigazione del Basso Molise con le acque dei fiumi Biferno e Fortore
55/2022/G	Attuazione delle misure previste dalla l. n. 112/2016, volte a favorire il benessere, la piena inclusione sociale e l'autonomia delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare – Fondo Dopo di noi
56/2022/G	La riforma della riscossione per effetto del d.l. n. 193/2016 e della l. n. 234/2021
57/2022/G	Fondo per il rilancio del sistema sportivo nazionale

MONITORAGGI (*)	
N° Report	Oggetto
1	Rapporto annuale sulle entrate erariali finali (analisi degli andamenti e degli scostamenti rispetto alle previsioni). Gennaio-dicembre 2021"
3	Entrate erariali finali (Versamenti)

g. *Sezione del controllo sugli enti*

ATTIVITÀ DI REFERTO 2022 (*)		
1	Enti controllati al 31/12/2022	317
2	Enti sui quali la sezione ha riferito	281[1]
3	Referti al Parlamento	148
4	Altre Deliberazioni [2]	8

[1] Sono stati considerati nel conteggio gli Automobile Club d'Italia depositati per Adunanza
[2] 1 det. programma, 3 proposte assoggettamento, 3 modalità adempimenti al controllo e 1 parere ex art 5 TUSP

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
1/2022	Relazione Fondazione Festival Due Mondi - es. 2020
2/2022	Relazione Ispi - es. 2020
3/2022	Proposta assoggettamento -
4/2022	Relazione Simest s.p.a. - es. 2020
5/2022	Relazione Sace s.p.a. - es. 2020
6/2022	Relazione Istituto enciclopedia italiana Treccani s.p.a. - es. 2020
7/2022	Relazione Iisg - es. 2020
8/2022	Relazione Onaosi - es. 2020
9/2022	Relazione Anas s.p.a. - es. 2020
10/2022	Relazione Agenzia delle entrate-Riscossione - es. 2019
11/2022	AdSP Mar Tirreno centro-settentrionale - es. 2020
12/2022	Relazione Accademia nazionale dei Lincei - es. 2020
13/2022	Relazione Giunta storica nazionale e istituti della rete - es. 2020
14/2022	Relazione Aci e AC Federati (n.104) - es. 2019
15/2022	Relazione Cipag - es. 2020
16/2022	Relazione Ipzs - es. 2020
17/2022	Programma attività sezione Controllo enti per l'anno 2022
18/2022	Relazione Consip s.p.a. - es. 2020
19/2022	Relazione Agea - es. 2019
20/2022	Relazione Iss - es. 2020
21/2022	Relazione Fondazione Ente Ville vesuviane - es. 2020
22/2022	Relazione Ogs - es. 2020
23/2022	Relazione Fondaz. Human Technopole - es. 2020
24/2022	Relazione Cineca - ess. 2017, 2018 e 2019
25/2022	Relazione Enasarco - ess. 2019 e 2020
26/2022	Relazione n. 23 Enti Parco nazionale - es 2020
27/2022	Relazione Amco - es. 2020
28/2022	Relazione Fapps - es. 2020
29/2022	Relazione Iit - es. 2020
30/2022	Relazione Ivass - es. 2020
31/2022	Relazione AdSP Mar Adriatico orientale - es. 2019
32/2022	Relazione INAIL - es. 2020
33/2022	Relazione Biennale di Venezia - es. 2020

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
34/2022	Relazione INGV - es. 2020
35/2022	Relazione AdSP Mar Adriatico meridionale - ess. 2019 e 2020
36/2022	Relazione PagoPA s.p.a. - es. 2020
37/2022	Relazione UNIONCAMERE - es. 2020
38/2022	Relazione ENPAM - ess. 2018,2019 e 2020
39/2022	Relazione FASC - es. 2020
40/2022	Relazione Fondaz. centro sperimentale di cinematografia - es. 2020
41/2022	Relazione AdSP Mar di Sardegna - es. 2020
42/2022	Relazione Sogesid s.p.a. - es. 2020
43/2022	Relazione Inrim - es. 2020
44/2022	Relazione Inda - es. 2020
45/2022	Relazione Istituto naz. studi sul Rinascimento - es. 2020
46/2022	Relazione Invitalia - es. 2020
47/2022	Relazione Csea - es. 2020
48/2022	Relazione Consap - es. 2020
49/2022	Relazione Equitalia giustizia s.p.a. - es. 2019
50/2022	Relazione Cisam - es. 2020
51/2022	Relazione Unms - ess. 2019/2020
52/2022	Relazione Ispra - es. 2020
53/2022	Relazione Inarcassa - es. 2020
54/2022	Relazione Cassa previdenza forze armate - es. 2020
55/2022	Relazione Ales - es. 2020
56/2022	Relazione Mefop s.p.a. - es. 2020
57/2022	Relazione Asi - es. 2020
58/2022	Relazione Fondazione La Triennale di Milano - es. 2020
59/2022	Relazione Fondaziona Museo nazionale della scienza e della tecnologia Leonardo da Vinci - es. 2020
60/2022	Relazione Rai- es. 2020
61/2022	Relazione Agenzia delle entrate - Riscossione - es. 2020
62/2022	Relazione Ansv - es. 2020
63/2022	Relazione Fondo Mef - es. 2020
64/2022	Relazione Istituto nazionale di studi verdiani - es. 2020
65/2022	Relazione Museo fisica E. Fermi - es. 2020
66/2022	Relazione Anmil - ess. 2019 e 2020
67/2022	Relazione InvImIt sgr s.p.a. - es. 2020
68/2022	Relazione Cassa nazionale del notariato - es. 2020
69/2022	Relazione Istituto Luce-Cinecittà s.r.l. - es. 2020
70/2022	Relazione Anpal Servizi s.p.a. -es. 2020
71/2022	Relazione Gse s.p.a. - es. 2020
72/2022	Relazione AdSP Mar Ionio - ess. 2019 e 2020
73/2022	Relazione Cassa prev. ed assist. tra dipendenti Ministero infrastrutture e mobilità sostenibili- Cpa - es. 2021
74/2022	Relazione Enpaf - es. 2020
75/2022	Relazione Fondazione Casa Buonarroti - es. 2020
76/2022	Relazione Lilt - es. 2020

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
77/2022	Relazione Ens Onlus -ess. 2019 e 2020
78/2022	Relazione Cai - es. 2019
79/2022	Relazione Inps - es. 2020
80/2022	Relazione AdSP Mar Ligure occidentale - es. 2020
81/2022	Relazione Enpacl - es. 2021
82/2022	Relazione Enpaia - es. 2021
83/2022	Relazione Enasarco - es. 2021
84/2022	Relazione Sogei - es. 2020
85/2022	Relazione Infn - es. 2020
86/2022	Relazione Area ricerca scientifica e tecnologica di Trieste - es. 2020
87/2022	Relazione Invalsi - es. 2020
88/2022	Relazione Agenzia del Demanio - es. 2020
89/2022	Relazione Sport e Salute s.p.a. - es. 2020
90/2022	Relazione Comitato italiano paralimpico (Cip) - ess. 2019 e 2020
91/2022	Relazione Enea - es. 2020
92/2022	Relazione Istat - es. 2020
93/2022	Relazione Istituto nazionale studi romani - es. 2020
94/2022	Relazione Difesa Servizi s.p.a. - es. 2020
95/2022	Relazione Ferrovie dello Stato italiane s.p.a. - es. 2020
96/2022	Relazione Eppi - ess. 2019 e 2020
97/2022	Relazione Opera nazionale assistenza personale del Corpo dei Vigili del fuoco - ess. 2019 e 2020
98/2022	Relazione Rof - es. 2020
99/2022	Relazione Inapp - es. 2020
100/2022	Modalità di adempimento al controllo - Leonardo s.p.a.
101/2022	Relazione Consorzio Parco geominerario storico e ambientale della Sardegna - es. 2020
102/2022	Relazione Eur s.p.a. - es. 2020
103/2022	Relazione Studiare sviluppo s.r.l. (ora Eutalia s.r.l.) - es. 2020
104/2022	Relazione Associazione della Croce Rossa italiana - es. 2020
105/2022	Relazione Fondazione Maxxi - es. 2020
106/2022	Relazione Formez pa - es. 2020
107/2022	Relazione Fintecna s.p.a. - es. 2020
108/2022	Relazione Sogin s.p.a. - es. 2020
109/2022	Proposta di assoggettamento - Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 s.p.a.
110/2022	Proposta assoggettamento - Sose s.p.a.
111/2022	Relazione Istituto superiore di sanità (Iss) - es. 2021
112/2022	Relazione Crea - es. 2020
113/2022	Modalità di adempimenti al controllo - Giubileo 2025
114/2022	Relazione AdSP Mar Ligure orientale - es. 2020
115/2022	Relazione Cnpr - es. 2020
116/2022	Relazione Equitalia giustizia s.p.a. - es. 2020
117/2022	Relazione Ram logistica, infrastrutture e trasporti s.p.a. - es. 2020
118/2022	Relazione Ente nazionale risi - es. 2020
119/2022	Relazione Iisg - es. 2021

la tabella continua nella pagina successiva →

→ *continuazione tabella pagina precedente*

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
120/2022	Relazione Cirm - es. 2020
121/2022	Relazione Ispi - es. 2021
122/2022	Relazione Ismea - es. 2021
123/2022	Parere Ismea
124/2022	Relazione Cira s.c.p.a. - es. 2020
125/2022	Relazione Cnr - es. 2020
126/2022	Relazione Svimez - es. 2021
127/2022	Relazione Stazione zoologica Anton Dohrn - es. 2020
128/2022	Relazione Enpab - es. 2021
129/2022	Relazione AdSP Mar Tirreno settentrionale - es. 2020
130/2022	Relazione Enac - es. 2020
131/2022	Relazione Ivass - es. 2021
132/2022	Relazione AdSP Mar Adriatico orientale - es. 2020
133/2022	Relazione Aero club d'Italia - es. 2021
134/2022	Relazione Fondazione Museo nazionale della scienza e tecnologia Leonardo da Vinci - es. 2021
135/2022	Relazione Inaf - es. 2020
136/2022	Relazione Accademia della crusca - es. 2020
137/2022	Relazione Uici - es. 2020
138/2022	Relazione Istituto nazionale Ferruccio Parri - ess. 2019 e 2020
139/2022	Relazione Sioi - es. 2020
140/2022	Relazione Ice - es. 2021
141/2022	Relazione Agea - es. 2020
142/2022	Relazione Anvur - es. 2020
143/2022	Relazione Acquedotto pugliese s.p.a. - es. 2020
144/2022	Relazione Indam - es. 2020
145/2022	Relazione Accademia nazionale dei Lincei - es. 2021
146/2022	Relazione Anas s.p.a. - es. 2021
147/2022	Relazione Poste Italiane s.p.a. - es. 2021
148/2022	Relazione Enpapi - ess. dal 2018 al 2020
149/2022	Relazione Aci + AC Federati (n. 104) - es. 2020
150/2022	Relazione Fasc - es. 2021
151/2022	Relazione Indire - es. 2020
152/2022	Modalità adempimento controllo - Siae
153/2022	Relazione Consorzio Ticino, Consorzio Adda e Consorzio Oglio - ess. 2020
154/2022	Relazione Enit - es. 2020
155/2022	Relazione Cassa depositi e prestiti s.p.a. - es. 2021
156/2022	Relazione AdSP Mar Tirreno centrale - es. 2020

AUDIZIONI (*)	
Data	Oggetto
/	Non si sono svolte audizioni

h. *Sezione delle autonomie*

REFERTI AL PARLAMENTO (*)	
N°	Oggetto
6/2022/FRG	Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome
11/2022/FRG	Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali
19/2022/FRG	Relazione sulla gestione degli enti del Servizio sanitario Nazionale

COORDINAMENTO DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO (*)	
N°	Oggetto
1/2022/INPR	Programma delle attività per l'anno 2022
2/2022/INPR	Linee guida per la relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sul bilancio di previsione 2022-2024, per l'attuazione dell'art. 1, cc. 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266.
3/2022/INPR	Linee guida per la relazione del collegio dei revisori dei conti sul bilancio di previsione delle Regioni e delle Province autonome per gli esercizi 2022-2024 (art. 1, cc. 166 e seguenti, legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, c. 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).
7/2022/INPR	Linee guida per la relazione del collegio dei revisori dei conti sul rendiconto delle Regioni e delle Province autonome per l'esercizio 2021 (art. 1, cc. 166 e seguenti, legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, cc. 3 e 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)
10/2022/INPR	Linee guida per la relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sul rendiconto 2021, per l'attuazione dell'art. 1, cc. 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266
12/2022/INPR	Linee guida per la relazione del collegio sindacale degli enti del Servizio Sanitario Nazionale sul bilancio di esercizio 2021
13/2022/INPR	Nota di coordinamento in materia di controlli sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
15/2022/INPR	Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2021
16/2022/INPR	Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021 (art. 148, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)).
17/2022/INPR	Linee guida per la relazione degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali sul bilancio consolidato per l'esercizio 2021
18/2022/INPR	Metodologia per lo svolgimento dei controlli sulla attuazione del PNRR in ambito territoriale e sviluppo del *dataset* da utilizzare anche per valutare la sostenibilità delle iniziative adottate

QUESTIONI DI MASSIMA (*)	
N°	Oggetto
4/2022/QMIG	Disciplina applicabile alle unioni di Comuni in materia di facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato-art. 1, c. 229, legge 28 dicembre 2015, n. 208
5/2022/QMIG	Incarichi a contratto (art. 110 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) riconoscimento indennità ad personam nel caso in cui il dipendente incaricato sia già dipendente nel perimetro della pubblica amministrazione e sia posto in aspettativa senza assegni, ma con conservazione del posto.
8/2022/QMIG	Rimborso delle anticipazioni di liquidità nel caso di enti in condizioni di dissesto finanziario - riconoscimento in capo all'organo straordinario di liquidazione ovvero al comune della competenza al rimborso delle quote capitali e interessi relative ad anticipazioni di liquidità diverse da quelle di cui all'art. 222 TUEL contratte prima della dichiarazione di dissesto
9/2022/QMIG	Art. 3, cc. 13 e 14, legge n. 56/2019 - remunerazione dei dipendenti per l'attività di presidente o di membro della commissione esaminatrice di un concorso pubblico per l'accesso a un pubblico impiego bandito da un ente locale, sia qualora appartenenti ai ruoli dell'amministrazione che bandisce la procedura sia di altra amministrazione.
14/2022/QMIG	Art. 5, c. 9, del d.l. 6 luglio 2012, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135 così come modificato dall'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 – ammissibilità di un quesito concernente la possibilità per una pubblica amministrazione di conferire incarichi retribuiti a personale in quiescenza già appartenente ai ruoli della medesima amministrazione).

AUDIZIONI (*)	
Data	Oggetto
04/05/2022	Assetto della finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale (presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

i. Sezioni riunite in sede consultiva

DELIBERAZIONI (*)	
Parere	Oggetto
1/CONS/2022	Schema di decreto legislativo recante: "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti del Consiglio regionale della Sardegna".
2/CONS/2022	Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021, ai sensi dell'articolo 25-bis della legge n. 196 del 2009.
3/CONS/2022	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Regolamento recante modifiche al regio decreto 23 maggio 1924 n. 827, che approva il regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, al fine di armonizzare la disciplina con le disposizioni inerenti all'accertamento qualificato di cui all'art. 6 del decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29".

j. Collegio per il controllo concomitante

DELIBERAZIONI (*)	
N.	Oggetto
1/CCC/2022	Quadro programmatico annuale del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2022"
2/CCC/2022	Mobilità e Logistica. Elettrificazione delle banchine dei porti (cold ironing)" PNC (compl. alla misura PNRR M3C2 1.3)
3/CCC/2022	Potenziamento dei centri per l'impiego. PNRR M5C1 I1.1
4/CCC/2022	Salute, ambiente, biodiversità e clima. PNC E.1
5/CCC/2022	Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi. PNC C1 e C2
6/CCC/2022	Casa come primo luogo di cura e telemedicina PNRR M6C1 I1.2
7/CCC/2022	Ampliamento dell'accessibilità a musei, biblioteche e archivi PNRR M1C3 I1.2
8/CCC/2022	Mobilità e Logistica. Elettrificazione delle banchine dei porti (cold ironing) PNC (compl. alla misura PNRR M3C2 1.3) Mari Tirreno Meridionale e Ionio
9/CCC/2022	Mobilità e Logistica. Elettrificazione delle banchine dei porti (cold ironing) (compl. alla misura PNRR M3C2 1.3) Mare Adriatico Centrale
10/CCC/2022	Creazione di imprese femminili PNRR M5C1 1I.2
11/CCC/2022	Mobilità e Logistica. Elettrificazione delle banchine dei porti (cold ironing) PNC (compl. alla misura PNRR M3C2 1.3) Mari Tirreno Meridionale e Ionio
12/CCC/2022	Integrazione del Programma annuale del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2022
13/CCC/2022	Potenziamento delle Infrastrutture per lo sport a scuola PNRR M4C1 I1.3
14/CCC/2022	Mobilità e Logistica. Elettrificazione delle banchine dei porti (cold ironing) PNC (compl. alla misura PNRR M3C2 1.3) - Porto interno di Rovigo
15/CCC/2022	Mobilità e Logistica. Elettrificazione delle banchine dei porti (cold ironing)" PNC (compl. alla misura PNRR M3C2 1.3)
16/CCC/2022	Bonifica dei siti orfani PNRR M2C4 I3.4 e fondi DM 269/2020
17/CCC/2022	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica PNRR M4C1 I3.3
18/CCC/2022	Piano Italia 1 giga PNRR M1C2 I3.1.1
19/CCC/2022	Piano Italia 5G PNRR M1C2 I3.1.2
20/CCC/2022	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia PNRR M4C1 I1.1
21/CCC/2022	Fondo nazionale per il programma della ricerca e Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale PNRR M4C2 I1.1
22/CCC/2022	Salute, ambiente, biodiversità e clima. PNC E.1
23/CCC/2022	Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica M2C2 I4.3
24/CCC/2022	Mobilità e Logistica. Elettrificazione delle banchine dei porti (cold ironing). Elettrificazione banchine del Porto interno di Rovigo
25/CCC/2022	Bonifica dei siti orfani PNRR M2C4 I3.4 e fondi DM 269/2020
26/CCC/2022	Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà) M1C3 I3.2

k. Sezioni regionali di controllo

1. Attività collegiale

	Tipologia e Oggetto della Decisione (*)	Quantità
1	Decisione di parifica (art. 1, c. 5, del d.l. n. 174/2012)	24
2	Deliberazioni sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della regione (art. 1, c. 3, e 4, del d.l. n. 174/2012)	14
3	Deliberazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012)	23
4	Deliberazioni sul sistema dei controlli interni della regione (art. 1, c. 6, del d.l. n. 174/2012)	8
5	Deliberazioni sui rendiconti dei gruppi consiliari (art. 1, commi 10 e ss, del d.l. n. 174/2012)	218
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)	81
7	Pronunce sugli enti locali (art. 1, c. 166, della l. n. 266/2005 e art. 148-bis Tuel)	1.176
9	Deliberazioni sugli enti locali ex art. 148 del Tuel	138
10	Deliberazioni ex art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 149/2011	61
11	Deliberazioni ex artt. 243-bis e ss. del Tuel	167
12	Pareri (art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003)	253
13	Pareri sugli atti di costituzione societaria o acquisto di partecipazioni (art. 5, cc. 3 e 4, TUSP)	228
14	Deliberazioni di controllo preventivo e successivo di legittimità	45
15	Deliberazioni di controllo sulla gestione	154
16	Altre deliberazioni	721
	TOTALE	**3.314**

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI (*)			
sezione	Decisione n.	Esercizio	Descrizione
ABRUZZO	SRCABR/76/2022/PARI	2016-2020	Decisione di parificazione dei rendiconti generali della regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016, 2017 relativamente al capitolo di spesa 11102 e per gli esercizi finanziari 2018, 2019 e 2020
ABRUZZO	SRCABR/212/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo
BASILICATA	SRCBAS/28/2022/PARI	2018	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Basilicata
BASILICATA	SRCBAS/61/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Basilicata
CALABRIA	SRCCAL/87/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Calabria
CAMPANIA	SRCCAM/108/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania
EMILIA ROMAGNA	SRCERO/105/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna
LAZIO	SRCLAZ/135/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Lazio
LIGURIA	SRCLIG/47/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Liguria
LOMBARDIA	SRCLOM/114/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Lombardia
MARCHE	SRCMAR/114/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Marche
MOLISE	SRCMOL/192/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise
PIEMONTE	SRCPIE/101/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte
PUGLIA	SRCPUG/140/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia
TOSCANA	SRCTOS/131/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana – Ammissione Parziale
TOSCANA	SRCTOS/243/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana – Prosecuzione e definizione giudizio
UMBRIA	SRCUMB/68/2022/PAR	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria
VENETO	SRCVEN/101/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Veneto

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME (*)			
sezione	Decisione n.	Esercizio	Descrizione
SARDEGNA	SSRRSA/1/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Sardegna
TRENTINO ALTO ADIGE – SUDTIROL	SSRRTN/1/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Trentino Alto Adige - Südtirol
TRENTINO ALTO ADIGE – SUDTIROL	SSRRTN/2/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Provincia Autonoma di Bolzano
TRENTINO ALTO ADIGE – SUDTIROL	SSRRTN/3/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Provincia Autonoma di Trento
SICILIA	SSRRSC/2/2022/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana
FRIULI VENEZIA GIULIA	SRCFVG/47/2022/PARI	2021	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Friuli – Venezia Giulia

III. Controllo di legittimità

ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' (*) (1) - Controllo Successivo -			
Pendenti al 01/01/2022	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2022
158	268	168	264

ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' (*) (1) - Controllo Preventivo -			
Pendenti al 01/01/2022	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2022
125	7.380	7.380	125

(1) Il dettaglio delle singole Sezioni sarà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023, presso la rispettiva sede regionale

IV. Attività consultiva

Attività consultiva: numero e ripartizione dei pareri con quesiti ammissibili 2022								
Tipologia Ente istante	CENTRO		NORD		SUD		DATO NAZIONALE	
	N° Pronunce	%	N° Pronunce	%	N° Pronunce	%	N° Pronunce	%
Comune	22	16%	48	35%	49	35%	119	86%
Provincia/Città metropolitana	2	1%	3	2%	4	3%	9	6%
Altro	0	0	2	1%	1	1%	3	2%
Regione	0	0	2	1%	1	1%	3	2%
Unione di comuni	0	0	3	2%	2	1%	5	4%
Totale	**24**	**17%**	**58**	**42%**	**57**	**41%**	**139**	**100%**

Attività consultiva: ambiti tematici dei quesiti ammissibili 2022		
Aree tematiche della contabilità pubblica	Quantità	Frequenza sul tot. Quesiti 2022
PNRR	1	1%
Fondi Covid-19	0	0%
Affidamento contratti pubblici	1	1%
Incentivi funzioni tecniche (art. 113 c.c.p.)	14	9%
Operazioni di partenariato pubblico-privato	0	0%
Vincoli alle spese di personale e alle assunzioni	28	18%
Trattamento economico del personale	24	15%
Affidamento di incarichi esterni	6	4%
Compensi organi politici o organi di controllo	10	6%
Gestione patrimonio immobiliare	6	4%
Rapporti con società partecipate	13	8%
Regolamentazione tributi/tasse locali	3	2%
Riconoscimento debiti fuori bilancio	5	3%
Applicazione principi contabili 118/2011	13	8%
Altro	27	17%
Totale	**151**	**100%**

V.Controllo sui rendiconti degli enti locali

Controlli sui rendiconti dei Comuni effettuati nel 2022 e 2021				
Area e Fascia di popolazione	2022 N° Comuni esaminati	2022 N° rendiconti esaminati	2021 N° Comuni esaminati	2021 N° rendiconti esaminati
CENTRO	**276**	**611**	**404**	**894**
fino a 5000	130	199	303	609
5000-14999	81	113	56	155
15000-50000	50	33	37	103
oltre 50000	15	266	8	27
NORD	**801**	**925**	**787**	**1173**
fino a 5000	587	169	552	759
5000-14999	146	53	165	285
15000-50000	44	27	55	102
oltre 50000	24	676	15	27
SUD	**475**	**924**	**286**	**730**
fino a 5000	364	143	205	547
5000-14999	72	44	55	125
15000-50000	26	16	20	44
oltre 50000	13	721	6	14
Totale	**1552**	**2460**	**1477**	**2797**
fino a 5000	1081	511	1060	1762
5000-14999	299	210	276	551
15000-50000	120	76	112	246
oltre 50000	52	1663	29	67

Controlli sui rendiconti di Province/Città metropolitane effettuati nel 2022 e 2021				
Area geografica	2022 N° Enti esaminati	2022 N° rendiconti esaminati	2021 N° Enti esaminati	2021 N° rendiconti esaminati
CENTRO	3	7	5	15
NORD	6	12	7	14
SUD	5	9	7	17
Totale	**14**	**28**	**19**	**46**

Controlli sui rendiconti degli enti locali: aree d'irregolarità accertate con maggiore frequenza nel 2022	
Aree di irregolarità	Frequenze
Fondi Covid-19	3%
Debiti fuori bilancio	5%
Dissesto / Dissesto guidato	0%
Conto economico	0%
Stato patrimoniale	2%
Equilibri di bilancio	5%
Fondo crediti di dubbia esigibilità	7%
Fondo pluriennale vincolato	5%
Gestione di cassa	8%
Gestione di competenza	4%
Gestione di liquidità	7%
Gestione dei residui	12%
Indebitamento	3%
Altre tematiche relative ad organismi partecipati	3%
PNRR	0%
Piano di riequilibrio	0%
Risultato di amministrazione	15%
Rilevazione ord/stra partecipazioni	1%
Saldi di finanza pubblica	1%
Spesa di personale	0%
Sanità	0%
Servizi conto terzi	0%
Vincoli di bilancio	2%
Varie	17%

VI. Piani di riequilibrio finanziario pluriennale pervenuti nel 2022

Piani di riequilibrio pluriennale pervenuti nel 2022 alle Sezioni regionali					
Area/Regione	Fino a 1000	1000 - 5000	5000-15000	Oltre 15000	TOTALE
CENTRO	**33%**	**13%**	**25%**	**9%**	**18%**
ABRUZZO	22%	4%	0%	0%	5%
LAZIO	11%	4%	17%	9%	9%
MOLISE	0%	4%	0%	0%	2%
UMBRIA	0%	0%	8%	0%	2%
NORD	**33%**	**30%**	**8%**	**0%**	**20%**
VENETO	0%	4%	0%	0%	2%
LIGURIA	22%	4%	8%	0%	7%
LOMBARDIA	0%	4%	0%	0%	2%
PIEMONTE	11%	17%	0%	0%	9%
SUD	**33%**	**57%**	**67%**	**91%**	**62%**
CALABRIA	0%	9%	8%	9%	7%
CAMPANIA	11%	22%	0%	55%	22%
PUGLIA	22%	9%	25%	18%	16%
SICILIA	0%	17%	33%	9%	16%
Totale	**17%**	**43%**	**23%**	**17%**	**100%**

III. DOTAZIONI ORGANICHE

I. Personale di magistratura

SITUAZIONE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA AL 01/01/2023				
Funzione	Area Di Competenza	Organico	Presenti (1)	Posti Vacanti
PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI		1	1	0
PRESIDENTE AGGIUNTO		1	1	0
PROCURATORE GENERALE		1	1	0
PROCURATORE GENERALE AGGIUNTO		1	1	0
CONTROLLO	Sezioni Regionali	172	125	47
	Centro	113	80	33
GIURISDIZIONE	Sezioni Regionali	139	107	32
	Centro	35	33	2
PROCURA	Sezioni Regionali	144	106	38
	Centro	21	17	4
TOTALE PARZIALE	Sezioni Regionali	455	338	117
	Centro	169	130	39
	Fuori Ruolo Istituzionale	6	4	2
	Posti da attribuire agli uffici	2	0	2
	Totale	**636**	**476**	**160**

II. Personale amministrativo

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E COMANDATO AL 01/01/2023(1)								
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	3(2)	3
Dirigenti 2^ fascia	5	3	1	0	1	1	32	43
Totale dirigenti	**5**	3	**1**	**0**	**1**	**1**	**35**	**46**
Personale "area 3"	186	315	25	163	65	182	287	1.223
Personale "area 2"	80	136	18	145	39	178	287	883
Personale "area 1"	1	5	1	3	1	4	13	28
Totale aree 1-2-3	**267**	**456**	**44**	**311**	**105**	**364**	**587**	**2.134**
TOTALE	**272**	**459**	**45**	**311**	**106**	**365**	**622**	**2.180**

(1) *Nella tabella è incluso tutto il personale in servizio presso la Corte dei conti di ruolo e in posizione di comando in. Sono esclusi tutti i dipendenti di ruolo in posizione di comando out e tutto il personale in posizione di distacco in.*

(2) *Di cui n. 2 di ruolo e n. 1 dirigente di II fascia con incarico dirigenziale generale.*

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA