



CORTE DEI CONTI

---

INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2024

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 13 febbraio 2024  
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI







CORTE DEI CONTI

---

INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2024

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 13 febbraio 2024  
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI

*Hanno collaborato alla stesura della presente Relazione*

*Coordinatore: Giovanni Comite*

*Gerardo de Marco - Giulia De Franciscis - Rossella Bocci - Innocenza Zaffina -  
Ilaria Annamaria Chesta - Angelo Maria Quaglioni - Francesco Antonino Cancilla -  
Michela Muti - Stefania Anna Dorigo - Elisabetta Conte*

*Editing*

*Maria Grazia Migliorini - Sara Cartolano - Gisella Cimmino - Anna De Robertis -  
Elisabetta Marcatili - Anna Rosa Sanseverino*

*Elaborazione dati*

*Nicola Capece*

*Stampa*

*Corte dei conti - Centro unico per la fotocoproduzione 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.....	13
<i>Questioni in materia di formazione dei bilanci pubblici</i>	13
<i>Limiti costituzionali del soccorso finanziario</i>	15
<i>Questioni in tema di danno erariale all'immagine</i>	15
<i>Limiti di assimilabilità degli ordinamenti pensionistici civile e militare</i>	16
2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza delle S.U. della Suprema Corte di cassazione.....	18
<i>La giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile: limiti di azionabilità del danno da disservizio</i>	19
<i>Il perimetro del sindacato sulle società pubbliche</i>	20
<i>La giurisdizione sui privati percettori di finanziamenti o contribuzioni pubbliche</i>	22
<i>Agenti contabili: elementi soggettivi e funzionali incidenti sulla giurisdizione</i>	23
<i>Profili processuali del riparto di giurisdizione</i>	25
<i>Le azioni a tutela del credito erariale</i>	26
<i>La giurisdizione in materia pensionistica</i>	26

#### CAPITOLO II

##### L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

1. Profili generali.....	29
2. L'attività delle SSRR in sede giurisdizionale in ordinaria composizione.....	29
<i>Le questioni di massima – giudizi in materia pensionistica</i>	29
<i>Giudizi in materia di responsabilità erariale</i>	30
3. L'attività delle SSRR in sede giurisdizionale in speciale composizione .....	31
<i>Ricorsi avverso le decisioni di parificazione dei rendiconti regionali</i>	33
<i>Ricorsi avverso le decisioni delle Sezioni regionali di controllo in materia sanitaria</i>	35
<i>I ricorsi in materia di rendicontazione dell'attività dei Gruppi consiliari regionali</i>	36
<i>I giudizi promossi avverso l'inclusione di soggetti pubblici nell'elenco annuale dell'Istat</i>	37

## CAPITOLO III

### L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali.....	39
2. I giudizi di responsabilità: questioni pregiudiziali e preliminari di rito.....	39
<i>Questioni di legittimità costituzionale</i> .....	39
<i>Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile</i> .....	39
<i>Rapporti fra giudizio penale, civile, amministrativo e giudizio di responsabilità amministrativa</i> .....	44
<i>Questioni relative all'invito a dedurre e alla nullità della citazione</i> .....	45
<i>Altre questioni preliminari di rito</i> .....	48
<i>Limiti ai poteri sindacatori del giudice e preclusioni processuali</i> .....	48
<i>Onere probatorio e utilizzabilità di elementi di prova raccolti in altri giudizi</i> .....	49
<i>Tecniche decisionali</i> .....	49
3. I giudizi di responsabilità: questioni sostanziali .....	50
<i>Questioni preliminari di merito: la prescrizione</i> .....	50
<i>Elemento psicologico (dolo e colpa grave) e incidenza della novella di cui all' art. 21, cc. 1 e 2, d.l. n. 76/2020, convertito con l. n. 120/2020</i> .....	52
<i>Nesso di causalità</i> .....	55
<i>Qualificazione e quantificazione del danno</i> .....	55
<i>Danno all'immagine</i> .....	56
<i>Danno da violazione del rapporto di esclusiva e da violazione del sinallagma</i> .....	59
<i>Danno da illecito utilizzo di risorse provenienti da fondi pubblici nazionali ed europei</i> .....	62
<i>Danno alla concorrenza e danno derivante da illegittimo affidamento di incarichi</i> .....	66
<i>Danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica</i> .....	68
<i>Danno da mancata entrata</i> .....	69
<i>Danno da disservizio</i> .....	71
<i>Danno da illegittima erogazione di emolumenti o indennità</i> .....	72
<i>Danno indiretto: responsabilità sanitaria</i> .....	73
<i>Ulteriori ipotesi di danno indiretto</i> .....	75
<i>Altre fattispecie di danno</i> .....	77
4. Il rito abbreviato: questioni pregiudiziali e preliminari di rito.....	78
5. I giudizi di responsabilità sanzionatoria: questioni pregiudiziali, preliminari di rito e questioni sostanziali .....	79
6. Le azioni a tutela delle ragioni del credito erariale.....	81
7. I giudizi sui conti: questioni pregiudiziali, preliminari di rito e questioni sostanziali .....	84
<i>Questioni di legittimità costituzionale</i> .....	84
<i>Giurisdizione contabile nei giudizi sui conti</i> .....	84
<i>Altre questioni preliminari di rito</i> .....	85
<i>Questioni sostanziali: obblighi incombenti sugli agenti contabili e irregolarità dei conti</i> .....	88
8. I giudizi pensionistici: questioni pregiudiziali, preliminari di rito e questioni sostanziali...	89
<i>Questioni di legittimità costituzionale</i> .....	89
<i>Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile</i> .....	90
<i>Rapporti fra giudizio pensionistico e altri giudizi</i> .....	91

<i>Requisiti di ammissibilità del ricorso</i>	91
<i>Altre questioni preliminari di rito</i>	92
<i>Questioni sostanziali: pensioni di reversibilità</i>	92
<i>Prestazioni pensionistiche riconosciute in seguito a infermità o lesioni contratte per causa di servizio</i>	93
<i>Riliquidazione del trattamento pensionistico e base pensionabile</i>	93
<i>Riscatto, ricongiunzione e totalizzazione</i>	95
<i>Giudizio di ottemperanza</i>	96
<b>9. I giudizi a istanza di parte: questioni pregiudiziali e preliminari di rito.....</b>	<b>96</b>
<i>Questioni di legittimità costituzionale</i>	96
<i>Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile</i>	97
<i>Altre questioni preliminari di rito</i>	97

## CAPITOLO IV

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

<b>1. Premessa.....</b>	<b>99</b>
<b>2. Questioni processuali nel giudizio di responsabilità amministrativa .....</b>	<b>100</b>
<i>Natura del giudizio di appello e specificità dei motivi</i>	100
<i>Rapporti tra appello principale e gravami incidentali</i>	102
<i>Inammissibilità, improcedibilità dell'appello e interesse all'impugnazione</i>	103
<i>Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile</i>	106
<i>Ipotesi di rinvio al primo giudice</i>	108
<i>Sospensione e interruzione del giudizio</i>	109
<i>Questioni pregiudiziali: nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza</i>	109
<i>Nullità dell'atto di citazione per carenza di notizia concreta e specifica di danno</i>	110
<i>Nullità della citazione per difformità rispetto al fatto esplicitato nell'invito a dedurre</i>	110
<i>Nullità dell'atto di citazione per erronea indicazione dell'amministrazione danneggiata</i>	111
<i>Questioni preliminari di merito: prescrizione</i>	111
<i>Giudizi di revocazione</i>	113
<i>Giudizi di interpretazione</i>	115
<i>Giudizi con rito abbreviato</i>	115
<b>3. Altre questioni processuali.....</b>	<b>116</b>
<i>Rapporti fra giudizio civile, penale, amministrativo e giudizio di responsabilità amministrativa. Rilevanza della sentenza di patteggiamento anche a seguito dell'intervento del d.lgs. n. 150/2022</i>	116
<i>Omessa pronuncia e violazione degli artt. 101, c. 3, c.g.c. e 112, c.p.c.</i>	117
<i>Divieto di nova in appello</i>	118
<i>Raccordo tra funzione giurisdizionale e di controllo: rilevanza probatoria nel giudizio di responsabilità amministrativa dei pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva</i>	118
<i>Estinzione del giudizio</i>	119
<i>Sequestro in appello</i>	120
<b>4. Questioni sostanziali in materia di responsabilità amministrativa.....</b>	<b>121</b>
<i>Elementi costitutivi della responsabilità</i>	121
<i>Danno erariale</i>	121

<i>Elemento psicologico e incidenza della novella di cui all' art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020</i>	122
<i>Nesso causale</i>	123
<i>Insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali</i>	124
<i>Compensatio lucri cum damno</i>	125
<i>Solidarietà e parziarietà dell' obbligazione erariale</i>	125
<i>Responsabilità degli eredi</i>	126
<i>Potere riduttivo</i>	126
<i>Danno da violazione del rapporto di esclusiva e da violazione del sinallagma</i>	127
<i>Danno da contrattazione collettiva</i>	128
<i>Danno da illecito utilizzo o da indebita percezione di fondi nazionali ed europei e danno al "programma" di spesa pubblica</i>	129
<i>Danno al programma di spesa pubblica</i>	131
<i>Danno da violazione della normativa in materia di concorrenza</i>	131
<i>Danno indiretto</i>	132
<i>Danno da disservizio</i>	134
<i>Danno da malpractice sanitaria</i>	135
<i>Danno conseguente a illecito conferimento di incarichi esterni</i>	136
<i>Danno da illecita gestione di immobili pubblici</i>	137
<i>Danno all'immagine</i>	138
<i>Danno derivante da non corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari dei Consigli regionali</i>	140
<i>Danno da mancata entrata</i>	140
<b>5. Altre fattispecie di danno .....</b>	<b>142</b>
<i>Mancato rispetto nelle campagne di produzione del latte della normativa in materia delle c.d. "quote latte"</i>	142
<i>Danno da indebita ricapitalizzazione di una società in house in perdita</i>	142
<i>Danno da mancata stipula di transazione</i>	143
<i>Indebita erogazione di corrispettivi per assistenza ai migranti</i>	143
<i>In tema di responsabilità sanzionatoria</i>	143
<b>6. Questioni in materia pensionistica.....</b>	<b>145</b>
<i>Questioni processuali</i>	145
<i>Questioni sostanziali</i>	149
<i>Questioni in materia di giudizi di conto</i>	154
<b>7. Questioni concernenti i giudizi ad istanza di parte.....</b>	<b>155</b>

**PARTE SECONDA**  
**ATTIVITA' DI CONTROLLO**

**CAPITOLO V**

**COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA**

1. Profili generali.....	159
2. La giurisprudenza costituzionale in tema di finanza pubblica .....	159
<i>Principio di copertura finanziaria di norme onerose</i> .....	160
<i>Coordinamento finanziario, di cui all'art. 117, c. 3, Cost.</i> .....	163
<i>Armonizzazione dei bilanci pubblici</i> .....	166
<i>Violazione della regola aurea che consente il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento</i> .....	166
<i>Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale.</i> .....	167
3. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato .....	167
4. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica .....	171
5. La Relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR .....	178
6. Le audizioni e memorie parlamentari.....	181
7. Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa - Aspetti finanziari della nuova legislazione (quantificazione degli oneri e coperture) .....	183
8. La funzione di orientamento su temi che richiedono unitarietà di indirizzi per le amministrazioni pubbliche.....	186
9. Il controllo sugli atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni .....	187
10. La certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro .....	187
11. Le pronunce delle SSRR in sede consultiva e in sede deliberante.....	188

**CAPITOLO VI**

**CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE**

1. Profili generali.....	191
2. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale.....	191
3. Le attività di analisi dei rapporti finanziari con l'UE .....	194
4. La relazione annuale sui rapporti finanziari con l'UE .....	195
<i>I rapporti finanziari con l'UE e l'utilizzazione dei fondi europei</i> .....	195
<i>La politica di coesione socioeconomica</i> .....	196
<i>La cooperazione territoriale europea</i> .....	196
<i>La politica marittima e per la pesca</i> .....	196
<i>La politica agricola comune</i> .....	197
<i>Le irregolarità e le frodi a danno del bilancio dell'UE</i> .....	198
5. Le relazioni sulla gestione.....	200
6. Le attività di <i>external auditor</i> presso organismi internazionali .....	202
7. La cooperazione con altre ISC .....	202
8. La partecipazione alle visite di <i>audit</i> della Corte dei conti europea .....	203

## CAPITOLO VII

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

1. Profili generali.....	205
2. Attività di controllo preventivo di legittimità.....	208
<i>Atti di maggior rilievo</i>	209
<i>Ordinanze commissariali</i>	211
<i>Principali criticità</i>	212
<i>PNRR</i>	212
<i>Delibere CIPESS</i>	215
<i>Variazioni di bilancio</i>	215
<i>Stretto di Messina</i>	216
<i>Contratti</i>	216
<i>Personale</i>	218
3. Delibere della Sezione di controllo preventivo.....	220

## CAPITOLO VIII

### CONTROLLO SULLA GESTIONE E CONTROLLO CONCOMITANTE

1. Controllo sulla gestione: profili generali .....	223
2. Gli esiti del controllo sulla gestione .....	224
3. Le deliberazioni approvate nel 2023 .....	225
<i>Indagini sul PNRR</i>	225
<i>Indagini "orizzontali"</i>	227
<i>Profili gestionali dei ministeri istituzionali</i>	229
<i>Servizi alla persona e beni culturali</i>	231
<i>Attività produttive</i>	234
<i>Infrastrutture e trasporti</i>	236
<i>Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle amministrazioni</i>	236
4. Il controllo concomitante: profili generali .....	237
<i>Istruzione</i>	238
<i>Transizione ecologica ed energetica</i>	240
<i>Ricerca</i>	243
<i>Salute</i>	244
<i>Infrastrutture e mobilità</i>	246
<i>Turismo</i>	247

## CAPITOLO IX

### CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Profili generali.....	249
2. Novità normative e ambiti di attività .....	250
3. Principali determinazioni di controllo .....	252

## CAPITOLO X

### CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali.....	265
2. Attività di referto.....	268
<i>Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni/province autonome</i>	268
<i>Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali</i>	269
<i>Contributi alla relazione ex art. 7, comma 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77</i>	270
<i>Referto al Parlamento sulle leggi di spesa</i>	272
3. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali .....	273
<i>Linee guida</i>	273
<i>Pronunce di indirizzo e di orientamento e centrale dei pareri</i>	275
4. Audizioni .....	277

## CAPITOLO XI

### ATTIVITÀ DI CONTROLLO IN AMBITO TERRITORIALE

1. Profili generali.....	281
2. Controlli sulle regioni .....	281
<i>Giudizi di parificazione dei rendiconti delle regioni/province autonome</i>	281
<i>Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali</i>	286
<i>Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali</i>	288
<i>Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale e sulla spesa sanitaria regionale</i>	290
3. Controllo sugli enti locali.....	292
<i>Controllo ai sensi dell'art. 148-bis Tuel</i>	292
<i>Verifiche sul sistema dei controlli interni degli enti locali</i>	295
<i>Procedure di riequilibrio finanziario pluriennale</i>	296
4. Controllo sugli organismi partecipati .....	299
<i>Controlli sugli atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni</i>	299
<i>Controlli sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie</i>	303
5. Controllo sulla gestione.....	305
6. Controllo preventivo e successivo di legittimità .....	308
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 .....	319
2. Collegio di controllo sulle spese elettorali.....	322

**PARTE TERZA**  
**L'ORGANIZZAZIONE**

**CAPITOLO XIII**

**ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

1. Autonomia funzionale e organizzazione amministrativa.....	327
2. Programmazione dell'attività: Piano Integrato Triennale.....	327
3. Strategia dell'azione amministrativa.....	328
<i>Fabbisogni assunzionali</i> .....	328
<i>Tutela della salute e del benessere del personale</i> .....	328
<i>Attuazione del lavoro agile</i> .....	329
4. Adeguamento dell'assetto organizzativo.....	329
<i>Rafforzamento del personale di magistratura</i> .....	329
<i>Potenziamento della struttura amministrativa e valorizzazione delle risorse umane</i> .....	330
<i>Formazione e aggiornamento del personale amministrativo</i> .....	331
5. Strumenti, patrimonio e territorio.....	332
<i>Programmazione degli interventi sugli immobili</i> .....	332
<i>Qualificazione della Corte dei conti come autonoma stazione appaltante</i> .....	332
6. Il bilancio e la gestione contabile.....	333
7. Attività del Consiglio di presidenza.....	334
8. Attività degli Uffici di supporto al Presidente.....	336
<i>Ufficio di gabinetto</i> .....	336
<i>Ufficio stampa</i> .....	337
<i>Ufficio legale e documentazione</i> .....	337
<i>Struttura tecnica di supporto all'Organismo Indipendente di valutazione della performance</i> .....	338
<i>Ufficio del ruolo generale dei giudizi di appello</i> .....	338
<i>Responsabile della protezione dati</i> .....	339
<i>Corruzione e trasparenza</i> .....	340

**CAPITOLO XIV**

**LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA**

1. Il digitale e la Corte dei conti.....	343
2. Panoramica dei sistemi e dei progetti.....	343
3. Sviluppo del processo di <i>IT auditing</i> , a supporto dell'attività degli uffici istituzionali.....	348
4. Evoluzione degli strumenti di gestione e monitoraggio dei flussi del PNRR.....	349
5. Migrazione in <i>cloud</i> del sistema conoscitivo "ConosCo".....	349
6. Analisi della migrazione delle piattaforme Siap e Spring in <i>cloud</i> e della loro evoluzione infrastrutturale.....	349
7. Nuovo portale servizi <i>on line</i> .....	350
8. Nuovo sistema di <i>printing management</i> .....	350

9. Sostituzione degli <i>smartphone</i> di servizio obsoleti per garantire adeguati <i>standard</i> di sicurezza .....	351
10. Evoluzione della Scheda di pubblicazione unificata .....	351

## TABELLE

1. AREA GIURISDIZIONE .....	355
a. Sezioni riunite in sede giurisdizionale .....	355
b. Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione .....	355
c. Sezioni centrali d'appello e sezione d'appello per la regione siciliana .....	356
d. Sezioni giurisdizionali regionali .....	357
2. AREA CONTROLLO .....	361
a. Delibere delle Sezioni riunite, delle Sezioni centrali di controllo e del Collegio per il controllo concomitante .....	361
b. Sezioni riunite in sede di controllo .....	362
c. Sezione centrale di controllo per gli affari europei 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 .....	370
f. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato .....	371
g. Sezione del controllo sugli enti .....	373
h. Sezione delle autonomie .....	376
i. Sezioni riunite in sede consultiva .....	378
j. Sezioni riunite in sede deliberante .....	378
k. Collegio per il controllo concomitante .....	378
l. Sezioni regionali di controllo - Attività collegiale .....	379
m. Sezioni regionali di controllo - Giudizi di Parifica .....	380
n. Sezioni regionali di controllo - Controllo di legittimità .....	381
o. Sezioni regionali di controllo - Attività consultiva .....	381
p. Sezioni regionali di controllo - Costituzioni societarie e acquisto partecipazioni .....	382
q. Sezioni regionali di controllo - Controllo sui rendiconti degli enti locali .....	382
3. DOTAZIONI ORGANICHE .....	384
a. Personale di magistratura .....	384
b. Personale amministrativo .....	384



**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 corso dell'anno appena concluso si sono svolti dinanzi alla Corte costituzionale molti giudizi relativi a temi di interesse della Corte dei conti.

##### *Questioni in materia di formazione dei bilanci pubblici*

In *primis* vengono in rilievo i ricorsi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, avverso una serie di leggi regionali del 2022 di contenuto analogo, censurate per violazione del riparto costituzionale della potestà legislativa tra Stato e Regione, oltre che per mancata o inadeguata copertura finanziaria di spese. Si tratta di fattispecie che appaiono significative anche in funzione della possibile ridondanza in giudizi dinanzi alle Sezioni Riunite di questa Corte in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Si segnalano al riguardo le sent. nn. 114, 118, 122 e 128 del 2023, con le quali la Consulta ha accolto le impugnazioni concernenti alcune leggi regionali, recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti dalla fornitura di vari servizi pubblici per violazione degli artt. 81, c. 3 e 117, c. 2, lett. e) Cost., in quanto la copertura degli oneri indicati nelle stesse era costituita da risorse dell'esercizio 2021, ormai concluso, anziché dell'esercizio 2022, nel quale i debiti in questione risultavano riconosciuti. Le disposizioni censurate sono state cassate in quanto violative del principio contabile dell'annualità del bilancio (artt. 3, c. 1 e 60, c. 2 del d.lgs. n. 118/2011), che per costante giurisprudenza costituzionale costituisce espressione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, c. 2, lett. e) Cost. in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici".

Sul punto il Giudice delle leggi ha evidenziato che "una legge regionale che intervenga *ex post* su un esercizio già chiuso compromette l'attendibilità dei valori contabili espressi nel rendiconto. Infatti, ciò si riflette sui valori presi a riferimento per la ricostruzione contabile degli esercizi successivi, ponendosi in contrasto con l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari, che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale (sentenze n.

268 del 2002 e n. 274 del 2017)". Di rilievo è anche la statuizione in ordine alla impossibilità, a tal fine, di invocare l'applicazione del principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma di cui al par. 18 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011, stante "il carattere eccezionale" del procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, regolato dall'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011 "rispetto alle modalità ordinarie con le quali l'ente regionale deve effettuare la programmazione e gestione finanziarie": proprio la spiccata specificità di tale procedimento esige la rigorosa osservanza del principio contabile dell'annualità del bilancio; viceversa, "l'asserita prevalenza della sostanza sulla forma [...] si risolverebbe nella sostanziale disapplicazione della disciplina statale che regola tale procedimento".

Sempre con riguardo alla corretta formazione dei bilanci pubblici deve richiamarsi l'importante sent. n. 224/2023, resa in ordine alla questione di legittimità costituzionale, rimessa da una Sezione regionale di controllo della Corte dei conti - in riferimento agli artt. 81, cc. 3 e 6, 97, c. 1 e 119, c. 7 Cost. - sull'art. 43 d.l. n. 133/2014, laddove nel primo comma introduce la facoltà di utilizzare il fondo di rotazione come risorsa di copertura della massa passiva oggetto del riequilibrio, con conseguente pagamento dei debiti fuori bilancio e recupero del disavanzo, e nel secondo interrompe il collegamento tra erogazione ed obbligo di restituzione, tramite la registrazione dei flussi finanziari in entrata ed in uscita quali trasferimenti tra loro non comunicanti.

La Corte costituzionale ha ritenuto parzialmente illegittime entrambe le disposizioni scrutinate. In particolare, il primo comma nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse attribuibili agli enti a valere sul fondo di rotazione avvenga solo a titolo di cassa, richiamando la sua stessa giurisprudenza sulla corretta applicazione delle anticipazioni di liquidità, secondo cui esse non possono essere impiegate "per risanare bilanci strutturalmente in perdita" (sent. n. 4 del 2020), ma esclusivamente [...] per pagare debiti pregressi già iscritti in bilancio con le rispettive coperture ed il cui mancato pagamento dipende unicamente da sfasature temporali fra la cassa e la competenza". A tal proposito, i giudici costituzionali hanno ribadito che la regola del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti (art. 119, c. 7 Cost.) "costituisce la traduzione giuridica di una "nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito" (sentenza n. 188 del 2014)".

In relazione al secondo comma, la statuizione d'illegittimità ha riguardato la parte in cui non è prevista l'idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e non pagabile, destinata a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata. Anche a tal proposito, i giudici costituzionali hanno richiamato il proprio stabile indirizzo, secondo cui le risorse ottenute a titolo di anticipazione devono essere sterilizzate nel fondo anticipazioni di liquidità, perché, in caso contrario, si "allarga artificiosamente la capacità di spesa" dell'ente "senza alcuna garanzia sull'effettiva possibilità di restituzione dell'intero ammontare ottenuto a titolo di anticipazione, pregiudicando i futuri equilibri di bilancio" ed allora l'anticipazione da "strumento di flessibilizzazione della cassa" diventa "anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo

con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto [oggi settimo] comma, Cost. (sentenza n. 181 del 2015)".

In conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma in esame, la Consulta ha chiarito che gli enti locali che abbiano utilizzato le anticipazioni di liquidità del fondo di rotazione a copertura di debiti fuori bilancio e per la riduzione del disavanzo ed abbiano contestualmente iniziato il relativo piano di ammortamento devono adottare "adeguate correzioni" atte a ridefinire il disavanzo alla luce del carattere "immediatamente vincolante" della declaratoria di incostituzionalità.

#### *Limiti costituzionali del soccorso finanziario*

Con la sent. n. 110/2023, la Corte costituzionale - esaminando plurime disposizioni di una legge regionale - ha dichiarato l'illegittimità, tra le altre, della norma che autorizzava uno stanziamento di bilancio per il completamento della procedura di scioglimento di una società per azioni interamente partecipata dalla Regione: in proposito è stata riconosciuta la violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 14, c. 5 del Tusp, che sancisce il divieto di soccorso finanziario delle società che versano in una situazione di dissesto. I giudici costituzionali hanno ricordato che, per costante orientamento delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, l'unica eccezione al divieto posto dal Tusp si ha quando l'ente sia in grado di dimostrare la sussistenza di un prevalente interesse pubblico tale da giustificare l'operazione di salvataggio: un interesse giudicato insussistente nel caso di specie, atteso che "nessuna delle ragioni addotte dalla Regione appare idonea" a tale dimostrazione ("*non pare anzitutto che la finalità di consentire una sollecita conclusione della procedura di liquidazione della società, con conseguente dismissione delle partecipazioni non più strategiche della Regione, integri di per sé un prevalente interesse pubblico*"; (...) "*è destituita di fondamento anche l'ulteriore allegazione difensiva, che allude a possibili oneri finanziari derivanti alla Regione dalla stessa procedura di liquidazione*" (...) "*non risultando dagli atti di causa alcuna garanzia prestata alla Regione a favore della società...*").

#### *Questioni in tema di danno erariale all'immagine*

Di obiettivo interesse si presenta, altresì, la pronuncia n. 123/2023 resa in ordine alla questione di legittimità costituzionale proposta, in via incidentale, da una Sezione giurisdizionale regionale di questa Corte - in riferimento agli artt. 3, 24, 54, 97, 103, c. 2, e 111, c. 2 Cost. - sull'art. 7, c. 1, l. n. 97/2001, nella parte in cui non prevede che il procuratore regionale della Corte dei conti possa promuovere l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale, per risarcimento del danno da lesione all'immagine della p.a., nel caso di sentenza di estinzione del reato, oltre che in quello di sentenza irrevocabile di condanna, e, in via consequenziale, dell'art. 51, c. 7, primo periodo, c.g.c., nella parte in cui non prevede che anche la sentenza di estinzione del reato sia comunicata al competente procuratore regionale ai fini del promovimento di tale azione.

Il giudizio si segnala anche per la proposizione di un atto di intervento da parte del Procuratore generale della Corte dei conti, che ha posto alla base della prospettata legittimazione sia il richiamo alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ove si valorizza l'ampia partecipazione al processo costituzionale, sia la specifica funzione di coordinamento dell'attività dei pubblici ministeri contabili intestata all'Ufficio della Procura generale ai sensi dell'art. 12, c. 3 c.g.c.

Su tale preliminare questione la Consulta non ha accolto le ragioni del Procuratore generale, dichiarandone inammissibile l'intervento: nella pronuncia sono ribadite le affermazioni di principio secondo cui "da un lato la peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale, dall'altro l'attuale disciplina (articoli 20, 23 e 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87; articoli 3 e 17 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), che tiene distinti il "pubblico ministero" e le "parti", inducono ad escludere la costituzione in giudizio di tale soggetto (sent. n. 361/1998). [...] E nemmeno è ravvisabile un nesso tra lo specifico rapporto dedotto nel giudizio a quo e l'attività istituzionale svolta dal Procuratore generale della Corte dei conti, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale".

Nel merito, la Consulta ha ritenuto non fondata la questione posta dal giudice rimettente, argomentando in particolare sulla non configurabilità di una violazione del principio di ragionevolezza nella scelta regolatoria del legislatore, laddove la responsabilità amministrativa per danno erariale presenta una peculiare connotazione rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento: essa, infatti, ha carattere strettamente personale ed è connotata da una funzione non meramente ripristinatoria del patrimonio dell'ente pubblico, ma anche di deterrenza. "In questa prospettiva è pertanto non [...] manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo" tra la responsabilità erariale ed altri tipi di responsabilità, quale quella civile. Nello specifico si rileva inoltre nella sentenza come non siano concretamente assimilabili la decisione adottata ai sensi dell'art. 129, c. 2 c.p.p. e la pronuncia di estinzione del reato: la prima, infatti, comunque presuppone "l'evidenza della prova della non colpevolezza dell'imputato, che deve emergere dagli atti, in modo a tal punto incontestabile che la valutazione del giudice finisca per appartenere più al concetto di "contestazione", ossia della percezione *ictu oculi*, che a quello dell'apprezzamento"; la seconda "presuppone, invece, soltanto la mancanza di cause evidenti per pronunciare la formula di merito, ma risulta del tutto priva di un accertamento della effettiva colpevolezza dell'imputato", per cui "non risulta idonea a superare la presunzione di innocenza dalla quale quegli è assistito".

#### *Limiti di assimilabilità degli ordinamenti pensionistici civile e militare*

Con la sent. n. 33/2023 è stata esaminata la questione di legittimità costituzionale sollevata da una Sezione giurisdizionale regionale - in riferimento all'art. 3 Cost. - sull'art. 1, c. 4, l. 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), nella parte in cui non prevede che i criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti dall'art. 54, cc. 1 e 2, del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo

unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), siano estesi in favore del personale della polizia penitenziaria.

In particolare, il dubbio di costituzionalità è stato posto in relazione alla sopravvenienza, in materia, della l. n. 234/2021 che all'art. 1, c. 101, ha esteso al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile (e quindi anche a quello della polizia penitenziaria), in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni, effettivamente maturati, l'applicazione dell'art. 54 citato ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto, con applicazione dell'aliquota del 2,44% per ogni anno utile.

Tale più favorevole disciplina, infatti, trova applicazione a partire dalla sua entrata in vigore (1° gennaio 2022), risultando precluso il complessivo ricalcolo *ab initio* dei trattamenti pensionistici, per il periodo antecedente (dal giorno in cui ne è maturata la spettanza): sicché le censure del giudice rimettente si sono appuntate sulla mancata previsione nella norma sulla smilitarizzazione del Corpo, dell'applicazione originaria dell'art. 54 citato, in quanto trattamento di miglior favore, da cui consegue la perdurante soggezione – per il suddetto periodo antecedente al 1° gennaio 2022 – del personale di polizia penitenziaria alle regole poste per il personale civile dello Stato, dettate nell'art. 44 del d.p.r. n. 1092/1973.

La Corte costituzionale non ha ritenuto fondata la questione, sottolineando come non si rinvenga una violazione del principio di uguaglianza, nella misura in cui l'intervento del legislatore si iscrive in un quadro normativo caratterizzato strutturalmente dalla diversa regolazione del trattamento pensionistico del personale a ordinamento civile e di quello a ordinamento militare: *“Ciò risulta chiaramente dal testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato (d.P.R. n. 1092 del 1973), che distingue nettamente, salvo che nelle disposizioni generali, tra il personale civile (Capo I del Titolo III della Parte I) e quello militare (successivo Capo II).”*

Sul punto ha altresì rilevato come gli interventi legislativi che nel tempo hanno favorito l'allineamento del regime ordinamentale del personale appartenente al comparto sicurezza, non siano tuttavia indicativi sul piano ordinamentale di una piena omogeneità di regolazione fra personale militare e personale civile del comparto di pubblica sicurezza, in quanto – viceversa – permane “la strutturale diversità tra i rispettivi status che determina differenti soluzioni sul piano normativo e che è all'origine della dicotomia nelle discipline previdenziali fra impiego civile e impiego militare presente nel d.P.R. n. 1092 del 1973”. In tal senso si è osservato che “il legislatore ha operato, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità in materia (*ex plurimis, sentenza n. 250 del 2017*), mirati ed espliciti allineamenti di disciplina senza che perciò venga meno la generale non comparabilità del trattamento pensionistico del personale a ordinamento civile con quello a ordinamento militare.” Ciò quale legittima espressione della competenza allo stesso intestata per la regolazione e razionalizzazione dei sistemi previdenziali, sulla base di “valutazioni bilanciamenti di interessi contrapposti (*ex plurimis, sentenza n. 202 del 2008 e, da ultimo, sentenza n. 214 del 2022*)”.

## 2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza delle S.U. della Suprema Corte di cassazione

Preliminarmente al richiamo di alcune significative pronunce afferenti alla giurisdizione contabile deve sottolinearsi come, nel 2023, abbiano trovato prima applicazione – nei giudizi dinanzi alla Corte di cassazione – le innovazioni introdotte con il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, in particolare volte ad assicurare semplificazione, maggiore speditezza e razionalizzazione del processo civile. In questa sede si reputa utile soffermarsi brevemente su alcune disposizioni, più immediatamente incidenti sulle impugnazioni delle sentenze della Corte dei conti.

In primo luogo, viene in rilievo la previsione del processo telematico di cassazione, nell'ambito del quale è stabilito il deposito di atti e documenti esclusivamente con modalità telematiche: in proposito l'art. 196-*quater*, disp. att. c.p.c. rubricato "obbligatorietà del deposito telematico di atti e di provvedimenti", prevede, al primo comma (nel testo risultante a seguito delle modifiche più di recente apportate dall'art. 35, c. 3, lett. a), d.l. n. 13/2023, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 41/2023) che *"il deposito degli atti processuali e dei documenti, ivi compresa la nota di iscrizione a ruolo, da parte del pubblico ministero, dei difensori e dei soggetti nominati o delegati dall'autorità giudiziaria ha luogo esclusivamente con modalità telematiche. Con le stesse modalità le parti depositano gli atti e i documenti provenienti dai soggetti da esse nominati. Il giudice può ordinare il deposito di copia cartacea di singoli atti e documenti per ragioni specifiche"*.

In correlazione a tale previsione – stante l'immediata accessibilità del fascicolo processuale – sono state soppresse le disposizioni che, con riferimento al giudizio di cassazione, imponevano la notifica del controricorso, del ricorso incidentale, del controricorso per resistere al ricorso incidentale e dell'elenco dei documenti relativi all'ammissibilità del ricorso e del controricorso. In particolare, per il controricorso, il nuovo testo dell'art. 370, c. 1, c.p.c. stabilisce, che *"la parte contro la quale il ricorso è diretto, se intende contraddire, deve farlo mediante controricorso da depositare entro quaranta giorni dalla notificazione del ricorso. In mancanza, essa non può presentare memorie, ma soltanto partecipare alla discussione orale"*. Parimenti, il successivo art. 371 c.p.c. novellato non prevede più la notifica del ricorso incidentale, sia che sia proposto dalla parte di cui all'articolo precedente, sia che sia proposto dalla parte alla quale è stato notificato il ricorso per integrazione a norma degli artt. 331 e 332; nonché da chi presenti il controricorso per resistere al ricorso incidentale.

Deve inoltre segnalarsi che il nuovo testo dell'art. 372, c. 2, c.p.c., ha stabilito un diverso termine per il deposito dei documenti relativi all'ammissibilità, che può avvenire altresì indipendentemente da quello del ricorso e del controricorso, fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio.

Dunque, nel rinnovato quadro normativo vigente, permane la necessità della notifica (e del relativo tempestivo deposito *ex art.* 369, c. 1, c.p.c.) soltanto con riferimento al ricorso per cassazione ed al ricorso per integrazione del contraddittorio ai sensi degli artt. 331 e 332 c.p.c.

Di obiettivo interesse, in relazione al sindacato di cassazione sulle pronunce del giudice contabile, risulta poi l'avvenuta introduzione di una procedura per la definizione accelerata dei ricorsi inammissibili, improcedibili e manifestamente

infondati, attraverso la riformulazione dell'art. 380-bis c.p.c.<sup>1</sup>. Viene, infatti, formulata - dal presidente della sezione, ovvero il primo presidente (o un consigliere dallo stesso delegato) per i ricorsi di competenza delle S.U. - una proposta di definizione del giudizio, intesa a provocare la rinuncia al ricorso: tale effetto consegue *ex lege* qualora non venga presentata formale istanza di decisione, con conseguente applicazione della disciplina di cui all'art. 391 c.p.c.; mentre ove venga proposta detta istanza, la Corte procede con il rito di cui all'art. 380-bis 1 c.p.c.

La riforma appare volta a sollecitare l'acquiescenza alla proposta di definizione del giudizio, prevedendo altresì che, ove il rito ordinario richiesto dalla parte si concluda in termini ad essa corrispondenti, si determina un'ipotesi di responsabilità aggravata, ai sensi dell'art. 96 c.p.c. Sul punto la Corte ha rilevato che: "l'art. 380-bis c.p.c. mira a configurare uno strumento di agevolazione della definizione delle pendenze in sede di legittimità, anche tramite l'individuazione di strumenti dissuasivi di condotte rivelatesi *ex post* prive di giustificazione, e quindi idonee a concretare, secondo una valutazione legale tipica compiuta dal legislatore delegato (d.lgs. n. 149/2022), un'ipotesi di abuso del diritto di difesa" e "richiamando, per i casi di conformità tra proposta e decisione finale, l'art. 96, terzo e quarto comma, c.p.c., l'art. 380-bis c.p.c. codifica, attraverso una valutazione legale tipica compiuta dal legislatore delegato, un'ipotesi di abuso del processo, già immanente nel sistema processuale, giacché non attenersi alla delibazione del Presidente che trovi poi conferma nella decisione finale, lascia presumere una responsabilità aggravata" (Cass. S.U. n. 28540 del 13/10/2023 e n. 30147 del 30/10/2023).

Ragionevolmente questa soluzione processuale potrà trovare significativa applicazione nei giudizi promossi avverso le sentenze della Corte dei conti, stante il limite costituzionale dei motivi di impugnazione alle questioni di giurisdizione, rispetto alle quali frequentemente i ricorsi presentano profili di inammissibilità.

Venendo all'esame delle decisioni intervenute nell'anno, che hanno riguardato i diversi profili di sindacabilità delle sentenze del giudice contabile, confermando le consolidate direttrici ermeneutico-applicative tracciate dalla Suprema corte, si ritiene - nella presente sede - di riportarne solo alcune, che risultano di particolare interesse, anche per l'oggetto del giudizio esaminato.

*La giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile: limiti di azionabilità del danno da disservizio*

Con ordinanza S.U. n. 2370/2023, depositata il 25 gennaio 2023, la Corte ha esaminato ed accolto un ricorso della parte privata, affermando la giurisdizione del giudice ordinario, in una fattispecie in cui era stata riconosciuta la responsabilità

---

<sup>1</sup> Questo il testo della norma: "Se non è stata ancora fissata la data della decisione, il presidente della sezione o un consigliere da questo delegato può formulare una sintetica proposta di definizione del giudizio, quando ravvisa la inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto. La proposta è comunicata ai difensori delle parti.

Entro quaranta giorni dalla comunicazione la parte ricorrente, con istanza sottoscritta dal difensore munito di una nuova procura speciale, può chiedere la decisione. In mancanza, il ricorso si intende rinunciato e la Corte provvede ai sensi dell'articolo 391.

Se entro il termine indicato al secondo comma la parte chiede la decisione, la Corte procede ai sensi dell'articolo 380 bis 1 e quando definisce il giudizio in conformità alla proposta applica il terzo e il quarto comma dell'articolo 96."

erariale per danno da disservizio di un ex magistrato laico in servizio, in correlazione a gravi e reiterati ritardi nel deposito di numerosi provvedimenti giudiziari.

La pronuncia reca un'approfondita disamina del danno da ritardato deposito dei provvedimenti giudiziari sotto plurimi e diversi profili, quali l'irragionevole durata del processo, la denegata giustizia, la rilevanza come illecito disciplinare e/o fatto costituente reato, sottolineando come - in detto contesto - la condotta in questione rilevi primariamente sul piano disciplinare: "Il mancato rispetto, da parte del magistrato, dei tempi processuali rinviene la sua reazione nella sanzione disciplinare, la quale, anche per la particolare iniziativa nel promovimento, evoca una responsabilità verso l'intero ordinamento: una responsabilità mediante la quale si tutela il principio di buon andamento, riferibile pure agli organi dell'amministrazione della giustizia, e trovano un presidio i valori che si compendiano nel giusto processo, caratteristica essenziale della funzione giurisdizionale."

Da tali premesse la Suprema corte fa conseguire l'ulteriore significativa statuizione per cui si può configurare il concorso della responsabilità erariale da disservizio, laddove emergano elementi aggiuntivi rispetto al mero ritardo, da individuarsi o in un danno aggiuntivo di carattere patrimoniale "derivante dalla condanna dello Stato al pagamento dell'indennizzo a titolo di equa riparazione per irragionevole durata o il risarcimento per diniego di giustizia", ovvero in una situazione in cui "il ritardo si traduca in un rifiuto o in una omissione di atti d'ufficio, penalmente rilevante, o sia espressione di un radicale, mancato svolgimento della prestazione lavorativa, con conseguente rottura del rapporto sinallagmatico per ciò che attiene alla retribuzione del magistrato "assenteista dalla funzione"."

Nel descritto contesto si rimarca, in definitiva, il carattere assorbente della responsabilità disciplinare rispetto a quella giuscontabile da disservizio "là dove l'inefficienza del servizio giustizia dipenda dal mero ritardo nel deposito (.)", sicché deve negarsi "la perseguibilità, dinanzi al giudice contabile, di una responsabilità per danno diretto erariale da disservizio derivante dalla inosservanza, quantunque reiterata, grave e ingiustificata, dei termini di deposito dei provvedimenti giurisdizionali. (...) Conclusivamente, il mero ritardo, da parte di un magistrato amministrativo, nel deposito dei provvedimenti non integra, di per sé, responsabilità amministrativa per danno da disservizio, essendo rimessa la valutazione di tale condotta all'organo disciplinare di governo autonomo, con conseguente difetto di giurisdizione della Corte dei conti."

#### *Il perimetro del sindacato sulle società pubbliche*

In materia di società pubbliche la giurisprudenza di cassazione ha portato significative conferme degli spazi di operatività della giurisdizione contabile.

Si segnalano, in particolare, le ordinanze S.U. n. 4264/2023, depositata il 10/2/2023, n. 3869/2023, depositata l'8/2/2023 e n. 976/2023, depositata il 13/1/2023, con le quali la Corte di cassazione ha affrontato le plurime questioni che afferiscono al promovimento dell'azione di responsabilità nei confronti degli organi di direzione/gestione delle società pubbliche, in particolare richiamando le proprie affermazioni di principio in merito al carattere dirimente della natura giuridica "in house" di tali soggetti, ai fini del riconoscimento della giurisdizione contabile.

Nella prima pronuncia (n. 4264/2023), alla stregua del menzionato canone ermeneutico, è stato accolto il ricorso di parte privata ed è stata affermata la giurisdizione del giudice ordinario, in una fattispecie di danno correlato alla cattiva gestione di un contratto di appalto, stipulato tra una società partecipata comunale e un'impresa privata: ivi la Suprema corte ha rilevato l'insussistenza dei requisiti per qualificare la società partecipata come "*in house*" nonché di un nocumento direttamente gravante sull'ente pubblico socio. Ha posto in rilievo sul punto come l'azione di responsabilità erariale sia stata incardinata sul presupposto del trasferimento di pubbliche funzioni alla società comunale e il danno sia stato individuato nella sostanziale inutilizzabilità delle opere realizzate, in misura pari all'intera somma liquidata dalla direzione dei lavori alla società appaltatrice: con ciò riscontrando che il Requirente contabile non avesse agito "per far valere la distrazione o lo sviamento ad altri fini di capitale pubblico, né ha domandato il ristoro del pregiudizio direttamente cagionato all'ente territoriale titolare della partecipazione, avendo, invece, individuato il danno nell'intera somma liquidata in favore della società appaltatrice dalla ... s.r.l., così prospettando un pregiudizio economico che solo indirettamente si ripercuote sull'ente territoriale, per il tramite della diminuzione del valore della quota detenuta dalla società partecipata dal Comune (..)"

Nei descritti termini ha statuito che: "Ove la società partecipata dallo Stato o dall'ente pubblico non possenga i requisiti richiesti per essere qualificata in house, la giurisdizione della Corte dei Conti sussiste nei soli casi in cui sia prospettato un danno arrecato dal rappresentante della società partecipata al socio pubblico in via diretta (non, cioè, quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale), o sia contestato al rappresentante del socio pubblico di aver colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, così pregiudicando il valore della partecipazione, o, infine, sia configurabile la speciale natura dello statuto legale di alcune società partecipate (Cass. S.U. n. 22409 del 2018 cit.)".

Nella seconda decisione (n. 3869/2023), invece, alla luce delle medesime coordinate interpretative, è stata confermata la soggezione alla giurisdizione contabile dell'amministratore delegato di una società pubblica *in house* per indebita liquidazione di spese. In particolare, la Corte ha richiamato le origini della nozione di "*in house providing*", quale concetto introdotto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia eurounitaria a partire dalla sentenza "*Teckal*" (C107/1998), rimarcando altresì che l'accertamento dei connotati tipici di questo peculiare modello societario deve essere effettuato "con riguardo al momento di commissione dei fatti contestati, non già della proposizione dell'azione di responsabilità".

In ordine a tale profilo temporale, rispetto alla fattispecie controversa, nella pronuncia è stata valutata altresì l'incidenza delle modifiche introdotte nella normativa sulle società *in house* dalla dir. 2014/24/UE sugli appalti pubblici, attuate in Italia dai d.lgs. n. 50/16 e n. 175/16, "non sono applicabili (quand'anche se ne volessero estendere gli effetti a materie diverse dagli appalti pubblici) al caso di specie, nel quale si controverte di fatti illeciti commessi (2009-2014) prima del suo recepimento, ed anzi della sua stessa emanazione (Cass. SSUU n. 17188/18 cit.)".

Si pone, infine, nel solco della decisione appena richiamata la terza ordinanza (n. 976/2023), adottata in pendenza del giudizio di responsabilità erariale nei

confronti di un funzionario dell'Anas, con cui è stata riconosciuta la soggezione alla giurisdizione contabile dell'operato degli organi e dei dipendenti di tale società pubblica. La Corte ha confermato sul punto lo specifico indirizzo ermeneutico formatosi in ordine ad alcune partecipate pubbliche – quali Rai s.p.a, Enav s.p.a e appunto Anas s.p.a – per le quali la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti è stata correlata alle peculiari caratteristiche strutturali e di funzionamento delle stesse. In particolare, ha osservato che “avuto riguardo alle finalità di pubblica tutela per le quali il legislatore ha istituito quella speciale giurisdizione, che renderebbero del tutto ingiustificato un regime giuridico diverso da quello applicabile alla responsabilità di organi e dipendenti di un vero e proprio ente pubblico economico, vale a persuadere che, per ragioni specificamente inerenti al regime legale suo proprio (al pari della Rai S.p.a. e dell'Enav S.p.a., analogamente connotate da uno specifico regime legale loro proprio), l'Anas medesima non può essere assimilata ad una società azionaria di diritto privato, avendo essa conservato connotati essenziali di un ente pubblico, a fronte dei quali risulta non decisiva l'adozione del modello organizzativo corrispondente a quello di una società azionaria per gli aspetti non altrimenti disciplinati in chiave pubblicistica”.

In tale contesto *si* segnala altresì l'affermazione circa la non interferenza della disciplina recata dal Tusp sul regime generale della responsabilità erariale: “Né può ritenersi che la soluzione già affermata debba essere ripensata in ragione della promulgazione del Testo unico delle società pubbliche, articolo 12 in particolare, dal momento che queste Sezioni Unite hanno già osservato che: “l'ampia formulazione della rubrica dell'art. 12 (Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate) ed il mancato richiamo nel comma 2 alla, come visto delimitata, vicenda del danno erariale risalente a condotte degli amministratori e dipendenti delle società in house di cui al comma 1, non lasciano spazio ad una interpretazione ... sostanzialmente abrogatrice della regola generale in tema di casi e limiti della responsabilità contabile ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20” (Cass., Sez. Un., 18 maggio 2022, n. 15979).”

#### *La giurisdizione sui privati percettori di finanziamenti o contribuzioni pubbliche*

Nell'ambito dei numerosi giudizi in materia di finanziamenti pubblici, deve segnalarsi l'ordinanza S.U. n. 9794/2023, depositata il 12/4/2023, resa in una fattispecie di indebita percezione di contributi *ex lege* n. 488/1992.

Nella decisione, infatti, si ribadiscono alcuni dei principi cardine che definiscono il perimetro della giurisdizione contabile. In primo luogo in relazione al rapporto di reciproca indipendenza tra le giurisdizioni civile e penale da un lato, e la giurisdizione contabile dall'altro, anche quando investono il medesimo fatto materiale, sicché deve affermarsi che “l'eventuale interferenza tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, preclusa solo a fronte di un già avvenuto integrale risarcimento del danno la cui eventuale duplicazione potrà risolversi in sede esecutiva, senza dare luogo a una questione di giurisdizione”. Trova altresì conferma la statuizione per la quale, in caso di erogazione di finanziamenti pubblici a società private, si configura un rapporto di servizio che involge tanto la persona giuridica beneficiaria quanto che, amministratore o legale rappresentante, abbia seguito la realizzazione del programma finanziato. Da ultimo viene in rilievo anche

l'affermazione che – in sede di ricorso avverso le pronunce dei giudici speciali – “ la violazione, da parte del giudice speciale di norme del diritto dell’UE o della CEDU che si risolve in un *error in iudicando* (sia *pure de iure procedendi*) non è sindacabile ad opera delle Sezioni Unite della Corte di cassazione in sede di controllo di giurisdizione, in quanto il controllo in questione è circoscritto all’osservanza dei meri limiti esterni della giurisdizione, senza estendersi ad asserite violazioni di legge sostanziale o processuale – l’accertamento delle quali rientra nell’ambito dei limiti interni della giurisdizione – concernenti il modo d’esercizio della giurisdizione speciale (Cass., S.U., 6 marzo 2020, n. 6460; Cass. S.U., 14 dicembre 2021, n. 39784).”

*Agenti contabili: elementi soggettivi e funzionali incidenti sulla giurisdizione*

Con l’ordinanza n. 5569 del 22/02/2023 la Corte ha esaminato una fattispecie, nella quale si sono poste questioni sia afferenti alla problematica delle società in house che alla responsabilità degli agenti contabili. Si è pronunciata, in particolare, su un regolamento di giurisdizione proposto dall’Agenzia delle entrate – Riscossione, convenuta in giudizio innanzi al Giudice di pace da un’azienda di trasporto pubblico locale (società *in house* del comune) per il risarcimento del danno conseguente al mancato introito di somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria irrogata nei confronti di un utente, sprovvisto di titolo di viaggio, avendo questi vittoriosamente esperito l’opposizione avverso la relativa cartella di pagamento per intervenuto decorso del termine di prescrizione. Le SS.UU. hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti, evidenziando - da un lato - la natura giuridica *in house* della società di trasporto, altresì concessionaria del relativo servizio, alla luce della disciplina generale di cui al d.lgs. n. 175 /2016; e - dall’altro - la peculiare normativa applicabile al rapporto tra l’Agenzia delle entrate – Riscossione e la predetta azienda, in quanto “pur sul presupposto della riconosciutagli legittimazione a formare, unilateralmente e estragiudizialmente, i ruoli coattivi, la stessa è tenuta poi ad affidarne la fase della riscossione al competente agente contabile (Cass. S.U. n. 16014/2018 e S.U. n. 760/2022), affinché questi provveda alla loro esazione sulla base delle norme vigenti in materia di recupero delle imposte e, quindi, per legge e non sulla scorta di un rapporto contrattuale”.

Nei descritti termini si è statuito che sono chiamate a rispondere dinanzi alla Corte dei conti non solo i soggetti che abbiano un rapporto organico con la società *in house*, ma anche quelli che con la stessa intrattengano comunque un rapporto di servizio facendo parte della sua organizzazione, tra i quali rientra l’agente della riscossione dei suoi crediti. Importante si presenta in detto contesto la sottolineatura, da parte della della Suprema corte, che la responsabilità contabile in senso proprio, oggetto del giudizio di conto, è una manifestazione della responsabilità amministrativo-erariale, poiché entrambe afferiscono a condotte lesive del patrimonio pubblico: sicché deve affermarsi che “la società *in house* è equiparabile in sostanza a una pubblica amministrazione (ovvero ne rappresenta una “*longa manus*”) agli effetti della individuazione del plesso giurisdizionale demandato a conoscere della responsabilità per danno al patrimonio sociale (erariale) arrecato da amministratori, dipendenti e concessionari di servizi che agiscono per conto della società” e “da tale equiparazione deve necessariamente discendere l’instaurabilità, dinanzi alla Corte dei conti, del giudizio di conto nei confronti degli agenti contabili della “società *in house*”.”

Vengono inoltre in rilievo le affermazioni rese dalle Sezioni Unite sulle caratteristiche del giudizio al cui interno è stato proposto il regolamento di giurisdizione. Si è rilevato, infatti, come lo stesso non presentasse le caratteristiche dell'ordinario giudizio di conto né tantomeno di quello di responsabilità erariale, dovendosi piuttosto ricondurre alla categoria dei giudizi ad istanza di parte disciplinati dagli artt. 172 e ss. del cd. c.g.c., "e precisamente nella categoria residuale di cui alla lett. d) dell'art. 172 di detto codice, tra i giudizi ad istanza di parte in materia di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato", in quanto "categoria "aperta" di giudizi, che non necessariamente sono tipizzati dalla legge, ma che, afferendo comunque agli obblighi e alla responsabilità di gestione di denaro e valori pubblici da parte di un dipendente, di un amministratore o, come nel caso che ci occupa, di un soggetto (ADER) incaricato di un pubblico servizio e qualificabile come agente contabile di un ente (sotto forma di "società *in house*") titolare di un patrimonio pubblico, riguardano l'ampia materia della "contabilità pubblica" e sono attratti alla giurisdizione della Corte dei conti."

Nel solco delle richiamate affermazioni di principio si pone anche l'ordinanza n. 14951 del 29/05/2023, con la quale è stato respinto il ricorso per cassazione avverso la pronuncia di condanna del giudice contabile, proposto da una società incaricata da un comune di gestire le pratiche di recupero crediti per le sanzioni amministrative connesse a violazioni del codice della strada commesse da veicoli e cittadini stranieri.

Nella pronuncia è stato ribadito che la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento, riveste la qualifica di agente contabile, ed ogni controversia tra essa e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un giudizio di conto.

Di interesse è l'analisi del profilo della carenza di poteri di riscossione coattiva delle sanzioni in capo alla società ricorrente, in quanto si è statuito che non incide sulla attribuzione della giurisdizione al giudice contabile "per la semplice ragione che in relazione alle sanzioni spontaneamente versate dai debitori la società concessionaria del servizio aveva comunque il maneggio del denaro pubblico, dal momento dell'incasso a quello del riversamento in favore del Comune": con ciò risultando corretto il richiamo, in sentenza, alla figura dell'agente contabile di cui all'art. 178, lett. a) del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 e, conseguentemente, infondata l'eccezione della ricorrente per cui l'azione del requirente contabile avesse riguardato non un addebito contabile bensì, piuttosto, un inadempimento contrattuale, come tale sottratto alla giurisdizione speciale.

Parimenti congruente con l'indirizzo interpretativo seguito dalla Corte di cassazione si presenta l'ordinanza n. 15658 del 05/06/2023, con cui le S.U. hanno, viceversa, affermato la giurisdizione del giudice ordinario, in una fattispecie che vedeva l'Agenzia delle entrate - Riscossione convenuta in giudizio, innanzi al Tribunale di Roma, da un Consorzio irriguo in relazione ai carichi alla stessa affidati in base ad un accordo di natura privatistica per la riscossione dei crediti nei confronti

dei consorziati. Ivi si è ribadito che la giurisdizione contabile può trovare ingresso laddove la società concessionaria espleti un servizio di riscossione delle imposte o, comunque, di denaro pubblico, a cui si correli dunque il maneggio di quest'ultimo e, quindi, la configurabilità della posizione di agente contabile. Nel caso in esame tali connotati non sono stati giudicati sussistenti, atteso che "mancano tanto la natura pubblica dell'ente che ha affidato il servizio, quanto la natura pubblica del denaro di cui si contesta la mancata riscossione (...)" .

#### *Profili processuali del riparto di giurisdizione*

Con la sentenza n. 34318/2023, depositata il 7/12/2023 le Sezioni Unite hanno esaminato una fattispecie particolarmente complessa, che ha dato luogo a diverse fasi contenziose in sede di giurisdizione ordinaria - penale e civile - e contabile.

È stato affermato il principio secondo cui non è proponibile innanzi all'A.G.O., ancorché riqualificata quale autonoma domanda risarcitoria *ex art. 2043 c.c.*, la questione relativa ad un preteso concorso dell'amministrazione danneggiata nella causazione del danno erariale *ex art. 1227 c.c.*, dedotta e motivatamente disattesa dal giudice contabile.

Il fulcro delle condotte scrutinate ruotava attorno all'acquisto di un immobile da destinare ad attività dei Servizi Segreti (allora SISDE, ora Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna - AISI-) ad opera di società strumentale degli anzidetti Servizi, per il quale, tuttavia, era stato autorizzato l'impiego di fondi riservati per un prezzo notevolmente superiore a quello risultante dalla stipula preliminare del pertinente contratto. Accanto alle controversie insorte in sede civile e in sede penale, la condotta dei pubblici funzionari coinvolti è stata oggetto di scrutinio anche dinanzi alla Corte dei conti, per il danno erariale cagionato nell'ambito dell'anzidetta trattativa di acquisto dell'immobile con fondi riservati dell'Amministrazione.

Intervenuta la condanna in primo grado, in pendenza della decisione del giudizio contabile d'appello, uno dei convenuti ha proposto un'ulteriore azione civile nei confronti delle controparti a vario titolo partecipi della vicenda, per sentirle condannare al risarcimento dei danni *ex art. 2043 c. c.*, sostenendone il comportamento colposo per il mancato promovimento delle azioni legali utili nei confronti della società debitrice, che avrebbe provocato il determinarsi del danno erariale contestato.

Un aspetto peculiare della vicenda è che il tribunale civile ha accolto tale domanda, disattendendo l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario, mentre poi la Corte d'appello, applicando il criterio della ragione più liquida, ha tralasciato tale questione di giurisdizione ed ha accolto gli appelli, accertando l'effetto preclusivo derivante dal giudicato esterno afferente alla pronuncia d'appello del giudice contabile, confermativa della condanna dei convenuti. Le S.U. hanno ritenuto fondata la decisione, rilevando come nella pronuncia della Corte dei conti passata in giudicato fosse stata scrutinata e respinta la domanda di affermazione del concorso della responsabilità dell'amministrazione *ex art. 1227 c.c.*, sicché non poteva ammettersi una nuova ulteriore azione volta a "far valere un preteso proprio diritto soggettivo all'esclusione ovvero all'attenuazione della propria responsabilità civile affermata in relazione al danno erariale imputatogli in via definitiva dalla succitata sentenza del giudice contabile, diritto che essa ha, come si è visto, espressamente escluso. "

### *Le azioni a tutela del credito erariale*

In detta materia merita menzione l'ordinanza n. 1881 del 20/01/2023, con la quale le S.U. hanno respinto l'impugnazione proposta avverso la sentenza d'appello, con cui il giudice contabile aveva accolto l'azione revocatoria proposta dal pubblico ministero, dichiarando inefficaci nei confronti dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 2901 c.c., due atti dispositivi posti in essere dalle parti private ricorrenti in pregiudizio delle ragioni creditorie dell'erario, già giudizialmente accertate.

Di interesse si presentano le argomentazioni con le quali sono stati respinti gli assunti prospettati nel gravame, in particolare tesi a sostenere che la tutela del credito erariale attraverso l'azione revocatoria possa essere esercitata esclusivamente nella fase preistruttoria e/o istruttoria, e non anche dopo che il credito risarcitorio sia stato accertato con sentenza passata in giudicato, operando in tal caso soltanto le previsioni di cui alla Parte VII, Titolo I, Capo II c.g.c., ed in particolare all'art. 213.

La Corte regolatrice, infatti, ha osservato – per un verso – come una simile preclusione sia completamente estranea al dettato normativo recato dall'art. 73 c.g.c. e – per l'altro – come tale tesi non sia in alcun modo sostenibile in via interpretativa, contemplando una sostanziale modifica del testo della norma. Ciò, peraltro, nel quadro di una lettura complessiva della disciplina vigente che porterebbe altresì ad effetti distorsivi, atteso che "l'art. 73 è compreso nel Titolo II ("Azioni a tutela del credito erariale"), cosicché la sua dislocazione nella topografia del codice non offre alcun sostegno ad una interpretazione che limiti la relativa portata applicativa alla fase preprocessuale o processuale del giudizio di responsabilità" e, in secondo luogo, "se la legge concede al Pubblico Ministero contabile una legittimazione concorrente con quella dell'amministrazione o dell'ente danneggiato all'esercizio di "tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, Titolo III, Capo V, del codice civile", un'interpretazione che riconoscesse tale legittimazione in relazione ai crediti non giudizialmente accertati e la negasse in relazione ai crediti già giudizialmente accertati risulterebbe addirittura paradossale e, comunque, palesemente confliggente con la ratio di tutela delle ragioni del credito erariale che ispira l'intero Titolo II della Parte II del codice della giustizia contabile". In questa ottica è stato, infine, giudicato inconferente il richiamo all'art. 213 c.g.c. e alla disciplina dell'esecuzione della sentenza di condanna al risarcimento del danno erariale, poiché si tratta di previsioni aventi contenuto chiaramente diverso da quelle che regolano i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale del creditore, non riguardanti l'esecuzione della sentenza, bensì la conservazione o la reintegrazione del patrimonio aggredibile con tale esecuzione.

### *La giurisdizione in materia pensionistica*

Vengono in rilievo, in tale ambito, le ordinanze delle S.U. n. 5513/2023, depositata il 22/2/2023, n. 9324/2023, depositata il 4/4/2023, e n. 18389/2023, depositata il 27/6/2023, nelle quali è stato affrontato il tema della formazione del giudicato "interno" al processo in ordine alla giurisdizione della Corte dei conti. Le fattispecie dedotte in controversia afferivano alla domanda di riliquidazione del trattamento pensionistico con il computo dell'indennità di funzione od operativa percepita durante il servizio (art. 18, c. 1, d.p.c.m. n. 8/1980).

La Suprema corte - nel ribadire la giurisdizione esclusiva del giudice contabile sulle controversie che concernono la misura, il sorgere ed il modificarsi del diritto alla pensione a favore dei pubblici dipendenti - in particolare, ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi, rilevando come il giudice contabile avesse, in primo grado, implicitamente affermato la propria giurisdizione respingendo nel merito i gravami proposti e, in sede di appello, non fosse stata sollevata alcuna questione in punto di giurisdizione. Da ciò dovendosi far conseguire il consolidamento di tale implicita statuizione, alla luce del disposto dell'art. 15, c. 2 c.g.c., a norma del quale "nel giudizio di impugnazione, il difetto di giurisdizione è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione" (sono richiamati plurimi precedenti arresti conformi, tra cui *Cass. S.U., 29 novembre 2017, n. 28503*, quest'ultima con specifico riferimento ad impugnazione di sentenza resa dal giudice contabile; oltre che ordinanze delle medesime *S.U. nn. 36052, 36053, 36054 e 36055 del 9 dicembre 2022*).



## CAPITOLO II

### L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

#### 1. Profili generali

Nel 2023 l'attività delle SSRR in sede giurisdizionale si è giovata, in particolare, della operatività del sistema di acquisizione diretta al fascicolo processuale digitale degli atti e documenti, attraverso la piattaforma DAeD (Deposito Atti e Documenti), che ha consentito di rendere più rapide le operazioni connesse ai depositi, nonché le comunicazioni agli uffici di Procura generale.

#### 2. L'attività delle SSRR in sede giurisdizionale in ordinaria composizione

Nell'anno in esame sono venute all'attenzione delle SSRR alcune questioni di rilievo, sia nell'ambito dei giudizi pensionistici che di quelli di responsabilità.

*Le questioni di massima – giudizi in materia pensionistica*

Riveste obiettiva importanza la sent. n. 12/2023/QM/PRES, con la quale è stata esaminata la questione di massima, deferita dal Presidente della Corte con ord. n. 5/2023, recante il seguente quesito: “se sia o no ammissibile, ai sensi dell'art. 153 c. 1 lett. b) c.g.c., un ricorso in materia pensionistica con cui l'interessato, a fronte del diniego di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della infermità da cui è affetto, oppostogli in sede amministrativa, domandi, in sede giudiziale, il positivo accertamento di tale dipendenza in funzione del futuro trattamento pensionistico di privilegio – ritualmente prospettato nel mezzo introduttivo quale bene della vita ambito – e non abbia, tuttavia, presentato domanda amministrativa di pensione privilegiata”.

Il deferimento è stato determinato dall'esistenza di due indirizzi interpretativi difforni, delineatisi nella giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali d'appello: l'uno, secondo cui ai fini della proposizione del ricorso risulta sufficiente la previa domanda amministrativa di accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, da rivolgere all'amministrazione attiva di appartenenza, in funzione del futuro trattamento di privilegio; l'altro, invece, per il quale si ritiene necessaria la previa presentazione in sede amministrativa della domanda di trattamento

pensionistico di privilegio, in quanto condizione legittimante il successivo ricorso concernente l'accertamento della dipendenza di un'infermità da causa di servizio.

Le SSRR hanno ritenuto di accogliere la prima opzione ermeneutica, osservando – da un lato – che la disposizione in esame “ha un connotato solo procedurale e non è, invece, destinata a selezionare una particolare situazione (quella del pensionato che abbia attivato il procedimento amministrativo e sia rimasto insoddisfatto dell'esito o sia rimasto sprovvisto della risposta provvedimento) rendendo, solo quella, azionabile in giudizio”, atteso che, viceversa possono ricorrere circostanze diverse, meritevoli di tutela a prescindere dall'avvenuta presentazione di una domanda di pensione; e – dall'altro – che resta ferma la valutazione dell'interesse ad agire del ricorrente e delle altre condizioni dell'azione, in considerazione del fatto, rilevante, che alla valutazione della dipendenza dell'infermità da causa di servizio sono legati diversi benefici (aspettativa, equo indennizzo, pensione privilegiata, ecc.), a maggior ragione nel vigente quadro normativo in cui è stato positivizzato il principio di unicità dell'accertamento *ex art. 12 d.p.r. n. 461/2001*.

Nell'ambito del proprio percorso argomentativo, le SSRR hanno inoltre ribadito come, in sede di azione di accertamento, l'interesse ad agire non involga necessariamente “l'attuale verificarsi della lesione d'un diritto o una contestazione, essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva sull'esistenza di un rapporto giuridico o sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti, costituendo la rimozione di tale incertezza un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non con l'intervento del giudice”.

È stato dunque enunciato il principio di diritto secondo cui “è ammissibile, ai sensi dell'art. 153, c. 1, lett. b) c.g.c., un ricorso in materia pensionistica con cui l'interessato, a fronte del diniego di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della infermità da cui è affetto, oppostogli in sede amministrativa, domandi, in sede giudiziale, il positivo accertamento di tale dipendenza in funzione del futuro trattamento pensionistico di privilegio – ritualmente prospettato nel mezzo introduttivo quale bene della vita ambito – e non abbia, tuttavia, presentato domanda amministrativa di pensione privilegiata”.

#### *Giudizi in materia di responsabilità erariale*

Vengono in rilievo le ord. nn. 3/2023/RCS e n. 5/2023/RCS, entrambe rese su regolamenti di competenza proposti da Procure regionali avverso provvedimenti di sospensione di processi contabili, per ritenute ragioni di pregiudizialità.

Con la prima pronuncia le SSRR hanno nuovamente scrutinato i limiti entro cui è ammissibile rilevare una relazione di pregiudizialità tra il giudizio penale e quello di responsabilità: in particolare, si è sottolineato come tale relazione eventuale, e rigorosamente connotata nei presupposti dall'art. 106, c. 1, c.g.c., possa essere valutata solo qualora il procedimento penale sia pendente, ovvero sia stata esercitata da parte del p.m. l'azione penale ai sensi dell'art. 405 c.p.p., non ricorrendo viceversa detta ipotesi laddove vi siano stati la mera presentazione di una denuncia e il conseguente avvio delle indagini preliminari (circostanza ricorrente nella fattispecie esaminata).

Sulla scorta dei richiamati rilievi, il collegio – ribadito il consolidato indirizzo interpretativo secondo cui “la sussistenza di un nesso o di una connessione di carattere puramente logico tra i processi, rivelata dall'incidenza dell'accertamento su

fatti di analoga consistenza materiale, non consente, per questa sola ragione, il temporaneo arresto del processo, poiché il giudice contabile può e deve procedere all'accertamento autonomo del rapporto e pervenire ad una pronuncia di merito sulla fondatezza della pretesa fatta valere" - ha ritenuto insussistenti i presupposti richiesti dall'art. 106, c. 1 c.g.c. per disporre la sospensione del processo, accogliendo pertanto l'impugnazione del requirente territoriale.

Con riguardo all'ord. n. 5/2023, si presentano di interesse le questioni processuali ivi affrontate. Il ricorso per regolamento di competenza, infatti, è stato proposto dalla procura regionale avverso il rigetto dell'istanza di riassunzione di un giudizio di responsabilità, in precedenza sospeso per attendere la definizione di diversi giudizi tributari, afferenti agli immobili coinvolti nel processo contabile: in particolare, intervenuto il giudicato su alcuni dei predetti contenziosi, si era chiesto il riavvio del giudizio di responsabilità, negato tuttavia dalla sezione giurisdizionale in ragione della mancata contestazione dei provvedimenti di sospensione precedentemente adottati.

Le SSRR hanno definito il regolamento di competenza confermando le statuizioni del giudice territoriale, in quanto giudicate congruenti con i fatti di causa, da cui risultava la mancata impugnazione delle due precedenti ordinanze di sospensione, di cui quella gravata costituiva mera conferma; nonché coerenti con i principi affermati in materia dalla Corte di cassazione (*S.U. sent. n. 21763/2021*), secondo cui: "È da premettere che (...) il provvedimento di sospensione del processo, adottato ai sensi dell'art. 295 c.p.c., pur avendo la forma dell'ordinanza, non è revocabile dal giudice che lo ha pronunciato, poiché tale revocabilità confliggerebbe con la previsione della sua impugnabilità mediante regolamento necessario di competenza, con la conseguenza che, ove la parte anziché proporre il regolamento nel termine previsto dall'art. 47 c.p.c., comma 2, abbia presentato istanza di revoca dell'ordinanza di sospensione al giudice che l'aveva emanata e questi abbia emesso un provvedimento meramente confermativo di quello precedente, la mancata impugnazione della prima ordinanza determina l'inammissibilità del regolamento proposto avverso il secondo provvedimento, risultando altrimenti eluso - mediante la inammissibile proposizione di un'istanza di revoca - il termine perentorio dalla norma stessa previsto (*Cass. n. 8748/2004, n. 17747/2013 e n. 17129/2015 per tutte*)". Nel merito è stato inoltre posto in rilievo come il passaggio in giudicato di una sentenza, relativa ad una parte dei contenziosi tributari interessati, non potesse ex se fondare l'istanza di riassunzione, poiché non poteva ritenersi prodotto alcun effetto estintivo del provvedimento di sospensione, non essendosi realizzate le condizioni ivi previste (passaggio in giudicato dell'intero contenzioso tributario collegato, costituito da plurimi giudizi).

### **3. L'attività delle SSRR in sede giurisdizionale in speciale composizione**

Per quanto attiene ai giudizi dinanzi alle SSRR in speciale composizione, nel corso dell'anno appena trascorso sono state affrontate plurime questioni di interesse, sia di carattere processuale che di natura sostanziale.

#### *Impugnazioni dei piani di riequilibrio degli enti locali*

Si segnalano le sent. nn. 1/2023/EL, 2/2023/EL e 4/2023/EL, con le quali il Collegio ha affrontato i temi - da un lato - del perimetro e dei contenuti valutativi

dello scrutinio delle Sezioni regionali di controllo sui piani di riequilibrio e – dall’altro – dell’impatto delle norme che nell’ultimo biennio hanno consentito la rimodulazione e/o riformulazione di tali piani, rispetto alla disciplina del dissesto e delle misure correttive degli squilibri di bilancio.

Con la prima pronuncia le SSRR – nel confermare il generale principio per cui “il risultato di amministrazione deve dare conto dell’intero disavanzo dell’ente nell’esercizio rendicontato, senza che ne siano escluse le componenti per le quali siano in corso piani di rientro che ne distribuiscano le quote di ripiano sugli esercizi successivi” - hanno ribadito, altresì, la necessità che la situazione finanziaria dell’ente sia attualizzata, tanto in sede di esame da parte della sezione di controllo, quanto in sede di gravame.

Alla luce di tale canone ermeneutico-applicativo, hanno rilevato il mancato idoneo approfondimento istruttorio delle risultanze di bilancio allegate nel piano di riequilibrio e, conseguentemente, ritenuto non adeguatamente motivato il diniego di approvazione dello stesso. Sul punto, il collegio ha affermato, inoltre, di non poter superare con l’esercizio di propri poteri istruttori il difetto motivazionale della delibera impugnata atteso che le SSRR “pur essendo investite, in questo tipo di giudizio, di una giurisdizione piena estesa all’intero rapporto, non possono “giungere a sostituire la Sezione regionale nei poteri istruttori, relativi all’attività di controllo, propri di quest’ultima” (Sezioni Riunite in speciale composizione, sentenza n. 4/2020/EL)”.

Le sent. nn. 2 e 3/2023/EL, invece, hanno deciso una complessa fattispecie, nella quale l’adozione del piano di riequilibrio – negativamente valutata in sede di controllo – è stata incisa dal susseguirsi delle norme che, nell’ultimo biennio, hanno modificato i termini per l’omologazione dei piani di riequilibrio finanziario degli enti, consentendone rimodulazioni e riformulazioni nonché introducendo strumenti ulteriori di gestione delle situazioni di crisi finanziaria

Nel corso del giudizio, in particolare, le SSRR sono state chiamate a valutare l’impatto – sul piano processuale e sostanziale - ed il perimetro di operatività sia dell’art. 1 c. 992-994 l. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) con cui sono stati introdotti termini per la riformulazione o rimodulazione di tali piani (se adottati in periodo ante pandemia) anche in pendenza del giudizio dinanzi a questa Corte, sia dell’art. 43 d.l. n. 50/2022 (convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91), che ha previsto la possibilità di sottoscrizione di accordi per il ripiano del disavanzo tra i comuni capoluogo di provincia e la Presidenza del consiglio dei ministri.

Lo scrutinio delle articolate questioni poste nell’impugnativa ha portato il Collegio a formulare, nelle due decisioni, plurime rilevanti affermazioni di principio, quali:

– la formale manifestazione di volontà dell’ente di avvalersi della facoltà di rivedere il piano di riequilibrio non comporta la cessazione della materia del contendere, in ordine al ricorso proposto avverso il diniego di approvazione del piano originario. Ciò in quanto se ne deve verificarsi in giudizio l’effettiva riformulazione che, qualora non intervenga nel termine previsto, determina la perdurante vigenza della versione scrutinata negativamente dalla sezione di controllo e, quindi, l’attualità dell’oggetto del gravame;

– la stipulazione dell'accordo di cui all'art. 43, c. 2, del citato d.l. n. 50/2022 non può sostituire né far decadere il contenuto del PRFP, che rimane esecutivo e continua a vincolare il ciclo di bilancio in corso, atteso che "la conclusione dell'accordo ex art. 43 non è in rapporto di collegamento necessario con la procedura di riequilibrio. Esso, infatti, può essere stipulato anche ove il comune si trovi o pervenga alla procedura di dissesto (art. 43 c. 1 d.l. n. 50/2022). In questa prospettiva, la proroga contemplata dal comma 5-bis riguardava non soltanto i comuni che avevano intrapreso la procedura di PRFP, ma quelli che, già in dissesto devono adottare il bilancio stabilmente riequilibrato (art. 259 TUEL).";

– la proroga ulteriore della facoltà di riformulare/rimodulare il piano, prevista nel comma 5-bis del summenzionato art. 43 d.l. n. 50/2022, in correlazione alla conclusione dell'accordo, non può operare laddove siano decorsi per l'ente i termini di esercizio della stessa. La norma prevede, infatti, "una fattispecie a formazione progressiva che presuppone: (a) la permanenza "in corso" dei termini per riformulare e rimodulare; (b) la conclusione dell'accordo o, almeno, della fase della proposta di accordo", nella quale è articolato un duplice diverso termine per cui nel "primo caso, (b.1) si genera una proroga "mobile" di 120 giorni, in cui il *dies a quo* è costituito dalla data di conclusione dell'accordo. Ove manchi la stipulazione dell'accordo, ma si sia conclusa almeno la fase della proposta, (b.2) la legge ha previsto un termine fisso (31 dicembre 2022)." (sent. n. 2/2023 cit.);

– la successiva modifica del termine c.d. fisso dal 31/12/2022 al 31/03/2023, introdotta – in pendenza del giudizio – dall'art. 3, c. 10-*quater* d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, non può trovare applicazione in favore dell'ente ricorrente, nella misura in cui è stata stabilita con sentenza l'intervenuta decadenza dello stesso dalla facoltà di revisione del PRFP. Le SSRR hanno affermato sul punto che tale pronuncia – pur non avendo definito l'intero giudizio – ha *natura decisoria* in merito ad una parte essenziale del *thema decidendum* e ha, dunque, "generato un giudicato interno al processo" (sent. n. 3/2023 cit.).

Nel merito, il collegio ha negato l'omologazione del piano, rilevando gravi profili di criticità afferenti all'ammissibilità stessa della sua adozione: in particolare si è rilevato che, in sostanza, il ricorso al PRFP era stato disposto per fronteggiare i nuovi disavanzi prodotti nell'ambito di una procedura di dissesto. Sul punto è stato ribadito, in senso contrario, che nel corso di un dissesto il PRFP non può ripianare nuovi disavanzi del bilancio in bonis (art. 268 Tuel) o surrogare la procedura di dissesto: "La procedura di riequilibrio pluriennale non può divenire, infatti, uno strumento per "revocare" quella di dissesto (art. 246 Tuel), reinternalizzando nel bilancio *in bonis* uno squilibrio che si è già ritenuto in grado di pregiudicare la continuità nel ciclo finanziario."

#### *Ricorsi avverso le decisioni di parificazione dei rendiconti regionali*

Viene in rilievo in primis la sentenza n. 9/2023/DELC, con la quale le SSRR si sono definitivamente pronunciate sulla complessa vicenda correlata alla decisione di parificazione del rendiconto della Regione Sicilia per l'esercizio 2019, che ha visto l'intervento sia della Corte costituzionale (sent. n. 184/2022 e n. 233/2022) sia delle S.U. della Corte di cassazione (ord. n. 304/2023).

Il Collegio ha preliminarmente rigettato la richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere, motivata dalla regione con la successiva adozione di

misure correttive. In particolare, le SSRR, alla luce delle statuizioni di principio contenute nella sent. n. 184/2022 della Corte costituzionale, sono giunte a ritenere che “il giudizio in unico grado è un giudizio di diritto obiettivo, correlato ad interessi che non sono nella disponibilità delle parti” e che “mira a restituire al sistema delle istituzioni e dei soggetti interessati un risultato contabile “certo”, non più contestabile”; pertanto, tale giudizio “non può chiudersi con una “cessazione della materia del contendere””, ma “deve necessariamente restituire [...] alla comunità il risultato di amministrazione “giudicato””. Ove poi si riscontri un disallineamento con quello approvato con i successivi documenti di bilancio, esso costituirà “il *thema decidendum* di altri, diversi e successivi controlli (art. 1, co. 3 e 7 del d.l. n. 174/2012 TUEL) sul bilancio di previsione e sui rendiconti successivi”.

Nel merito - con riferimento alla contestata irregolare definizione del cd. “perimetro sanitario”, incidente sulla determinazione della parte vincolata del risultato di amministrazione - il collegio giudicante, alla luce della declaratoria di incostituzionalità della l. reg. Siciliana n. 3/2016 disposta con la sent. n. 233/2022 della Consulta, ha affermato che la regione, utilizzando le somme contestate per l’illegittima copertura di una spesa ordinaria di ammortamento di un mutuo, “ha realizzato uno sviamento di risorse in violazione di un vincolo specifico di destinazione (art. 20 d.lgs. n. 118/2011), a danno della spesa sanitaria. Infatti, poiché la spesa per ammortamento del mutuo non rientra tra quelle dell’elenco tipico di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, il saldo del perimetro di fine esercizio va calcolato in aumento (...)”.

Sempre avendo riguardo a giudizi concernenti decisioni di parificazione di rendiconti regionali, va segnalata la sent. n. 8/2023/DELC, con la quale è stato respinto il ricorso proposto dalla Regione Molise avverso la mancata parificazione, nell’ambito del rendiconto per l’esercizio 2020, del capitolo di spesa, ove risultavano allocate le somme destinate alla “indennità per il personale incaricato di funzioni amministrative”, avente titolo nell’art. 29-*bis* l. reg. n. 7/1997 e ss. mm. e ii. Più in dettaglio, detta spesa è risultata incisa dalla declaratoria di incostituzionalità in parte qua della citata legge regionale (sentenza n. 253/2022 della Corte costituzionale), in quanto istitutiva di un’area professionale “Quadri” senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, c. 2, lett. l) Cost. nella materia.

Le SSRR - rammentata la significativa evoluzione della normativa finanziaria e della giurisprudenza costituzionale nel senso del rafforzamento del valore di accertamento dei giudizi di parificazione dei bilanci regionali, al fine di “evitare le *zona d’ombra* del controllo di costituzionalità, consentendone l’esercizio su quei provvedimenti, soprattutto di matrice regionale, altrimenti sottratti al vaglio del giudice delle leggi ed in grado di compromettere gli obiettivi generali di finanza pubblica, fissati dalle leggi dello Stato” - hanno giudicato la questione di legittimità costituzionale in esame paradigmatica di tale funzione di tutela, in quanto afferente alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella disciplina degli aspetti costitutivi del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato e, in detti termini, immediatamente lesiva dei principi della corretta gestione della finanza pubblica allargata. Con ciò dovendo trovare conferma la statuizione della sezione territoriale di controllo di necessario diniego di parifica delle poste contabili

interessate, atteso che “un’eventuale parificazione della posta contabile esaminata condurrebbe alla validazione di un risultato di amministrazione non corretto, in quanto viziato da una spesa che non trova più un legittimo parametro di bilancio, secondo quanto statuito dalla stessa Corte costituzionale”.

Infine, viene in rilievo la sent. n. 15/2023/DELC, con la quale è stato respinto il ricorso, proposto sempre dalla Regione Molise, avverso la dichiarazione di non regolarità del prospetto relativo al risultato di amministrazione allegato al rendiconto, per la mancata contabilizzazione di fatture pervenute nel 2021, non contestate né impegnate, e per la incongruità dell’accantonamento del Fondo contenzioso, al quale non è stata sommata la voce relativa alle spese legali ipotizzate in caso di soccombenza.

In particolare, le SSRR hanno riaffermato il principio secondo cui tutte le fatture ricevute entro la fine dell’esercizio e non contestate devono trovare rappresentazione nei documenti contabili dell’ente, perché la loro mancata contabilizzazione altera la capacità rappresentativa del bilancio, incidendo sulla dimensione del disavanzo di amministrazione; hanno altresì precisato che la contestazione giudiziale del titolo – sempre ammessa e doverosa, qualora ne sussistano i presupposti – “non è equivalente, dal punto di vista contabile e delle coperture, alla contestazione immediata (con accensione *ab origine* di una passività potenziale)”. Inoltre, rispetto alla questione della sottostima del Fondo contenzioso, il collegio ha statuito che la natura dinamica del Fondo, avvalorata dal principio contabile di cui al paragrafo 5.2, lett. h) dell’allegato 4/2 d.lgs. n. 118/2011, non autorizza l’ente a defalcare l’ammontare delle spese legali ipotizzate in caso di soccombenza: ciò in quanto l’accantonamento deve comunque essere congruo ed includere tutti i fatti di gestione, senza omissioni, essendo prevista la possibilità di integrarne successivamente la consistenza per tener conto del nuovo contenzioso eventualmente venutosi a formare.

#### *Ricorsi avverso le decisioni delle Sezioni regionali di controllo in materia sanitaria*

Si presentano di interesse le sent. nn. 5/2023, 6/2023 e 7/2023, con le quali sono state esaminate le impugnazioni promosse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero dell’economia e delle Finanze e dal Ministero della salute nonché dalla regione, nei confronti di n. 3 distinte pronunce, con cui sono state accertate plurime irregolarità nella formazione dei bilanci relativi agli anni 2017/2019, rispettivamente di due aziende sanitarie locali e di un’azienda ospedaliera.

Tali giudizi hanno portato all’attenzione del collegio alcune questioni inedite, collegate alla circostanza che la sezione di controllo ha formulato parte dei rilievi contabili con riferimento a decreti adottati dal Commissario *ad acta* gerente il piano pluriennale di rientro dal disavanzo sanitario, sulla base dei quali i bilanci degli enti esaminati sono stati redatti. In particolare, il collegio di controllo ha ritenuto di disapplicare le previsioni dei decreti incidenti sulle voci censurate, disponendo che gli enti destinatari della pronuncia dessero corso alla revisione delle stesse. Il tenore delle pronunce ha sollecitato l’impugnazione delle amministrazioni statali, coinvolte nell’esercizio dei poteri commissariali e nell’attività di gestione del piano di rientro (attraverso il pertinente Tavolo di verifica), nonché della regione. In particolare, i gravami hanno contestato l’esercizio del potere di disapplicazione, lamentando la

diretta incisione delle statuizioni conseguenti sulla gestione della spesa sanitaria a livello regionale e nazionale, invadendo le competenze degli organi legislativamente deputati al controllo e all'attuazione del piano di rientro dal disavanzo. Gli enti sanitari incisi dalle decisioni di controllo non hanno invece proposto ricorso.

A fronte dei diversi temi posti, le SSRR hanno ritenuto di non prendere espressa posizione sulla questione della spendita del potere di disapplicazione in sede di controllo, valutandone nondimeno l'incidenza con riguardo alla preliminare questione della sussistenza di un interesse ad agire delle parti ricorrenti. Detto interesse è stato negato in relazione alle amministrazioni statali, sulla scorta del duplice rilievo che la disapplicazione dei provvedimenti emessi dal commissario ad acta non consentiva ad esse di chiedere l'annullamento della delibera impugnata, dispiegando tale misura i propri effetti soltanto sui bilanci sottoposti a controllo e non erga omnes; e che, sotto diverso profilo, le ricorrenti avrebbero dovuto dimostrare che l'accertamento di un diverso saldo di bilancio avrebbe determinato per le stesse un pregiudizio immediato, osservando in senso contrario che la modifica del saldo di bilancio di un ente sanitario pur se comporti il peggioramento del bilancio regionale, non ha conseguenze automatiche sul conto consolidato nazionale.

Con riguardo, invece alla posizione della regione, l'interesse alla proposizione del ricorso è stato riconosciuto mentre, nel merito, le SSRR hanno dichiarato che le delibere impugnate non hanno prodotto effetti nei confronti della regione - in quanto estranea al procedimento di controllo, di cui all'art. 1, cc. 3 e 7, d.l. n. 174/2012, sui bilanci delle aziende sanitarie - restando invece, salvi gli effetti delle stesse nei confronti degli enti sanitari, parti necessarie di quel procedimento, ma non ricorrenti.

#### *I ricorsi in materia di rendicontazione dell'attività dei Gruppi consiliari regionali*

Si segnala, in particolare, la sentenza n. 16/2023/RGC, con la quale le SSRR hanno accolto il ricorso presentato da un Gruppo consiliare avverso la deliberazione con cui la sezione di controllo ha approvato il rendiconto del gruppo stesso per l'anno 2022, con l'eccezione delle spese relative ai ritenuti maggiori esborsi sostenuti per il pagamento delle competenze di due collaboratori, con i quali erano stati stipulati contratti di lavoro autonomo a tempo determinato.

Il profilo di interesse afferisce allo scrutinio dell'esercizio della facoltà di recedere dal contratto da parte del Gruppo anticipatamente rispetto alla sua scadenza, da cui è conseguito l'esborso in favore del collaboratore, oltre che della retribuzione per le prestazioni rese, anche dell'indennità da mancato preavviso.

Il collegio ha ritenuto ammissibile il recesso *ad nutum* attingendo ai principi affermati nella giurisprudenza di legittimità in relazione all'art. 2237 c.c., secondo cui la previsione di un termine di durata del contratto non integra di per sé la rinuncia da parte del cliente al recesso, essendo a tal fine necessario verificare, in concreto, se dal complessivo regolamento negoziale possa ricavarsi la volontà delle parti di escludere la possibilità di sciogliere il contratto prima del termine. Nel caso di specie le SSRR, pur avendo rilevato che non risultasse un chiaro intento delle parti nel senso anzidetto, hanno sottolineato tuttavia come la stessa natura altamente fiduciaria dell'incarico costituisca un elemento per non escludere la possibilità di recedere. Riconosciuta l'ammissibilità del recesso, il collegio ha ritenuto legittimo il

riconoscimento dell'indennità di mancato preavviso in virtù dell'espresso rinvio del contratto, per quanto non espressamente regolato dalle clausole negoziali, agli artt. 2222 ss. c.c., atteso che tale beneficio può ritenersi ammissibile in base alla disciplina generale del contratto d'opera.

*I giudizi promossi avverso l'inclusione di soggetti pubblici nell'elenco annuale dell'Istat*

In questa materia è intervenuta in data 13/07/2023 (cause riunite C-363/21 e C-364/21) la sentenza della Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) sulla questione pregiudiziale – sollevata con le ord. nn. 5/2021 e 6/2021 delle SSRR – relativa alla compatibilità dell'art. 23-*quater* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020 con la disciplina eurounitaria dei saldi di bilancio, come integrata ed interpretata in base ai principi di equivalenza ed effettività. La Corte ha statuito che la normativa unionale “non osta ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, purché siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati, nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione”. Ha osservato, in tal senso, che il diritto dell'Unione si pone in posizione “neutra” rispetto alle possibili scelte del legislatore interno e le questioni attinenti al diritto costituzionale nazionale sono irrilevanti per l'ordinamento sovranazionale (*sent. cit. punto 99*).

In seguito alla riassunzione dei giudizi la cui trattazione era stata sospesa in pendenza di tale decisione, le SSRR – (*sent. n. 17-18-19-23/2023/RIS*) - hanno statuito la disapplicazione del suddetto art. 23-*quater* d.l. n. 137/2020, dichiarando la propria giurisdizione nei giudizi relativi agli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat.

Queste decisioni conseguono allo scrutinio condotto dal collegio in ordine alla compatibilità della disposizione in esame con i principi generali dell'ordinamento sovranazionale, nel quadro di un'accurata esegesi del sistema giurisdizionale nazionale. In detto contesto si è affermato – da un lato – che la redazione dell'elenco Istat rientra nelle materie di contabilità pubblica per la sua incidenza sui conti nazionali e gli effetti ulteriori in sede eurounitaria, sicché la limitazione del perimetro cognitivo del giudice contabile preclude la valutazione dello *status* di amministrazione pubblica derivante dall'inclusione di soggetti nello stesso; e – dall'altro - che non è possibile individuare in via interpretativa un diverso plesso giurisdizionale competente ad assicurare una tale tutela, posto che, in base agli artt. 103 e 100 Cost. come stabilmente interpretati nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e, in particolare, “la materia del bilancio e del suo controllo spettano naturalmente al giudice contabile”. Ciò altresì in ragione del fatto che, nel nostro ordinamento, “non esiste una giurisdizione generale dell'autorità giurisdizionale amministrativa per l'annullamento degli atti”.

Secondo le SSRR, il descritto quadro ordinamentale si pone in contrasto con i principi eurounitari dell'autosufficienza del ricorso e della tutela giurisdizionale effettiva, pregiudicando altresì l'effetto utile della normativa unionale di riferimento e legittima, quindi, la disapplicazione dell'art. 23-*quater* d.l. n. 137/2020, da cui consegue la riespansione “in modo pieno ed effettivo” della giurisdizione contabile.



## CAPITOLO III

### L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

#### 1. Profili generali

Anche nel corso del 2023 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 2023 una specificità nell'ambito di alcuna regione che ne giustificasse una considerazione a parte).

#### 2. I giudizi di responsabilità: questioni pregiudiziali e preliminari di rito

##### *Questioni di legittimità costituzionale*

È stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 103, 97, 28, 81 e 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale di cui all'art. 21, c. 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120, nella parte in cui prevede che, dal periodo di entrata in vigore del d.l., l'azione di responsabilità di cui all'art. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20, sia limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta e tale limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica solo per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente (*ord. n. 228/2023, Campania*).

##### *Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile*

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

Va affermata la giurisdizione contabile nei confronti del direttore dei lavori che ha altresì ricoperto il ruolo di progettista, tenuto conto che, per il primo ruolo, è temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della p.a. (quale organo

tecnico e straordinario della stessa), quanto al ruolo di progettista, pur in difetto del rapporto di servizio, dal cumulo di incarichi scaturisce una complessiva attività professionale in cui la progettazione è prodromica all'attività di direzione, non potendo giungersi alla scissione delle giurisdizioni in presenza di un rapporto unitario (*sent. n. 26/2023, Liguria*).

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di un'azienda di servizi alla persona, costituita in forma societaria da due comuni, qualora risulti che la stessa sia da considerare *in house* in ragione del fatto che il flusso di informazioni tra l'organo amministrativo della società e i soci pubblici riuniti in apposito ufficio, disciplinato dallo statuto sociale, sia espressamente finalizzato all'adozione, da parte di detto ufficio, di atti conformativi delle decisioni societarie (*sent. n. 113/2023, Lombardia*).

Va affermata la giurisdizione della Corte dei conti per il danno da dispersione del patrimonio pubblico risultante dal valore di acquisto delle quote di partecipazione delle amministrazioni pubbliche socie, trattandosi di danno arrecato direttamente alle amministrazioni pubbliche socie, in relazione all'intervenuto fallimento della società (*sent. n. 6/2023, Piemonte*).

È infondata l'eccezione sul difetto assoluto di giurisdizione a dichiarare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione *ex lege* delle misure interdittive previste dall'art. 248, c. 5, Tuel, in quanto sull'accertamento della responsabilità degli amministratori locali per il dissesto finanziario, anche ai fini degli effetti interdittivi, non sussiste la giurisdizione di altro giudice e, all'esito dell'accertamento della responsabilità da dissesto, tali effetti interdittivi *ope legis* vanno dichiarati dal giudice contabile (*decreto n. 7/2023, Sicilia*).

Sussiste la giurisdizione contabile nei confronti del presidente del c.d.a. di una società *in house providing*, incaricata della riscossione di tributi, e di alcuni dipendenti di un comune, per il danno da mancata entrata, cagionato dall'omessa riscossione della Tarsu dovuta da un'azienda sanitaria, in quanto le ingiunzioni fiscali erano state notificate, oltre il termine di decadenza stabilito dall'art. 1, c. 163, della l. n. 296/2006, circostanza che aveva portato al loro annullamento in sede di autotutela (*sent. n. 10/2023, Marche*). Va affermata la giurisdizione contabile sui danni erariali patiti dalle società c.d. *in house* e arrecati dai privati attraverso la percezione indebita, e il conseguente sviamento dalle finalità perseguite, di sussidi pubblici da dette società (*sent. n. 232/2023, Sicilia*).

Sussiste la giurisdizione contabile nei confronti del percettore di un'erogazione economica da parte di un istituto di credito privato, con garanzia del 100% prestata dal fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (13, c. 1, lett. m), d.l. n. 23/2020, conv. con mod. dalla l. n. 40/2020), dovendosi considerare tale erogazione alla stregua di un finanziamento pubblico (*sent. n. 18/2023, Marche; sent. n. 70/2023, Liguria*).

Va affermata la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dell'inquilino prelaionario che, sfruttando le proprie conoscenze all'interno di un'azienda di servizi alla persona dell'ente (in virtù della carica pubblica precedentemente rivestita), abbia interferito nel procedimento amministrativo di dismissione del patrimonio immobiliare dell'azienda stessa, al fine di ottenere un vantaggio economico; siffatta ingerenza costituisce, infatti, condotta idonea a configurare sia il

rapporto di servizio sia il nesso di occasionalità necessaria tra la funzione e il danno causato ad amministrazione diversa da quella di appartenenza (*sent. n. 144/2023, Lombardia*).

Sussiste la giurisdizione contabile nei confronti del direttore di un'azienda di servizi di trasporto pubblico, del responsabile della stessa azienda e del dipendente dell'ufficio amministrativo, chiamati a rispondere dell'illecita corresponsione di rimborsi spesa ai componenti del consiglio di amministrazione dell'azienda, poiché l'ente era nato per garantire un servizio di trasporto pubblico destinato a un numero indeterminato di soggetti; nel suo statuto erano previsti la vigilanza e il controllo da parte degli enti consortili, i quali partecipano finanziariamente alla copertura di eventuali perdite con ciò elidendo ogni rischio di impresa dell'azienda; il servizio è svolto mediante un bene pubblico-opera pubblica (funivia) iscritto nella dotazione patrimoniale originaria dell'ente (*sent. n. 101/2023, Veneto*). Va affermata la giurisdizione del giudice contabile in relazione al danno sofferto da un consorzio per l'attribuzione delle indennità di carica ai componenti del consiglio di amministrazione e al presidente, considerato che i fatti contestati riguardano soggetti legati da un rapporto di servizio con le amministrazioni pubbliche, le quali partecipano al consorzio attraverso il fondo di dotazione e le quote di finanziamento annuali e che tali amministrazioni esercitano un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative dell'ente stesso (*sent. nn. 114/2023 e 252/2023, Puglia*).

Rientra nella giurisdizione contabile l'azione di responsabilità amministrativa per il risarcimento del danno erariale cagionato da un soggetto privato beneficiario di un contributo regionale a carico di un Fondo europeo per il sostegno alle nuove piccole e medie imprese innovative, trattandosi di un contributo di scopo, anche nell'ipotesi in cui siano contestate false fatturazioni per operazioni inesistenti (*sent. n. 26/2023, Umbria*).

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti del beneficiario del finanziamento, concesso ai sensi del d.l. n. 23/2020 (c.d. decreto liquidità), che ne abbia disposto, anche solo parzialmente, in modo diverso da quello previsto dalla normativa, così frustrando lo scopo perseguito dall'amministrazione (*sent. n. 67/2023, Liguria*). Rientra nella giurisdizione contabile la domanda avente a oggetto il risarcimento del danno derivante dallo sviamento dalle finalità di pubblico interesse (pluralismo dell'informazione) di contributi per l'editoria (*sent. n. 512/2023, Campania*).

Sussiste il rapporto di servizio, fondante la giurisdizione del giudice contabile, tra l'amministrazione che ha erogato i contributi e i percettori che li hanno ottenuti attraverso una illecita speculazione finanziaria, volta a farli apparire soggetti qualificati e dotati dei necessari requisiti economici per la realizzazione delle finalità programmate (*sent. n. 318/2023, Toscana*).

Sussiste la giurisdizione contabile nei confronti dei dipendenti di una società, percettrice di contributi pubblici, che abbiano preso parte attiva nella gestione, ove dai loro comportamenti sia derivata la distrazione dei fondi dal progetto pubblico cui erano destinati (*sent. n. 133/2023, Lombardia*). Rientra nella giurisdizione del giudice contabile l'azione di responsabilità amministrativa per il risarcimento del danno erariale cagionato da un soggetto privato, beneficiario di un contributo

pubblico (a carico sia dell'erario nazionale che di quello sovranazionale) a destinazione vincolata, che sia stato impiegato in modo difforme dagli impegni assunti e per fronteggiare oneri di ordinaria amministrazione in luogo dell'acquisto dei macchinari strumentali destinati a una nuova linea produttiva (*sent. n. 18/2023, Umbria*).

È stata affermata la giurisdizione della Corte nei confronti di un militare per aver percepito, durante reiterate astensioni dal servizio in assenza di cause di giustificazione, emolumenti non dovuti, con conseguenziale danno all'amministrazione militare corrispondente alla spesa sostenuta (*sent. n. 21/2023, Friuli-Venezia Giulia*).

L'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice contabile in favore del giudice ordinario per il giudizio di querela di falso è infondata nell'ipotesi in cui la prova documentale sia stata prodotta non in originale, ma in copia, rientrando nel potere del giudice contabile la valutazione dell'efficacia probatoria della predetta documentazione (*sent. n. 486/2023, Lazio*). Ove sia domandata la fissazione di un termine entro cui il convenuto che deduce in giudizio la falsità di un documento possa proporre la querela di falso innanzi al tribunale ordinario competente, il giudice contabile non valuta la rilevanza dei fatti ipotizzando la genuinità del documento, ma valuta se il giudizio sulla verità/falsità del documento (assegnato alla giurisdizione di altro giudice) è pregiudiziale indipendentemente da qualsiasi ipotesi sull'esito (vero/falso, accoglimento/rigetto) del predetto giudizio (*sent. n. 52/2023, Molise*). La decisione della causa sulla querela di falso è pregiudiziale rispetto alla decisione della causa di merito non nel senso supposto dall'art. 295, c.p.c., e dall'art. 106 c.g.c., cioè di pregiudizialità fra controversie aventi a oggetto diritti di natura sostanziale, bensì nel senso di pregiudizialità riguardo all'utilizzabilità nella causa di merito di una prova, cioè del documento impugnato di falso (o in predicato di esserlo); trattasi, quindi, di una pregiudizialità riguardante l'utilizzo di un documento quale strumento probatorio (*ord. n. 17/2023, Sicilia*).

Sussiste la giurisdizione della Corte nel caso di azione promossa per illegittima percezione di contributi pubblici nei confronti di una società cooperativa, nella persona del commissario liquidatore, poiché la procedura concorsuale di liquidazione coatta amministrativa, preordinata alla gestione della crisi di operatori sottoposti alla vigilanza dell'autorità amministrativa, al pari del fallimento, non è impeditiva dell'esercizio dell'azione di danno erariale, né è elemento idoneo a far venire meno la giurisdizione (*sent. n. 80/2023, Liguria*). Nel medesimo senso, è stata affermata la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nei confronti del soggetto dichiarato fallito (o sottoposto ad altre ipotesi di procedure concorsuali), secondo il consolidato principio per cui se la giurisdizione appartiene alla Corte dei conti permane anche nel caso di fallimento del debitore (*sent. n. 89/2023, Piemonte*).

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti per il danno da omessa indicazione di una gara pubblica e per l'omesso rilievo della difformità tra i beni consegnati e quelli pattuiti subito dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato S.p.a., da qualificare come organismo di diritto pubblico (*sent. n. 510/2023, Lazio*).

È stata affermata la giurisdizione del giudice contabile nei confronti di pubblici dipendenti che abbiano arrecato pregiudizio alle pubbliche finanze mediante indebita erogazione di rimborso per spese legali in violazione delle norme

pubblicistiche in materia di spesa, non sussistendo alcuna preclusione all'azione erariale, che è di natura tipicamente risarcitoria, rispetto alle azioni restitutorie per indebito oggettivo, intraprese sia in ambito civile che amministrativo (*sent. n. 573/2023, Lazio*).

È stato dichiarato il difetto di giurisdizione contabile nei confronti del sindaco di un comune e dell'amministratore di una società *in house* in fallimento, interamente partecipata dal comune, in relazione alla domanda di risarcimento del danno consistente nell'azzeramento del valore della partecipazione. In proposito si è ritenuto che, ove la società si trovi in stato di fallimento, l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, dei componenti degli organi di controllo e del direttore generale della stessa, *ex art. 146, c. 2, r.d. 16 marzo 1942, n. 267* (applicabile *ratione temporis*), spetti al curatore del fallimento e rientri nella giurisdizione del giudice ordinario, in quanto il curatore fallimentare agisce nell'interesse dei creditori sociali insinuati al passivo e non nell'interesse dell'ente socio (*sent. n. 76/2023, Lombardia*).

È stata declinata la giurisdizione del giudice contabile in relazione al danno derivante dal licenziamento del segretario particolare del presidente del consiglio regionale, in virtù delle prerogative di insindacabilità accordate ai consiglieri regionali e provinciali (artt. 122, c. 4, Cost., 48-bis, c. 2, T.u. delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), ritenendosi che la funzione di autorganizzazione interna partecipa delle garanzie previste a tutela dell'esercizio delle primarie funzioni (legislativa, di indirizzo politico e di controllo) delle quali l'organo regionale di rappresentanza politica è investito, onde preservarle dall'interferenza di altri poteri (*sent. 38/2023, Trento*).

Difetta la giurisdizione della Corte dei conti nel giudizio promosso nei confronti di rappresentanti e consiglieri di un movimento politico per aver formato e presentato liste elettorali falsamente sottoscritte e autenticate, per il danno derivato dall'esborso di danaro per l'organizzazione delle competizioni elettorali; tali operazioni non rappresentano un'attività svolta per conto della p.a., ma rientrano nell'esplicazione del diritto all'elettorato passivo; l'attività fraudolenta non va considerata come espressione di funzioni svolte in vece della p.a., poiché gli atti prodromici alla partecipazione alla competizione elettorale (anche a carattere certificativo) non sono atti aventi natura amministrativa (*sent. n. 148/2023, Veneto*).

È stata declinata la giurisdizione contabile in ipotesi di somme incassate da una società consortile prive di vincolo di destinazione originaria, in quanto proventi dell'attività di gestione del parcheggio, cosicché l'obbligo di riversare una quota percentuale di tale incasso al comune costituisce l'oggetto di una specifica obbligazione civile assunta dal concessionario e non comporta un obbligo restitutorio di somme appartenenti fin dall'origine all'erario comunale (*sent. n. 8/2023, Abruzzo*).

Non sussiste la giurisdizione del giudice contabile (ma quella del giudice tributario) per il danno derivato dall'omesso riversamento dell'imposta unica sulle scommesse ippiche e sportive all'Agenzia delle dogane e monopoli; tenuto conto della qualifica di soggetto passivo dell'imposta unica, dell'assunzione del rischio d'impresa in capo al concessionario e della modalità di calcolo dell'imposta unica, la

società e i suoi amministratori non sono qualificabili come agenti contabili (*sent. n. 307/2023, Lazio*).

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

In diverse pronunce è stato ribadito l'orientamento che esclude qualsivoglia vincolo di pregiudizialità tra giudizio penale e giudizio di responsabilità amministrativa, con conseguente inapplicabilità della sospensione necessaria disciplinata dall'art. 106, c.g.c..

Con riferimento ai rapporti tra processo penale e processo contabile, non è configurabile una ipotesi di sospensione necessaria ai sensi dell'art. 106, c.g.c., a fronte della pendenza di un giudizio di revisione della condanna penale su fatti vagliati anche in sede contabile, non avendo il giudizio penale un carattere di pregiudiziale e necessario antecedente rispetto alla questione in esame innanzi alla Corte dei conti (*sent. n. 109/2023, Lombardia*). Va rigettata l'istanza di sospensione del processo contabile per pendenza di quello penale sui medesimi fatti, tenuto conto del principio della ragionevole durata del processo, dell'autonomia e l'indipendenza del giudizio contabile rispetto ai giudizi penali e civili, oltre che dei principi di non contestazione e del riparto dell'onere della prova applicabili anche nel processo contabile (*sent. n. 695/2023, Lazio*).

Non può essere considerata come antecedente logico - giuridico, rispetto al *thema decidendum* del processo contabile, la non ancora raggiunta definitività del processo penale riguardo al danno accertato (*sent. n. 11/2023, Toscana*).

Quanto alla violazione del principio del *ne bis in idem*, è stato affermato che non sussiste alcuna pregiudizialità in senso tecnico, ove vi sia contemporanea pendenza del giudizio di appello avverso precedente sentenza della stessa sezione che ha accertato l'illiceità di fatti analoghi nei confronti dello stesso convenuto, ma per un periodo antecedente (*sent. n. 33/2023, Trento*). Il principio del *ne bis in idem* non opera altresì nelle ipotesi in cui il primo giudizio sui medesimi fatti sia stato definito con una sentenza in rito (*sent. n. 149/2023, Lazio*).

Non vi è violazione del predetto principio nell'ipotesi in cui l'amministrazione danneggiata abbia già presentato domanda di ammissione al passivo per lo stesso titolo oggetto dell'azione di responsabilità erariale, considerato che il divieto di duplicazione risarcitoria opera nell'ipotesi in cui sia già intervenuto il recupero delle somme da parte dell'amministrazione (*sent. n. 89/2023, Piemonte*).

Non vi è alcuna lesione del principio di divieto del *ne bis in idem* laddove la procura abbia azionato la responsabilità quantificando il danno autonomamente rispetto alla quantificazione fattane dal giudice penale (*sent. 2/2023, Trento*). Non vi è violazione del principio del *ne bis in idem* in relazione al decreto di archiviazione emesso dal gip nell'ambito del procedimento penale a carico del convenuto dinanzi al giudice contabile, in ragione del fatto che tale provvedimento non può essere assimilato a un accertamento definitivo di non colpevolezza (*sent. n. 185/2023, Sardegna*).

Non sussiste la violazione del medesimo principio nell'ipotesi in cui su un medesimo fatto oggetto dell'azione di risarcimento erariale sia già intervenuta, quale misura di prevenzione penale patrimoniale, la confisca dei beni, avendo

quest'ultima finalità ed effetti diversi rispetto all'azione erariale (*sent. n. 512/2023, Campania*).

Ai fini della contestazione del danno all'immagine, in caso di sentenza di patteggiamento, la modifica dell'art. 445, c. 1-*bis*, del c.p.p. ad opera del d.lgs. n. 150/2022 non ha determinato alcuna abrogazione o modifica di quanto disposto dall'art. 1, c. 1-*sexies*, della l. n. 20/1994 e dall'art. 51, c. 6, c.g.c.; ragion per cui, la modifica si pone nel solco della consolidata giurisprudenza contabile, secondo cui, nei casi in cui sia stata pronunciata sentenza di patteggiamento (art. 444, c.p.p.), il giudice contabile procede a un autonomo accertamento dei fatti su cui si fonda l'imputazione per responsabilità erariale, alla luce dei fatti allegati e delle prove dedotte in giudizio. Quanto agli effetti extra-penali della sentenza di patteggiamento, la sentenza emessa ai sensi dell'art. 444, c.p.p. può essere equiparata a una pronuncia di condanna (art. 445, c. 1-*bis*, ult. cpv.), stante l'inapplicabilità del secondo capoverso del comma 1-*bis*, che si riferisce alle ipotesi di equiparazione tra sentenza di patteggiamento e sentenza di condanna espressamente previste da leggi extra-penali (*sent. n. 307/2023, Toscana; sent. n. 20/2023, Lombardia; sent. nn. 38/2023 e 53/2023, Umbria; sent. n. 19/2023, Marche; sent. n. 142/2023, Veneto; sent. n. 4/2023, Bolzano*).

In senso contrario, è stato sostenuto che la sentenza penale, passata in giudicato, resa ai sensi dell'art. 444, c. 2, c.p.p., che non abbia previsto l'applicazione di pene accessorie, non è equiparabile, alla luce dell'art. 445, c. 1-*bis* dello stesso codice, a sentenza penale di condanna ed è, dunque, inadeguata a costituire il presupposto per l'esercizio dell'azione per danno all'immagine, con conseguente nullità dell'atto di citazione (*sent. n. 270/2023, Puglia*).

#### *Questioni relative all'invito a dedurre e alla nullità della citazione*

Sono state affrontate numerose questioni relative all'invito a dedurre, ai vizi della citazione e ai rapporti tra la medesima e l'invito a dedurre.

L'atto di citazione proposto in carenza dell'invito a dedurre o della sua valida notificazione non è nullo, non essendo la nullità comminata dalla legge (art. 156 c.p.c.), ma inammissibile; il vizio di nullità o inesistenza della notifica dell'invito a dedurre non è sanabile con la rinnovazione dell'atto, poiché, trattandosi di vizio del contraddittorio preprozessuale, l'ipotetica rinnovazione determinerebbe una regressione del processo in una fase pregiudiziale, e non una sanatoria nell'ambito di un rapporto processuale già sorto, come nelle ipotesi di rinnovazione di atto nullo ex art. 50, c. 1, c.g.c. (*sent. n. 15/2023, Veneto*). È nulla la citazione nei confronti di un convenuto residente all'estero per irregolare (o inesistente) notificazione dell'invito a dedurre, in violazione delle disposizioni della convenzione di Roma del 15 novembre 1967 che regola i rapporti Italia-Tunisia in tema di assistenza giudiziaria; nel caso in esame, difettava anche la produzione in giudizio dell'avviso di ricevimento della raccomandata che comunica l'avvenuto deposito presso l'ufficio postale (*sent. n. 542/2023, Sicilia*).

È infondata l'eccezione di nullità della citazione per violazione del diritto di difesa, in presenza di una delega istruttoria legittimamente conferita alla G.d.F. in relazione a una notizia di danno specifica e concreta contenuta in un esposto, con successivo ampliamento della delega stessa in seguito a fatti emersi nel corso delle

indagini e rappresentati con una relazione interlocutoria (*sent. ord. n. 18/2023, Abruzzo*).

L'omessa audizione personale dà luogo all'inammissibilità della citazione nell'ipotesi in cui sia stata effettivamente richiesta, con specifica e tempestiva istanza formulata in calce alle deduzioni o in separato atto, ma non quando sia fatta in calce alle deduzioni una mera riserva di futura richiesta di audizione, mai successivamente perfezionata (*sent. n. 86/2023, Lazio*). Stante la chiara e inequivocabile volontà degli invitati di essere ascoltati (poiché la formulazione della stessa non era generica né condizionata), la stessa deve essere interpretata alla luce dell'esigenza di assicurare il diritto di difesa; donde, l'inammissibilità della citazione (*sent. n. 6/2023, Piemonte*).

Il pubblico ministero ha l'obbligo di comunicazione alla persona invitata delle ulteriori acquisizioni probatorie emerse a seguito dell'invito a dedurre unicamente quando queste abbiano fatto emergere elementi obiettivamente nuovi rispetto allo *status quo ante*; infatti, la relativa previsione è stata precisata in occasione del c.d. correttivo al codice di giustizia contabile, per evitare di restringere eccessivamente il campo delle ulteriori indagini del pubblico ministero dopo l'invito a dedurre, anche a favore del soggetto invitato (*sent. n. 2/2023, Trento; sent. n. 139/2023, Piemonte*).

Dev'essere disattesa l'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione, per l'asserita nullità della notifica dell'invito a dedurre, allorché quest'ultimo sia stato ritualmente e tempestivamente notificato, con il corollario che l'atto è da ritenersi, ai sensi di legge, entrato nella sfera di conoscibilità del convenuto (*sent. n. 60/2023, Sardegna*).

Non costituisce causa di nullità dell'atto di citazione, *ex art. 86, c. 2, c.g.c.*, il fatto che in citazione non si ritrovi esattamente quantificata la quota di danno, risarcibile alle due amministrazioni danneggiate, poiché la ripartizione del danno tra i soggetti creditori costituisce una attribuzione del giudicante e a tal fine costituisce adeguato criterio la provenienza (rispettivamente dai due enti) delle risorse la cui spesa complessiva è contestata (*sent. 10/2023, Trento; sent. n. 105/2023, Veneto*).

Laddove sia contestato, in sede preprocessuale, un danno da mancata entrata, deve dichiararsi la nullità dell'atto introduttivo del giudizio nella parte in cui introduce, per la prima volta, una domanda subordinata volta alla declaratoria di responsabilità amministrativa dei medesimi convenuti per omessa denuncia del fatto dannoso *ex art. 1, c. 3, l. n. 20/1994*, condizionata all'ipotesi (poi verificatasi) che i componenti avessero dedotto utilmente la prescrizione dell'azione erariale rispetto alla domanda principale (*sent. n. 348/2023, Sicilia*).

È nulla la citazione che risulti carente, finanche a livello embrionale, della determinazione del danno e della indicazione dei criteri di liquidazione, non essendo sufficiente una mera lacunosità di questi dati, qualora essa sia stata tale da rendere più difficile (ma non impossibile) l'esercizio del diritto di difesa (*sent. n. 69/2023, Calabria*). Va respinta l'eccezione di nullità dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione, per asserita eccessiva genericità e indeterminatezza delle contestazioni, atteso che le cause di nullità dell'atto di citazione sono solo quelle tassativamente individuate dagli artt. 86 e 87 del c.g.c. (*sent. n. 87/2023, Sardegna*). Non si determina nullità della citazione per difformità con l'invito a dedurre basata sulla differente imputazione nei due atti dell'elemento soggettivo (dolo nell'invito a dedurre, colpa

grave nell'atto di citazione), poiché, anche a prescindere dalla tassatività delle cause di nullità (art. 44, c.g.c.), l'attribuzione di responsabilità deriva dagli esiti dell'attività istruttoria e costituisce una valutazione discrezionale del p.m. che non è in grado di inficiare la validità dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione (*sent. n. 6/2023, Trento*). Non costituisce causa di nullità, la circostanza che la citazione contenga argomentazioni in diritto volte a confutare eccezioni sollevate dagli intimati nella fase istruttoria (*sent. n. 109/2023, Abruzzo*).

Va disattesa l'eccezione con riguardo alla paventata carenza di prove utilizzabili in sede di giudizio di responsabilità, non integrandosi una causa di nullità della citazione essendo quest'ultima idonea ad instaurare il contraddittorio a prescindere dalle prove offerte dalla procura attrice, potendo al più determinare soltanto il rigetto della domanda (*sent. ord. n. 125/2023, Calabria*).

La costituzione in giudizio del convenuto sana eventuali vizi della *vocatio in ius* (anche in ipotesi relativa alla lamentata irregolarità/nullità della firma digitale), in ossequio al canone di ragionevole durata del processo e in assenza di pregiudizi all'esercizio del diritto di difesa della parte convenuta (*sent. 248/2023, Puglia*).

L'assoluta indeterminatezza dell'atto di citazione, rispetto ai citati profili dell'*editio actionis*, costituisce vizio di nullità dell'atto introduttivo del giudizio, laddove non vengano individuate le posizioni dei convenuti in relazione alle rispettive reciproche competenze, così da esplicitare il fondamento giuridico delle contestazioni elevate, con conseguente applicazione, altresì, del disposto, di cui all'art. 156, c.p.c., secondo cui la declaratoria di nullità è inevitabile allorché l'atto viziato difetti dei requisiti indispensabili per il raggiungimento dello scopo (*sent. n. 139/2023, Piemonte*).

Sussiste nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 51, c.g.c., allorché risulti che la vertenza, nell'ambito della quale è stata svolta l'attività istruttoria, è stata aperta diversi anni dopo l'invio dell'esposto; in assenza di allegazione di documenti integrativi dell'originaria *notitia*, quest'ultima non possiede più i caratteri di concretezza e specificità necessari e sufficienti per l'avvio di un'istruttoria; è escluso che il collegio possa esercitare il potere sindacatorio (art. 94, c. 1, c.g.c.), in quanto non è configurabile un'ipotesi di nullità sanabile (art. 86, c. 6, c.g.c.) trattandosi di carenze che riguardano il presupposto legittimante l'esercizio dei poteri istruttori (*sent. n. 104/2023, Veneto*).

Va disattesa l'eccezione di inammissibilità e/o di improcedibilità dell'azione di danno erariale per sopravvenuta carenza di interesse in ragione della stipula di transazioni e accordi di conciliazione intervenuti tra la ditta deputata alla costruzione di alloggi popolari e l'ente locale danneggiato; in specie, è stato ritenuto che l'attività transattiva promossa dall'amministrazione danneggiata per la mancata realizzazione dell'opera nei confronti dei convenuti, non faccia venir meno la legittimazione della Procura a far valere il diritto dell'amministrazione al riconoscimento del credito, non potendo formare oggetto di transazione i diritti indisponibili oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa (*sent. n. 66/2023, Veneto*). La transazione intercorsa fra il dipendente comunale (autore di una condotta di assenteismo fraudolento dal luogo di lavoro) e l'ente datoriale non impedisce l'esercizio dell'azione di responsabilità erariale, funzionale alla tutela dell'interesse generale alla conservazione e alla corretta gestione dei beni e dei mezzi

economici pubblici nonché posta a presidio di un diritto di cui la p.a. lesa non ha alcuna capacità di disporre (*sent. n. 118/2023, Puglia*).

#### *Altre questioni preliminari di rito*

Si segnalano altresì le principali questioni sulla validità e sui vizi dell'iter notificatorio.

La notificazione dell'atto di citazione all'indirizzo pec del difensore indicato per la fase preprocessuale, anziché al domicilio eletto, essendo pur sempre riconoscibile come notificazione, non può ritenersi inesistente ma ne va, al più, riconosciuta la nullità che, come tale, risulta sanabile a seguito della costituzione della parte intimata (*sent. n. 200/2023, Sicilia*).

Va esclusa la nullità della notificazione quando l'atto consegnato sia privo dell'attestazione di conformità da parte dell'ufficiale giudiziario e ciò sia perché la formalità in esame non rientra tra quelle previste a pena di nullità dall'art. 48, c.g.c., sia perché l'atto ha raggiunto lo scopo cui è preordinato *ex art. 44, c.g.c.* (*sent. n. 104/2023, Calabria*).

Laddove non risulti perfezionata la notifica *ex art. 140, c.p.c.*, mancando il deposito dell'avviso di ricevimento o di compiuta giacenza della raccomandata che dà riscontro dell'avvenuto deposito dell'atto da notificare presso la casa comunale, tale deposito non può essere surrogato dall'esibizione da parte dell'attore pubblico di copia della stampa dell'esito della notificazione emergente dal sito delle poste italiane, poiché solo il timbro postale fa fede ai fini della regolarità della notificazione (*ord. n. 3/2023, Basilicata*).

#### *Limiti ai poteri sindacatori del giudice e preclusioni processuali*

In relazione ai limiti ai poteri sindacatori del giudice, si è ribadito che l'art. 83, c.g.c., preclude la chiamata in causa di terzi non convenuti nel giudizio di responsabilità amministrativa, riconoscendo al giudice, in caso di responsabilità parziaria, la sola facoltà di valutarne incidentalmente e in via virtuale l'apporto causale al danno, all'unico fine della quantificazione della quota da attribuire a carico dei soggetti chiamati in giudizio (*sent. n. 119/2023, Toscana*).

Nel giudizio di responsabilità amministrativa instaurato dalla procura nei confronti del soggetto fallito personalmente, anziché nei confronti del curatore del fallimento, il difetto di legittimazione passiva del soggetto fallito non va rilevato d'ufficio, essendo rimessa al creditore la scelta di agire nei confronti del soggetto dichiarato fallito, pur essendo la sentenza emessa nei suoi confronti inopponibile alla massa fallimentare e potendo essere messa in esecuzione nei confronti dell'imprenditore tornato *in bonis* solo in sede post-fallimentare (*sent. n. 72/2023, Piemonte*).

Quanto alle eventuali preclusioni processuali, si è ritenuto ammissibile, in quanto costituisce un'*emendatio libelli*, la modifica nel corso dell'udienza di discussione da parte della Procura contabile dell'individuazione dell'amministrazione danneggiata rispetto a quella indicata nell'atto di citazione (*sent. n. 17/2023, Piemonte*).

La memoria di replica, o di udienza, depositata dalla Procura sfugge alla scansione procedimentale fissata dal codice per la costituzione del convenuto e per

l'eventuale deposito di memorie e documenti, sanzionata dall'art. 90, c.g.c. (*sent. 20/2023, Trento*).

La rinuncia, effettuata nella comparsa di costituzione, alle eccezioni di nullità della citazione non può essere condizionata alla mancata ammissione del convenuto al rito abbreviato, chiesta contestualmente; laddove il convenuto non sia ammesso al rito abbreviato, tali eccezioni devono considerarsi rinunziate e deve ritenersi preclusa, per decadenza, un'eventuale riformulazione delle medesime eccezioni nel corso delle ulteriori fasi del medesimo processo (*sent. 1/2023, Trento*).

#### *Onere probatorio e utilizzabilità di elementi di prova raccolti in altri giudizi*

In relazione all'onere probatorio, è stato ribadito che fra l'azione di responsabilità erariale e quella penale vi è autonomia e separatezza; di conseguenza, in assenza di pregiudizialità tecnica fra questione incidentale e questione principale, risultano utilizzabili e valutabili dal giudice contabile tutte le prove versate in atti senza necessità alcuna di sospendere il processo della causa principale per raccogliere gli elementi probatori con le stesse guarentigie del processo penale (*sent. ord. n. 125/2023, Calabria*).

Sempre in relazione all'utilizzabilità di elementi di prova, vanno respinte le eccezioni di invalidità e/o inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni ai sensi dell'art. 270, c.p.p., visto che tale norma si applica unicamente nell'ambito del processo penale (*sent. n. 19/2022, Basilicata*).

La responsabilità contabile da appropriazione illecita di somme riscosse dal concessionario è soggetta al regime probatorio di cui all'art. 194 del regolamento generale di contabilità dello Stato (r.d. n. 827/1924), che costituisce principio generale in materia, secondo cui il carico dell'agente contabile è dato dall'intero ammontare dell'imposta riscossa e spetta a questi la prova dell'esatto adempimento secondo le modalità ivi previste (*sent. n. 27/2023, Lombardia*).

L'accertamento della incapacità di intendere e volere nel giudizio contabile, essendo articolato sull'impianto giuridico del giudizio civile, è più rigoroso di quello effettuato in sede penale, divergendo la previsione dell'art. 2046 c.c. da quella di cui all'art. 85 c.p., e considerando anche le esigenze di tassatività in sede penale con l'indicazione delle cause che determinano incapacità naturale, mentre in sede civile la valutazione spetta al giudice che deve individuarla in concreto caso per caso (*sent. n. 165/2023, Calabria*).

#### *Tecniche decisionali*

Si segnalano alcune pronunce che si sono occupate delle tecniche decisionali e dei presupposti della cessazione della materia del contendere.

In applicazione del principio della ragione più liquida, la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata; conseguentemente, per ragioni di economia processuale, l'eccezione di prescrizione può essere trattata preliminarmente all'eccezione di nullità dell'atto di citazione (*sent. n. 72/2023, Toscana*).

Nell'ambito di un giudizio per responsabilità amministrativa, la sentenza con la quale, a seguito dell'integrale versamento delle somme contestate a titolo di risarcimento del danno, viene dichiarata la cessazione della materia del contendere, ha natura di provvedimento con effetti sostanziali (nella specie, il pagamento da

parte del soggetto garante delle somme riscosse dal titolare di una ricevitoria del lotto, ma non riversate all'erario, ha fatto venir meno i presupposti dell'azione di responsabilità per danno erariale (*sent. n. 30/2023, Piemonte*).

Non è accoglibile l'istanza di cessazione della materia del contendere avanzata dal convenuto sul presupposto che gli altri coobbligati in solido abbiano formulato richiesta di definizione del giudizio per rito abbreviato e abbiano estinto l'obbligazione a loro carico; sia l'adempimento parziale dell'obbligazione solidale di uno dei coobbligati in solido sia la transazione *pro quota* stipulata dal coobbligato solidale producono infatti una parziale e automatica riduzione del debito a beneficio dei consorti rimasti estranei al rito abbreviato e, conseguentemente, la definizione del giudizio ai sensi dell'art. 130, c.g.c., non comporta l'estinzione dell'obbligazione, dovendosi ritenere che l'amministrazione danneggiata sia stata solo in parte risarcita (*sent. n. 13/2023, Veneto*).

### **3. I giudizi di responsabilità: questioni sostanziali**

#### *Questioni preliminari di merito: la prescrizione*

Con riferimento alle questioni preliminari di merito, si segnalano alcune sentenze che si sono soffermate sulla prescrizione dell'azione di responsabilità.

L'eccezione di prescrizione è inammissibile quando non formulata con il primo atto di costituzione del convenuto, ma con successiva memoria di difesa, poiché l'ordinamento non prevede la figura della "costituzione *pro forma*", limitata a una generica contestazione e alle conclusioni (*sent. n. 6/2023, Trento*).

Nelle ipotesi di responsabilità derivanti da condotte penalmente rilevanti, la decorrenza del termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno viene fatta coincidere con la chiusura della fase istruttoria delle indagini penali, salva l'ipotesi in cui l'amministrazione danneggiata o il pubblico ministero contabile siano venuti a conoscenza in una data anteriore delle condotte giuridiche foriere di danno; l'obbligo di segnalazione da parte dell'Anac alla Procura generale della Corte dei conti di fatti pregiudizievoli per il pubblico erario derivanti dall'esecuzione di contratti pubblici non comporta l'effetto di procrastinare l'esordio del termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno, qualora la conoscibilità obiettiva del danno sia ricavabile *aliunde* o gli impedimenti alla sua conoscibilità siano di mero fatto o materiali (*sent. n. 608/2023, Lazio*).

Ai fini del decorso del termine di prescrizione, la conoscibilità obiettiva del fatto da cui è generato l'evento dannoso per l'amministrazione va individuata nella data della richiesta di rinvio a giudizio del pubblico ministero penale ovvero della sentenza di applicazione della pena su richiesta intervenuta prima della conclusione dell'udienza preliminare e non nella comunicazione dell'ordinanza cautelare del gip riguardante soltanto alcuni aspetti della condotta senza consentire di comprendere il tenore, l'entità e la tipologia del danno erariale (*sent. n. 236/2023, Toscana*).

Il *dies a quo*, ai fini della prescrizione dell'azione risarcitoria per l'indebita percezione del contributo regionale finanziato dal Fondo europeo per la pesca (Fep), non ricorrendo un'ipotesi di occultamento doloso, va ricondotto al momento in cui il fatto dannoso diviene conoscibile, almeno nei suoi lineamenti essenziali, secondo gli ordinari criteri di diligenza, ossia al momento dell'indebito trattenimento del contributo allo scadere dei 18 mesi successivi all'erogazione, in caso di mancato

transito ad altra occupazione professionale cui lo stesso è finalizzato (*sent. n. 76/2023, Campania*).

In caso di occultamento doloso, ove i fatti alla base dell'azione di responsabilità amministrativa sono stati anche oggetto di un giudizio penale, la prescrizione decorre dalla data di emissione della richiesta di rinvio a giudizio; l'atto di costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata nel giudizio penale ha effetto interruttivo permanente sino alla definizione dello stesso (*sent. n. 165/2023, Calabria*).

In caso di rappresentazioni contabili non veritiere, configuranti ipotesi di occultamento doloso del danno, il *dies a quo* della prescrizione si configura con l'emersione di perdite in misura tale da tradursi in un grave squilibrio economico-finanziario della società (*sent. n. 76/2023, Lombardia*).

L'occultamento doloso del pregiudizio erariale può realizzarsi anche mediante un comportamento omissivo, al cospetto del mero silenzio serbato maliziosamente su alcune circostanze da chi abbia il dovere giuridico di farle conoscere (*sent. n. 91/2023, Sardegna*). È irrilevante, ai fini del doloso occultamento e della scoperta del danno, la presunta autorizzazione informale rilasciata da dirigente, peraltro incompetente a provvedere (*sent. n. 206/2023, Calabria*).

Ai fini del decorso del termine di prescrizione di cui all'art. 1, c. 2, l. n. 20/1994, l'occultamento doloso può configurarsi anche nel caso di formali atti amministrativi, resi pubblici tramite gli ordinari canali istituzionali, qualora la condotta illecita tragga origine dalla concatenazione degli stessi e l'irregolarità dell'agire amministrativo sia disvelata solo a seguito di una complessiva indagine che ne evidenzi la finalità indebita (*sent. n. 144/2023, Lombardia*).

Nell'ipotesi in cui il privato abbia in gestione somme di denaro derivanti dall'erogazione di contributi, il *dies a quo* del termine prescrizione va individuato, a prescindere dal ricorrere di condotte intenzionalmente occultatrici del danno arrecato, nel momento della presentazione ai preposti uffici della rendicontazione relativa all'utilizzo dei fondi, onde, finché quest'ultima non viene prodotta, il termine stesso non inizia a decorrere (*sent. n. 11/2023, Bolzano*).

In caso di contestazione per danno erariale nei confronti di dipendenti comunali, per avere indotto in errore l'amministrazione appaltante e la regione (autorità competente all'erogazione dei contributi finanziati con fondi pubblici) circa la regolarità e la conformità alle prescrizioni contrattuali e progettuali dei lavori eseguiti dall'impresa appaltatrice, è stata ritenuta prescritta l'azione di responsabilità, essendo escluso l'occultamento doloso del danno, poiché il *dies a quo* del termine prescrizione andava individuato nel momento del collaudo, allorquando l'amministrazione appaltante avrebbe potuto conoscere con l'ordinaria diligenza le presunte difformità dei lavori eseguiti e i comportamenti illeciti posti in essere dai convenuti (*sent. n. 3/2023, Marche*).

In caso di danno derivante dall'indebita percezione di finanziamenti, finalizzati alla ristrutturazione e alla riconversione vinicola, è parzialmente fondata l'eccezione di prescrizione del diritto alla restituzione del contributo nonché dell'azione di responsabilità, poiché il *dies a quo* della prescrizione va individuato nel momento in cui il creditore è stato posto nelle condizioni di avere conoscenza giuridica dei fatti dannosi, facendo uso dell'ordinaria diligenza, mediante verifiche idonee a

determinare la qualità delle viti impiantate; la circostanza che l'ente danneggiato abbia formalizzato il collaudo positivo senza tali verifiche non può impedire il decorso della prescrizione, perché l'ente aveva gli strumenti per accorgersi della non corrispondenza delle varietà di viti indicate nella domanda di contributo e quelle realmente piantate (*sent. n. 93/2023, Veneto*).

In ipotesi di responsabilità a formazione complessa, costituita dall'erogazione di un contributo di scopo e da un lasso temporale entro il quale il soggetto percettore deve realizzare la finalità di interesse pubblico che giustifichi l'erogazione del contributo, il *dies a quo* coincide con la scadenza del termine entro il quale l'attività finanziata doveva essere realizzata, trattandosi di un momento nel quale, tenuto conto dell'articolato sistema di controlli di cui l'amministrazione si era dotata, il fatto dannoso diventa conoscibile (*sent. n. 76/2023, Campania*).

In relazione all'azione di responsabilità per il risarcimento del danno indiretto, è stato ribadito che il *dies a quo* della prescrizione deve essere individuato nella data di emissione del titolo di pagamento a favore del terzo, da cui deriva il depauperamento dell'ente pubblico (*sent. n. 60/2023, Sardegna*).

Ai fini della validità degli atti interruttivi della prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale, va considerato il periodo di sospensione dall'8 marzo al 31 agosto 2020 introdotto dal legislatore a causa dell'emergenza sanitaria, che ha previsto la sospensione dei termini prescrizionali, sia di carattere sostanziale che processuale (*sent. n. 186/2023, Campania; sent. n. 126/2023, Veneto*).

La costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata interrompe la decorrenza del termine di prescrizione con effetto permanente, *ex art. 2945, c. 2, c.c.*; la revoca della costituzione di parte civile determina, tuttavia, la cessazione di tale effetto interruttivo permanente, con la conseguenza che dalla data della revoca stessa ricomincia il decorso della prescrizione; la circostanza che il convenuto abbia provveduto a pagare talune somme a titolo di risarcimento del danno, se può anche valere ad integrare la fattispecie del riconoscimento del diritto altrui, con l'unico effetto di interrompere, *ex art. 2944, c.c.*, la prescrizione che sia ancora in corso, di per sé non costituisce rinuncia implicita alla prescrizione medesima (*sent. n. 115/2023, Veneto*).

*Elemento psicologico (dolo e colpa grave) e incidenza della novella di cui all' art. 21, cc. 1 e 2, d.l. n. 76/2020, convertito con l. n. 120/2020*

Con riferimento all'elemento psicologico della responsabilità amministrativa, laddove, nonostante la formale imputazione in citazione di condotta omissiva grave, le condotte contestate ai convenuti siano di tipo attivo (adozione di deliberazione di giunta e del relativo parere di regolarità tecnica), e la contestazione sia mossa a titolo di colpa, l'azione erariale non rientra nelle fattispecie perseguibili ai sensi dell'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020, in ragione del tempo di commissione del preteso illecito (*sent. n. 19/2023, Trento*).

Per l'individuazione dell'intensità dell'elemento soggettivo ai fini dell'applicabilità del c.d. scudo erariale, in caso di condotta "mista" omissiva-commissiva deve farsi applicazione al criterio della prevalenza (*sent. n. 339/2023, Piemonte*).

In relazione alla sussistenza del dolo e della modifica dell'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994 (introdotta dall'art. 21 del d.l. n. 76/2020, convertito con l. n. 120/2020), è stato

evidenziato che, trattandosi di disposizione a carattere sostanziale e non processuale, la stessa non trova applicazione, rispetto agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella (*sent. n. 13/2023, Veneto*). Il dolo erariale deve essere inteso come stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell'azione od omissione *contra legem*, con specifico riguardo sia alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative, sia alle conseguenze dannose per le finanze pubbliche (*sent. n. 17/2023, Sardegna*).

La novella recata dall'art. 21 del d.l. n. 76/2020 implica il necessario accertamento di un dolo penalistico il cui grado probatorio, data la natura patrimoniale e risarcitoria della responsabilità amministrativa, è retto dal canone del "più probabile che non", diversamente dal processo penale per cui vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio"; nel giudizio sulla responsabilità amministrativa l'elemento soggettivo del dolo può assumere anche i caratteri del dolo eventuale nel caso in cui l'agente si sia concretamente prefigurato la possibilità del danno e ciononostante abbia comunque agito (*sent. n. 147/2023, Sicilia*).

L'elemento psicologico della colpa grave implica un giudizio di disvalore da accertare in relazione alle concrete e specifiche fattispecie dannose, scaturente dal raffronto tra la condotta esigibile (anche in relazione agli specifici doveri di ufficio incombenti su ognuno dei convenuti) e quella in concreto osservata dal soggetto agente (*sent. n. 69/2023, Calabria*).

L'individuazione del comportamento minimo esigibile, ai fini della gravità della colpa, non può restare insensibile alla collocazione del bene-interesse posto sotto la cura dell'agente nella scala dei valori, secondo il quadro costituzionale e il comune sentire, sicché, se si considera che la lesione del bene-interesse vita, a differenza di quella di altri beni-interessi, non è rimediabile in forma specifica, appare evidente che la pretesa minima è più alta e che, dunque, nel caso di scostamento rispetto al comportamento atteso, la distanza dalla soglia della colpa grave è più ridotta (*sent. n. 7/2023, Friuli-Venezia Giulia*).

Al di fuori delle ipotesi di responsabilità tipica o sanzionatoria, per la valutazione della gravità della colpa addebitabile ai componenti della giunta comunale occorre riferirsi al criterio generale di accertamento della ordinaria responsabilità per colpa grave, per cui non ogni violazione di legge può ritenersi imputabile ai componenti della giunta a titolo di colpa grave, solo in quanto hanno partecipato con voto positivo al provvedimento illegittimo e foriero di danno (*sent. n. 4/2023, Trento*).

Il carattere personale della responsabilità è suffragato, sul piano dinamico, dalla rilevanza della colpevolezza in funzione della concezione normativa della colpa grave, la quale consente di effettuare una concreta graduazione della responsabilità attraverso una personalizzazione del requisito soggettivo; in altri termini, la forma di colpa alla quale ci si deve riferire è quella in concreto, accertata con giudizio *ex ante*, in base ai criteri della prevedibilità ed evitabilità della serie causale produttiva del danno (*sent. n. 60/2023, Sardegna*).

L'osservanza delle linee-guida, in sede di intervento chirurgico, non riveste efficacia esimente dall'addebito erariale contestato ai medici, perché le stesse rappresentano uno schema astratto in cui si inserisce la prestazione sanitaria, ma non

sono applicabili in modo automatico e uniforme, bensì solo previa valutazione della peculiare situazione clinica e fisica del singolo paziente da cui non si può prescindere (*sent. n. 58/2023, Umbria*). La colpa grave del sanitario va valutata sia con riferimento alla conoscibilità ed esigibilità, *ex ante*, della condotta conforme ai canoni di prudenza, perizia e diligenza, sia con riferimento al macroscopico ed inescusabile scostamento da tali canoni di comportamento che dimostri superficialità e disinteresse per i beni primari affidati alle cure di prestatori di opera (*sent. n. 52/2023, Toscana*). Nelle ipotesi di responsabilità medica, al fine di configurare la sussistenza di colpa grave del medico non basta che il comportamento, fonte dell'evento dannoso, sia stato censurabile perché non perfettamente rispondente alle regole della scienza e dell'esperienza, ma è necessario che il medico stesso, usando la dovuta diligenza, potesse prevedere e prevenire l'evento verificatosi (*sent. n. 12/2023, Piemonte*).

Nell'ambito dell'attività discrezionale dell'amministrazione che si esplica nella decisione di procedere all'acquisto di un bene ritenuto infungibile, occorre fornire la prova della sussistenza della colpa grave, anche qualora l'amministrazione sia incorsa in una violazione di legge accertata dal giudice amministrativo, consistente nell'omessa ponderazione di soluzioni alternative ragionevoli (art. 63, c. 2, lett. b), n. 2, d.lgs. n. 50/2016) (*sent. 21/2023, Trento*).

Non costituisce causa di forza maggiore per il mancato riversamento dei proventi del gioco di lotto da parte del concessionario della ricevitoria l'essere affetto da ludopatia, né ciò esclude di per sé la capacità di volere, poiché la presenza di impulsi psicopatologici non compromette (necessariamente e automaticamente) la volontà (*sent. n. 165/2023, Calabria*); a ciò rilevando la mancanza di prova (per assenza di certificati medici o documenti precedenti o concomitanti al verificarsi del fatto dannoso) circa l'esistenza della predetta patologia e non essendo dimostrata una condizione di incapacità di intendere e di volere idonea a eliminare la imputabilità al convenuto della condotta produttiva del danno erariale (*sent. n. 11/2023, Veneto*).

Nel caso di rimborso delle spese legali di amministratori di un ente locale, ai fini della configurabilità della colpa grave è necessaria la corretta rappresentazione del quadro normativo coevo ai fatti (*sent. n. 117/2023, Toscana*).

È connotata da dolo la condotta del percettore di contributi pubblici in agricoltura il quale, pur avendo la piena consapevolezza della non disponibilità del titolo sui terreni per cui ha richiesto il contributo, dichiara falsamente l'esistenza di un contratto di comodato, in realtà mai concluso con i proprietari degli stessi terreni, dimostrando così, inequivocabilmente, la dolosa preordinazione al pagamento di contributi indebiti (*sent. n. 127/2023, Calabria*).

La condotta deve ritenersi connotata da dolo allorché, dalla documentazione riversata in atti, emerga che la costruzione e la messa in esercizio di un impianto fotovoltaico fossero dirette alla produzione e vendita di energia elettrica e non, come richiesto dalla normativa di riferimento, allo svolgimento dell'attività agricola, a supporto della quale doveva essere destinata la produzione dell'energia da fonti alternative (*sent. n. 54/2023, Sardegna*).

L'aver agito al di fuori di qualsiasi modulo procedurale non è elemento sufficiente a provare il dolo, situazione soggettiva che si caratterizza per una connotazione psicologico/naturalistica, la cui prova è posta a carico dell'attore (art.

2697, c.c.) anche qualora si ritenga che la violazione degli obblighi di servizio sia stata consapevole e intenzionale (dolo contrattuale) o caratterizzata dalla volontà di arrecare un danno alla p.a. (dolo erariale di matrice penalistica) (*sent. n. 6/2023, Trento*).

#### *Nesso di causalità*

In merito al nesso di causalità, nella valutazione dell'efficienza causale del danno subito da un ente locale per la prescrizione dei crediti derivanti dalle sanzioni per violazione del codice della strada, addebitato alla società partecipata e al suo direttore generale per l'inadempimento dell'obbligo contrattuale di trasmissione dei ruoli all'agente della riscossione, deve essere valutata l'omissione dell'attività di vigilanza e controllo da parte del comune sulla società, vieppiù se quest'ultima non rivesta solo la figura di mera controparte contrattuale, ma di partecipata del comune con una quota di controllo (*sent. n. 486/2023, Lazio*).

Con riferimento alle omissioni, la mancata effettuazione di certa condotta rileva, quale condizione determinativa del processo causale dell'evento esiziale, solo quando si tratti dell'omissione di un comportamento imposto da una norma o da una prescrizione specifica con valore cogente, ovvero in relazione al configurarsi nella posizione del soggetto cui si addebita l'omissione di una funzione di garanzia (*sent. n. 60/2023, Sardegna*).

La sussistenza del nesso causale tra condotta commissiva ed omissiva e fatto dannoso, si fonda sul criterio del "più probabile che non" analogo a quello civilistico ricostruito dalla giurisprudenza, sicché il nesso si può ritenere sussistente anche quando si possa fondatamente ritenere che l'adempimento dell'obbligazione (ad opera del sanitario), ove correttamente e tempestivamente intervenuto, avrebbe influito sulla situazione in termini non necessariamente di assoluta certezza, ma anche solo di ragionevole probabilità (*sent. n. 52/2023, Toscana*).

L'art. 83, c.g.c., statuisce il principio di esclusività dell'azione in capo al p.m. erariale e preclude al giudice la chiamata in causa di terzi non convenuti nel giudizio di responsabilità amministrativa, riconoscendogli, in caso di responsabilità parziaria, la sola facoltà di valutarne incidentalmente e in via virtuale l'apporto causale al danno, all'unico fine della quantificazione della quota da attribuire a carico dei soggetti chiamati in giudizio (*sent. n. 119/2023, Toscana*).

#### *Qualificazione e quantificazione del danno*

Anche laddove la finalità della spesa discrezionale sia legittimamente perseguibile dal comune, è necessario rispettare le prescrizioni procedurali relative alle modalità di concessione dei relativi finanziamenti/contributi, in quanto poste a tutela della sua efficacia (art. 12, l. n. 241/1990), cosicché in presenza della loro violazione, il danno deve ritenersi esistente nell'intera misura della spesa effettuata (*sent. n. 6/2023, Trento*).

In ipotesi di indebita inclusione nella graduatoria degli abilitati di II fascia, il docente che ha ricevuto l'incarico non spettante va condannato a restituire (solo) in parte gli emolumenti ricevuti per gli incarichi espletati in assenza del relativo titolo; l'addebito parziale del danno è motivato, da un lato, dal fatto che il conferimento da parte del Ministero dell'istruzione di siffatti incarichi potesse in astratto avvenire (in via residuale, ossia in caso di esaurimento della graduatoria e perciò di non

disponibilità di personale qualificato), anche in favore di personale non in possesso della relativa abilitazione, ossia dei c.d. aspiranti docenti; dall'altro, che il convenuto ha espletato gli incarichi di supplenza, consentendo all'amministrazione scolastica di conseguire un vantaggio da tale prestazione (*sent. 169/2023, Puglia*).

Nell'ambito dell'attività discrezionale che si esplica nella scelta della composizione e quantità di una fornitura di divise per i soci di un ente (soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti in qualità di incaricato di pubblico servizio), il danno da eccesso di fornitura, ove sia escluso l'elemento doloso, rimane sindacabile a titolo di colpa grave sotto il profilo della verifica della ragionevolezza della spesa, che implica la verifica della proporzionalità dell'acquisto rispetto alle effettive esigenze dell'ente (*sent. n. 10/2023, Trento*).

Nell'ipotesi di responsabilità amministrativa per indebita percezione di contributi pubblici, il danno erariale, conseguente alla disutilità degli atti di spesa destinati agli interventi di interesse pubblico non realizzati, è pari all'importo delle risorse finanziarie pubbliche effettivamente erogate (*sent. n. 318/2023, Toscana*).

Ai fini della quantificazione del danno all'immagine, il giudice deve tenere conto dei criteri, già consolidati in giurisprudenza, oggettivo, soggettivo e sociale, purché tali elementi siano corroborati da un pieno corredo probatorio, teso a definire il *quantum* della richiesta risarcitoria, stante l'onere *ex art. 2697 c.c.* che incombe sulla Procura attrice (*sent. n. 97/2023, Emilia-Romagna*). La quantificazione del danno all'immagine risente in senso favorevole al convenuto condannato, per peculato con sentenza penale irrevocabile, dell'intervenuta estinzione parziale per prescrizione dei reati posti alla base dell'azione erariale (*sent. n. 50/2023, Molise*). Sempre in punto di quantificazione del danno, nel ribadire il valore presuntivo del criterio del *duplum* di cui all'art. 1, c. 1-*sexies*, l. n. 20/1994, si è ritenuto che la concomitante determinazione del danno non patrimoniale in sede penale (*rectius*, di un danno cumulativo patrimoniale e non patrimoniale), non costituisce ostacolo a una sua diversa e più congrua valutazione da parte del giudice contabile, in ragione della natura autonoma della giurisdizione contabile nel proprio ambito di intervento, sia, a monte, quanto alla possibilità stessa di proporre l'azione erariale, sia, a valle, quanto alla diversa determinazione del suo ammontare rispetto a quanto ritenuto dal giudice penale (*sent. n. 119/2023, Veneto*).

#### *Danno all'immagine*

In materia di danno all'immagine cagionato alla regione dalla condotta illecita di un consigliere che abbia indebitamente percepito somme erogate dal consiglio regionale al gruppo consiliare di appartenenza, è stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla normativa di cui al d.l. n. 78/2009 e ss.mm.ii., con riferimento all'art. 25, c. 2, Cost., in quanto l'art. 17, c. 30-*ter*, del d.l. n. 78/2009, non ha introdotto nell'ordinamento l'azione di risarcimento per danno all'immagine, ma ha unicamente posto un limite al relativo esercizio; peraltro, il principio di irretroattività della norma riguarda esclusivamente la legge penale, mentre l'azione intestata alla Procura erariale ha natura risarcitoria (*sent. n. 39/2023, Sardegna*).

È proseguito, anche nell'anno in rassegna, l'esame della questione della perseguibilità o meno del danno all'immagine, a seguito dell'entrata 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 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 (*sent. n. 15/2023, Veneto*). Solo a fronte di condotte egoistiche totalmente avulse da compiti istituzionali vi sarebbe una cesura del rapporto di immedesimazione organica che radica la giurisdizione contabile (*sent. n. 109/2023, Lombardia*).

In senso contrario, è stato affermato che la perseguibilità innanzi alla Corte dei conti del danno all'immagine arrecato alla pubblica amministrazione per condotte riconducibili a reati, limitata, nel vigore dell'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009, ai soli delitti contro la p.a. di cui al libro II, titolo II, capo I del codice penale, rimane circoscritta, anche dopo le modifiche introdotte dal codice di giustizia contabile, alla predetta tipologia di reati (*sent. n. 305/2023, Lazio; sent. n. 214/2023, Toscana*).

L'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009, applicato secondo l'orientamento che considera le condotte che realizzano delitti comunque a danno delle pubbliche amministrazioni, va letto nel senso che le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 51, c. 7, c.g.c., limitatamente ai fatti successivi all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile (7 ottobre 2016), che ha determinato l'abrogazione dell'art. 7, l. n. 97/2001 (*sent. n. 30/2023, Friuli-Venezia Giulia*).

È proponibile la domanda di danno all'immagine da condanna definitiva per un reato (di concussione) solo tentato, potendo ritenersi ammissibile una liquidazione del danno in deroga al criterio del c.d. *duplum* (*sent. n. 120/2023, Calabria*).

Ai fini dell'esercizio dell'azione per danno all'immagine, si applicano le disposizioni di cui alla Parte III, Titolo II, Capi I, II e III del codice e non l'abrogato art. 7, l. 97/2001 che prevedeva che, nel caso di comunicazione della sentenza irrevocabile di condanna di un dipendente pubblico, il procuratore regionale della Corte dei conti promuove entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato (*sent. n. 339/2023, Sicilia*).

Non costituisce valido presupposto per l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine la sentenza di proscioglimento per prescrizione, in quanto il sotteso accertamento della condotta non permette di considerare tale provvedimento come equipollente alla pronuncia irrevocabile di condanna, che è invece richiesta dalla norma alla luce di un'interpretazione letterale e teleologica (*sent. n. 5/2023, Bolzano; sent. n. 144/2023, Lombardia*).

Al fine di configurare la lesione dell'immagine, non è indispensabile la presenza del c.d. *clamor fori*, ovvero la divulgazione della notizia del fatto a mezzo della stampa o di un pubblico dibattito, potendo il c.d. *clamor* essere rappresentato anche dalla divulgazione all'interno dell'amministrazione e dal coinvolgimento di soggetti alla stessa estranei, senza alcuna diffusione sui *mass media* (*sent. n. 24/2023, Piemonte*). È stato ritenuto sussistente il *clamor fori*, anche se verificatosi prima dell'accertamento definitivo della condotta penalmente rilevante, atteso che il prescritto passaggio in giudicato della sentenza di

condanna rileva solo ai fini dell'esperibilità dell'azione erariale volta al risarcimento del pregiudizio sofferto dall'amministrazione, a seguito della negativa risonanza della condotta (*sent. n. 28/2023, Bolzano*).

In considerazione della natura immateriale del bene leso, la quantificazione può avvenire sulla base del criterio equitativo di cui all'art. 1226, c.c., valutandosi la gravità del comportamento illecito del convenuto, il forte scostamento rispetto ai canoni ai quali egli avrebbe dovuto obbligatoriamente ispirarsi, l'idoneità delle condotte ad arrecare il pregiudizio reputazionale nei confronti dell'amministrazione danneggiata e del comparto pubblico in genere (*sent. n. 54/2023, Piemonte*).

La domanda per danno all'immagine, proposta successivamente all'azione per i danni patrimoniali, è inammissibile (per violazione del principio del *ne bis in idem*) qualora la sentenza penale, che ha accertato le condotte illecite costitutive di entrambe le poste risarcitorie, era già divenuta irrevocabile quando la prima azione è stata esercitata dal pubblico ministero; inoltre, atteso che il danno all'immagine sarebbe già stato deducibile con la prima azione risarcitoria, la relativa domanda non può essere presa in esame successivamente, in quanto la sentenza che ha accertato il danno patrimoniale, con efficacia di giudicato, copre sia il dedotto che il deducibile (*sent. n. 251/2023, Toscana*).

L'esistenza di una sentenza penale di condanna passata in giudicato, indipendentemente dal criterio d'imputazione soggettiva del reato previsto dalla legge, è il cogente presupposto per la verifica da parte del giudice contabile della sussistenza del danno all'immagine, cosicché non può porsi, in via logica oltre che giuridica, alcun problema di coerenza con pregresse condanne in sede contabile per il risarcimento del danno patrimoniale che abbiano accertato un differente elemento psicologico di colpevolezza nella commissione dell'illecito (*sent. n. 16/2023, Bolzano*).

È ammissibile la domanda di danno all'immagine conseguente alla commissione di comportamenti integranti ipotesi di assenteismo fraudolento, *ex art. 55 del d.lgs. n. 165/2001*, introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, che 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* (*sent. n. 97/2023, Emilia-Romagna*). La risarcibilità del danno all'immagine, in ipotesi di assenteismo fraudolento, opera a prescindere da qualsivoglia condizione sostanziale o processuale non espressamente prevista dall'art. 55-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001; conseguentemente, non essendo il *clamor fori* contemplato dalla menzionata disposizione, non si esige la ricorrenza della risonanza sui *mass-media* della vicenda illecita per la risarcibilità di detta posta di pregiudizio erariale (*sent. n. 9/2023, Umbria*).

Integra l'ipotesi di responsabilità prevista dall'art. 55-*quinquies*, c. 1, d.lgs. n. 165/2001, qualunque condotta fraudolenta (posta in essere anche avvalendosi di terze persone) idonea a trarre in inganno l'amministrazione circa la presenza in servizio del dipendente, dovendosi prescindere dai requisiti previsti per la fattispecie disciplinata dall'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009, tra cui la sussistenza di una condanna penale irrevocabile (*sent. n. 39/2023, Emilia-Romagna*).

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

In diverse sentenze è stato affermato che l'attività libero professionale svolta da professori universitari a tempo pieno senza autorizzazione prevista dall'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001, al di fuori dalle ipotesi sancite dall'art. 6, c. 9, l. n. 240/2010, e in violazione delle norme contenute negli statuti degli atenei determina non solo un pregiudizio (da provare) al rapporto sinallagmatico che li lega all'amministrazione, ma implica anche responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 53, cc. 7, 7-bis e 8, d.lgs. n. 165/2001, per inosservanza dell'obbligo di riversamento dei compensi percepiti (*sent. nn. 74/2023 e 106/2023, Veneto*).

Le norme sulle incompatibilità dei dipendenti pubblici si applicano anche ai rapporti di lavoro dipendente con la pubblica amministrazione diversi da quelli tradizionali di pubblico impiego (ossia a tempo indeterminato e non contrattualizzati), come il rapporto di lavoro con contratto a termine, in quanto tali le norme trovano fondamento nell'art. 97 Cost. e nell'esigenza di sottrarre coloro che svolgono attività alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività (*sent. n. 181/2023, Lombardia*).

In tema di attività extraistituzionale non autorizzata, va disattesa l'eccezione di inammissibilità dell'azione erariale per mancata previa contestazione della violazione, da parte dell'ente di appartenenza del dipendente convenuto, quale presunto presupposto processuale; le finalità della giurisdizione affidata alla magistratura contabile, volte al perseguimento del generale interesse a una tempestiva tutela dell'erario, verrebbero infatti eluse e frustrate se tale giurisdizione dovesse essere subordinata alle valutazioni degli organi interni dell'amministrazione, ovvero agli esiti degli accertamenti giudiziari da compiersi in altra sede (*sent. n. 91/2023, Sardegna*).

Il danno da lesione del rapporto di esclusiva, quale danno ontologicamente diverso dal mero danno da disservizio, comporta l'inadempimento della prestazione lavorativa a tempo pieno, assicurata all'università, per il contemporaneo svolgimento di incarichi non autorizzati; il danno va ravvisato nella minor produttività o peggior qualità della prestazione, sostanziandosi nella mancanza di una qualità essenziale della prestazione principale che trova anch'essa corrispettivo nella retribuzione erogata (*sent. n. 16/2023, Veneto*).

In ipotesi di violazione del regime *intra-moenia* di un medico dipendente del Ssn costituisce occultamento doloso del danno il mancato rilascio ai pazienti della bolletta provvisoria; il che impedisce all'azienda di avere contezza delle visite effettuate con impossibilità di conoscere il danno procurato dalla condotta omissiva; lo svolgimento dell'attività libero professionale, senza la regolare emissione di documentazione fiscale, conduce alla declaratoria di illiceità del comportamento posto in essere dal convenuto con condanna al risarcimento del danno, costituito dalle somme percepite a titolo di indennità di esclusività, di posizione e di risultato (*sent. n. 83/2023, Puglia*).

Sussiste la responsabilità amministrativa del dipendente pubblico collocato in fuori ruolo istituzionale per il mancato riversamento all'amministrazione di appartenenza dei compensi percepiti per lo svolgimento di incarichi extraistituzionali, essendo egli legato da un rapporto organico con

l'amministrazione d'appartenenza conferente, e quindi sottoposto alla disciplina delle incompatibilità relative al rapporto di pubblico impiego; l'istituto del collocamento fuori ruolo, la cui disciplina principale è contenuta nel d.p.r. n. 3/1957, conserva invariati *status* e qualifica, fa conservare al dipendente il diritto al rientro nella medesima amministrazione, e si differenzia dall'istituto dell'aspettativa senza assegni nel quale si persegue l'interesse del dipendente a svolgere, a tempo definito, un'esperienza lavorativa presso altra amministrazione o datore di lavoro privato (*sent. n. 154/2023, Lazio*).

È censurabile la condotta del dipendente pubblico che, in mancanza dell'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza e fruendo di un'aspettativa per malattia retribuita, svolga un incarico di docenza retribuito presso un'università, dichiarando a quest'ultima la propria non appartenenza ad altra amministrazione pubblica; il doloso occultamento dell'esistenza di un rapporto di pubblico impiego e l'aver omesso di richiedere l'autorizzazione al Ministero non solo ha cagionato un danno a quest'ultimo, corrispondente alla retribuzione percepita nel periodo di aspettativa concessa in base a certificati falsi, ma ha impedito all'università di dare applicazione all'art. 53, c. 8, d.lgs. n. 165/2001 (*sent. n. 117/2023, Veneto*). Nel caso di contemporaneo svolgimento di altra attività lavorativa, è illecita e costituisce pregiudizio per il pubblico erario la percezione dell'indennità correlata al congedo per gravi e documentati motivi familiari (*sent. n. 88/2023, Veneto*).

Il danno da lesione del rapporto sinallagmatico sorge nel caso in cui il dipendente distolga energie personali e professionali dallo svolgimento dei propri doveri lavorativi, indirizzandole verso il compimento di attività illecite, anche di rilievo penale, con conseguente indebita percezione della retribuzione; pertanto, non è necessario provare l'inadeguatezza delle prestazioni espletate dal dipendente o che la loro disfunzionalità abbia inciso sulla qualità del servizio, ma soltanto il compimento, in servizio, di attività illecite estranee ai doveri lavorativi (*sent. n. 270/2023, Toscana*).

Sebbene sia stato avviato il procedimento amministrativo finalizzato al riversamento di una parte dei compensi percepiti, è ammissibile l'azione di responsabilità per il danno provocato da un docente universitario per avere svolto incarichi professionali, omettendo di chiedere la previa autorizzazione e senza riversare all'università i compensi percepiti (*sent. n. 5/2023, Marche*).

A fronte di una comunicazione di incarico extra istituzionale dal contenuto del tutto generico, l'università è tenuta ad acquisire dal docente gli elementi necessari a chiarire la natura professionale o consulenziale dell'incarico; in mancanza, la condotta omissiva dell'amministrazione va valutata, ai sensi del c. 1 dell'art. 1227, c.c., ai fini della quantificazione del danno, quale fattore concausale del nocimento erariale (*sent. n. 22/2023, Liguria*).

Le attività artistiche, *sub specie* musicali, rientrano, per interpretazione estensiva consona al regime delle arti musicali, nel concetto di convegni e seminari di cui all'art. 53, c. 6, del d.lgs. n.165/2001, che ne consente l'esercizio liberamente, se e in quanto la *ratio* sottesa alla norma in questione è la tutela della libertà di espressione, anche nell'arte, salvaguardata dalla Costituzione agli artt. 21 e 33; sicché, non erano sottoposti al regime della previa autorizzazione (*sent. n. 76/2023, Piemonte*).

Non può configurarsi come consulenza a carattere scientifico (e dunque non soggetta ad autorizzazione ai sensi dell'art. 6, c. 9, l. n. 240/2010) un'attività professionale in cui il docente abbia messo a disposizione di clienti le proprie specialistiche conoscenze tecniche, volte alla risoluzione di concrete problematiche e a fornire soluzioni pratiche che richiedono un impegno costante e continuativo per la realizzazione complessiva di un progetto di restauro (*sent. n. 74/2023, Veneto*).

Sussiste la responsabilità amministrativa del docente universitario che abbia svolto incarichi extra istituzionali costituenti attività libero professionale incompatibile con il regime di impegno a tempo pieno con l'università di appartenenza, anche alla luce della novella recata dal d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. con mod. dalla l. 21 giugno 2023, n. 74, non risultando le previsioni dell'art. 9, cc. 2-bis e 2-ter, innovative rispetto al perdurante divieto di svolgimento di attività libero professionale per i professori a tempo pieno. È stato anche affermato che pure attività di docenza e seminariali possono incorrere nel divieto, qualora si verifichi, sulla base di indici sintomatici, lo sconfinamento della docenza in una vera e propria attività formativa avente natura libero professionale o addirittura imprenditoriale, tuttora assolutamente incompatibile (*sent. n. 199/2023, Lombardia*).

Nel giudizio di responsabilità amministrativa la prova della sussistenza del danno erariale, conseguente al mancato riversamento all'amministrazione di appartenenza dei compensi derivanti dallo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata non può essere desunta né utilizzando le c.d. "presunzioni tributarie" che consentono di ritenere fonte reddituale alcune tipologie di operazioni effettuate dal contribuente su propri conti correnti, salvo la prova contraria da parte di quest'ultimo, né mediante la pubblicità dell'attività professionale svolta su siti internet o sui canali social (*sent. n. 345/2023, Lazio*).

Sebbene le collaborazioni in favore di familiari conviventi esercenti attività di lavoro autonomo siano consentite dalla legge soltanto previa autorizzazione dell'amministrazione d'appartenenza, va respinta la domanda risarcitoria, laddove le stesse vengano rese saltuariamente e non vi sia la prova circa il numero di giorni di collaborazione prestata e l'effettiva percezione di compensi (*sent. n. 12/2023, Marche*).

Il pubblico dipendente il quale abbia svolto infedelmente la propria attività professionale in favore di soggetti privati (asserendo la funzione pubblica agli interessi privati), i quali hanno versato somme indebite per il suo interessamento nelle loro pratiche edilizie, risponde del danno patrimoniale da lesione del rapporto sinallagmatico, del danno patrimoniale da attività esterne incompatibili non autorizzate, nonché del danno patrimoniale diretto derivante da sottostima del patrimonio immobiliare del comune (*sent. n. 270/2023, Toscana*).

L'attuale orientamento della giurisprudenza, ancorché non contabile, mostra una chiara e maggioritaria indicazione verso l'opzione che il riversamento delle somme illecitamente percepite debba essere fatto al netto degli oneri fiscali, non potendo che avere a oggetto le somme ricevute in eccesso ed effettivamente entrate nella sfera patrimoniale del dipendente (*sent. n. 181/2023, Lombardia*).

## *Danno da illecito utilizzo di risorse provenienti da fondi pubblici nazionali ed europei*

Sono state numerose, nell'anno in rassegna, le sentenze che si sono soffermate sulla giurisdizione contabile e sul rapporto di servizio tra pubbliche amministrazioni e pubblici e privati percettori di risorse provenienti da fondi nazionali o europei.

È stata affermata la giurisdizione contabile in relazione all'indebita appropriazione di contributi per la produzione di energia fotovoltaica posta in essere da un gruppo societario e dai loro rappresentanti legali ai danni del G.S.E. S.p.a., in ragione della natura pubblica delle erogazioni e del riconoscimento della natura pubblica dell'ente erogante, da cui si evince la sussistenza del rapporto di servizio tra p.a. erogatrice e privato percettore, non essendo indispensabile un utilizzo diverso della risorsa pubblica rispetto alla sua preordinata destinazione, ma essendo sufficiente che il beneficiario l'abbia illegittimamente percepita (*sent. n. 14/2023, Veneto*).

La sezione territorialmente competente per l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti di una società che, nell'anno successivo a quello di presentazione della domanda di erogazione dei contributi all'editoria, abbia trasferito la sede legale in un'altra regione, va individuata con il criterio della condotta causalmente prevalente (*sent. n. 512/2023, Campania*).

L'esercente accreditato all'accettazione del buono spesa previsto dall'art. 1, c. 797, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 e ss.ii.mm. (*bonus cultura o bonus app 18*) è inserito nel programma attuativo della misura agevolativa, concorrendo al perseguimento delle relative finalità pubbliche (*sent. n. 221/2023, Puglia*).

Non è sufficiente la mera elargizione di un contributo pubblico perché si instauri un rapporto di servizio con la p.a., rilevante per la giurisdizione contabile o anche solo per il controllo della Corte dei conti, essendo necessario un assoggettamento dell'ente privato all'organizzazione pubblica, in cui il percettore di finanziamenti pubblici operi in difformità dal programma definito dall'ente pubblico (*sent. n. 6/2023, Piemonte*).

Sono state altresì affrontate diverse questioni relative agli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, con particolare riferimento alla sussistenza e alla quantificazione del danno, nonché alla verifica dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

In materia di danno erariale cagionato alla società pubblica G.S.E. S.p.a. a seguito della illecita percezione di ingenti finanziamenti pubblici da parte di una società, con il coinvolgimento di consiglieri d'amministrazione della medesima, il pregiudizio deve ritenersi sussistente laddove l'attività agricola sia stata esercitata solo in minima parte rispetto a quella di produzione di energia (art. 1, c. 369, l. n. 296/2006) (*sent. n. 54/2023, Sardegna*).

Se il danno coincide con lo sviamento delle risorse pubbliche, occorre valutare quegli elementi che di un tale sviamento costituiscono chiaro indice sintomatico probatorio; assumono, invece, valore probatorio residuale (o, comunque, di mero rafforzamento) gli elementi inerenti al mero inadempimento civilistico (la mancata restituzione delle rate del finanziamento) o la legittimità dei provvedimenti di revoca adottati dall'amministrazione (*sent. n. 43/2023, Piemonte*).

Costituisce danno erariale l'utilizzo indebito del finanziamento, con ammissione al fondo di garanzia *ex art. 13, c. 1, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23*, convertito con modificazioni dalla l. 5 giugno 2020, n. 4, erogato dalla banca sulla base di una disciplina di diritto pubblico che persegue specifiche finalità di pubblico interesse (*sent. n. 67/2023, Liguria*).

In caso di illecita percezione di titoli di efficienza energetica, l'attualità del danno si configura nel momento in cui il privato beneficiario di un vantaggio pubblicistico incida negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare, e l'incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento delle finalità perseguite (*sent. n. 333/2023, Piemonte*).

In relazione ai contributi per la realizzazione di impianti fotovoltaici, il ricorso a uno schema fraudolento per ottenere un contributo a fondo perduto per spese non ammesse a finanziamento evidenzia il carattere doloso della condotta, intesa come volontaria inosservanza degli obblighi di servizio nei confronti dell'ente erogatore dei benefici di derivazione comunitaria (*sent. n. 149/2023, Toscana*). La dichiarazione mendace finalizzata alla erogazione di contributi pubblici costituisce condotta attiva, intenzionale e fraudolenta e contiene in sé un occultamento del danno, atteso che trae in inganno l'ente erogatore sulla sussistenza dei requisiti per conseguire il contributo (*sent. n. 405/2023, Sicilia*).

Sussiste la responsabilità di soggetti percettori di agevolazioni pubbliche nel settore dei titoli di efficienza energetica, connesse a iniziative istituzionali volte a favorire la transizione ecologica e il risparmio energetico, sulla scorta dell'accertamento di una diffusa attività truffaldina; l'illecito erariale veniva a realizzarsi con l'indebita percezione da parte di privati (avvenuta in ragione di inesistenti operazioni di efficientamento energetico) di risorse destinate a un pubblico programma, con la conseguente frustrazione delle finalità pubbliche cui l'emissione di tali titoli era preordinata (*sent. n. 26/2023, Veneto*).

È comprovata la dolosa preordinazione al pagamento di contributi indebiti allorché la distrazione di contributi pubblici, mediante la produzione di dichiarazioni sostitutive e di atti non veritieri, sia stata perpetrata da società priva del requisito di impresa esercente l'attività agricola o a essa connessa, e della disponibilità giuridica di terreni (*sent. n. 386/2023, Sicilia*). Il soggetto privato, qualificabile agente pubblico, determina una frustrazione e una mortificazione dello scopo perseguito dall'amministrazione non soltanto laddove abbia disposto della somma ricevuta in modo diverso da quello preventivato nel provvedimento di concessione (sviamento funzionale), ma anche nel caso in cui abbia posto in essere i presupposti per la sua percezione con l'allegazione di documentazione attestante dati non veritieri e inattendibili (sviamento genetico), cagionando il nocimento erariale (*sent. n. 185/2023, Sardegna*).

In materia di contributi pubblici, il diritto all'aiuto comunitario all'agricoltura presuppone non soltanto l'effettivo utilizzo-conduzione dei terreni, ma anche la disponibilità titolata delle superfici abbinata alle domande di finanziamento (*sent. nn. 127/2023 e 158/2023, Calabria; sent. n. 57/2023, Basilicata*). Costituisce fattispecie di responsabilità amministrativa per indebita percezione di contributi comunitari concessi nell'ambito della politica agricola comune (Pac), l'aver inserito nelle

domande di pagamento contratti di affitto (addotti a giustificazione della legittimazione alla conduzione dei terreni) risultanti però falsamente registrati (*sent. n. 104/2023, Calabria*).

Rispondono del danno cagionato all'Agazia per le erogazioni in agricoltura (Agea), la società e gli amministratori di fatto e di diritto che, mediante artifici e raggiri consistiti nel presentare domande di finanziamento contenenti una falsa rappresentazione della realtà, nell'effettuare fittizie operazioni su conti correnti bancari, nel rendicontare spese mediante fatture per operazioni inesistenti, hanno ottenuto l'assegnazione di contributi pubblici per l'ammodernamento di impianti in ambito vitivinicolo, per la ristrutturazione di vigneti e per l'avvio di colture biologiche; contributi che venivano poi distratti per fini personali, con conseguente totale vanificazione degli scopi d'interesse pubblico per i quali erano stati erogati (*sent. n. 45/2023; Marche*).

Sussiste la responsabilità di una società cooperativa agricola e del suo legale rappresentante in relazione al danno erariale relativa alle illecite percezioni di contributi comunitari finanziati a valere sulle risorse del Feasr, destinati al miglioramento della struttura produttiva dell'azienda agricola, laddove i medesimi soggetti non abbiano provveduto a utilizzare le risorse ricevute per la realizzazione del progetto sovvenzionato, consistendo il danno nella somma pari all'anticipazione illecitamente percepita, maggiorata degli accessori di legge (*sent. n. 70/2023, Basilicata*).

In ipotesi di contributi erogati per la produzione di energia elettrica da biomasse legnose da filiera corta (d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28), risponde del danno cagionato per lo sviamento di quella parte dell'incentivo percepito (correlata alla certificata provenienza della biomassa dalla filiera corta) il privato percettore che renda dichiarazioni mendaci circa la tipologia della fonte rinnovabile utilizzata e la sua provenienza (*sent. n. 133/2023, Lombardia*).

In caso di mancata o parziale utilizzazione di somme concesse a titolo di contributo per lo scopo per il quale il contributo è stato erogato, viene meno il diritto all'integrale mantenimento delle somme stesse, con conseguente obbligo di restituzione della differenza all'amministrazione concedente, realizzandosi altrimenti un arricchimento indebito e privo di causa (*sent. n. 2/2023, Abruzzo*).

La mancata opposizione del titolare del diritto dominicale sul bene dichiarato in conduzione ai fini della percezione di contributi pubblici all'agricoltura rende legittima l'erogazione, ma senza pregiudizio dell'eventuale ripetizione del contributo in caso di irregolarità accertata nel corso dei controlli amministrativi, e sempre che sia stata seguita l'apposita procedura amministrativa di comunicazione; sicché, laddove non eseguita dall'amministrazione, la pretesa sanatoria non può ritenersi concretizzata (*sent. n. 127/2023, Calabria*).

Nel caso in cui, a seguito della percezione di contributi pubblici da parte di una società privata (erogati dal Miur per prestazioni di ricerca e di progettazione scientifica), risultino fatturate prestazioni inesistenti con la conseguente esposizione, in sede di dichiarazione del reddito d'impresa, del corrispondente credito di imposta, le condotte, causative del danno erariale devono essere imputate agli amministratori della stessa (*sent. n. 13/2023, Umbria*). La responsabilità amministrativa della società di persone percettrice di contributi pubblici per il danno erariale conseguente allo sviamento di contributi pubblici sussiste, oltre che in capo

alla società, in via solidale, anche nei confronti dei soci amministratori muniti di poteri di amministrazione e di gestione (*sent. n. 71/2023, Piemonte*).

La percezione indebita di contributi da parte di società, dietro false dichiarazioni sui presupposti legittimanti il beneficio (relative al volume d'affari dell'anno precedente e al numero delle persone impiegate dalla società) costituisce danno nella sua integralità, e ne presenta i caratteri di attualità e concretezza, pur in pendenza del procedimento di revoca attivato dall'amministrazione erogatrice (*sent. n. 3/2023, Trento*). Va respinta la richiesta di un rinvio della discussione, in attesa che l'ente danneggiato si pronunci sul procedimento di revoca della concessione dei contributi, rispetto al quale gli stessi beneficiari hanno presentato le osservazioni *ex art. 10-bis*, l. n. 241/1990, il cui esito è influente sulle autonome valutazioni del giudice; l'unica ipotesi in grado di precludere il prosieguo del processo, con una pronuncia di cessazione della materia del contendere, è rappresentata dall'integrale risarcimento del danno (*sent. n. 92/2023, Sardegna*).

Per quanto attiene alla liceità della percezione dei contributi pubblici, è determinante la verifica della sussistenza dei presupposti di ammissione al contributo alla data della relativa domanda amministrativa, non essendo prevista dalla vigente normativa alcuna forma di sanatoria *ex post* per la mancanza dei requisiti per l'accesso alle sovvenzioni pubbliche (*sent. n. 515/2023, Sicilia*). In materia di utilizzo dei contributi pubblici erogati a sostegno dell'imprenditoria giovanile locale, è foriera di danno l'inosservanza dell'obbligo di restituzione delle somme, in mancanza della realizzazione del progetto che ne è fondamento giustificativo (*sent. n. 75/2023, Toscana*).

È prevista la decadenza dei contributi, finanziamenti, mutui agevolati e analoghe erogazioni, in caso di sentenza penale di condanna definitiva o non definitiva per uno dei reati previsti dall'art. 51, c. 3-bis, c.p.p. (art. 67, c. 8, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159); tale decadenza, in forza del principio di equiparazione di cui all'art. 445, c. 1-bis, c.p.p. e in assenza di un'espressa deroga da parte dell'ordinamento, trova applicazione anche nell'ipotesi di patteggiamento della pena che della sentenza di condanna condivide il disvalore e la componente punitiva (*sent. n. 207/2023, Puglia*).

Sussiste la responsabilità amministrativa da indebita richiesta di aiuti all'agricoltura da parte di imprenditore agricolo assoggettato a misura di prevenzione o condannato per reati di cui all'art. 51 c. 3-bis, c.p.p. (*sent. n. 70/2023, Calabria*).

In ipotesi di indebita percezione di contributi regionali da parte di impresa extragricola, danneggiata da evento alluvionale, sono ravvisabili sia il rapporto di servizio fra l'ente pubblico erogatore e il privato percettore, sia la funzionalizzazione di contributo regionale ai fini di interesse pubblico, desumibile anche dalla presenza di polizza fideiussoria contratta allo scopo di garantire la ripresa economica delle aree produttive alluvionate, nonché dall'obbligo di rendicontazione; di conseguenza il *discrimen* della giurisdizione contabile non va individuato nella natura a fondo perduto del contributo, bensì nelle finalità pubblicistiche ad esso sottese (*sent. n. 1/2023, Umbria*).

Sussiste la responsabilità di un amministratore di condominio, quale incaricato di pubblico servizio nell'ambito della ricostruzione successiva al sisma del 2009, per la gestione di risorse economiche di provenienza pubblica, per aver procurato un indebito vantaggio patrimoniale, imprenditoriale e competitivo a una società, ponendo in essere, all'insaputa del condominio, atti di affidamento provvisorio e

definitivo nei confronti della società stessa, allo scopo di consentirle di procurarsi uno dei requisiti necessari per ottenere l'aggiudicazione (la polizza fideiussoria) e di ottenere l'apertura di una linea di credito con un istituto bancario (*sent. n. 42/2023, Abruzzo*).

L'omesso impiego di un finanziamento per le finalità cui è preordinato e il contestuale utilizzo dello stesso per finalità estranee a quelle a cui lo stesso è teso, anche se dirette a vantaggio dell'amministrazione, determina un danno erariale in ragione del mancato conseguimento delle utilità di interesse generale l'amministrazione programma di conseguire; risulta, quindi, immotivata e illogica la scelta dei convenuti, nelle loro rispettive qualità di responsabile dei servizi alla persona e di r.u.p., di destinare la quasi totalità di finanziamento, accordato all'ente locale per ragioni connesse all'emergenza pandemica e finalizzato al contrasto della povertà educativa in favore dei minori, all'acquisto di quattro autovetture (*sent. n. 147/2023, Sicilia*).

Allorquando la domanda di finanziamento è presentata da un soggetto pubblico, l'accordo di programma tra l'amministrazione erogatrice del contributo e quella da esso beneficiata impone alla seconda il rispetto degli impegni convenzionali assunti, onde consentire alla prima il controllo sul progetto finanziato; obblighi la cui inosservanza abbia determinato la mancata utilizzazione dell'opera (*sent. n. 165/2023, Calabria*).

La scelta di affittare l'azienda a un soggetto di ramo completamente diverso, in difetto di qualunque comunicazione o giustificazione, e la successiva rinuncia alla qualifica di impresa artigiana, inducono a configurare la condotta dei convenuti in termini di dolo, essendo diretta alla distrazione del finanziamento dalle finalità di sostegno dell'economia e dell'occupazione cui era originariamente destinato (*sent. n. 69/2023, Piemonte*).

Risponde del danno derivante dalla mancata realizzazione del programma stabilito dalla pubblica amministrazione, il beneficiario del contributo, il quale dopo aver ricevuto il finanziamento per lo svolgimento di una ditta individuale avente ad oggetto l'attività di ristorazione, abbia comunicato di rinunciare al finanziamento, senza provvedere alla restituzione (*sent. n. 222/2023, Toscana*).

#### *Danno alla concorrenza e danno derivante da illegittimo affidamento di incarichi*

È proseguito anche nell'anno in esame l'esame delle questioni relative ai danni derivanti dalla violazione delle regole di evidenza pubblica e della normativa in materia di affidamento di incarichi.

È stato in particolare ribadito che il danno da lesione della concorrenza costituisce una categoria di pregiudizio erariale tipizzato dalla giurisprudenza contabile, la cui quantificazione va provata con riferimento a criteri oggettivi, come ad esempio la media dei ribassi rilevata dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (*sent. n. 236/2023, Toscana*).

Deve escludersi il danno alla concorrenza non provato dall'attore pubblico nell'*an* e nel *quantum* con idonei mezzi, quali la comparazione con i prezzi di mercato, con i ribassi conseguiti a seguito di gara per lavori similari, non potendo diversamente ammettersi, alla luce di consolidati principi giurisprudenziali, né il ricorso all'astratto criterio dell'utile d'impresa, né l'asserito riferimento al collegamento illecito fra le imprese (*sent. n. 152/2023, Lazio*).

Sussiste la responsabilità dei dipendenti di un'amministrazione provinciale, per avere gli stessi provveduto a illegittimi affidamenti di appalti di servizi diretti, in violazione delle disposizioni in materia di tutela della concorrenza, assumendo quale criterio per la quantificazione del danno erariale il 10% dell'importo del contratto illegittimamente stipulato (pari all'utile lucrato dalla ditta aggiudicataria), come desumibile dall'art. 134, d.lgs. n. 163/2006 (poi art. 109 del d.lgs. n. 50/2016) (*sent. n. 13/2023, Marche*).

Sussiste la responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dirigenti di un ente pubblico (ex Ipab) per la dismissione del patrimonio immobiliare dell'ente con modalità volte a favorire l'acquisto di unità abitative da parte degli inquilini a prezzi inferiori al loro valore di mercato (sono stati riconosciuti agli stessi inquilini prelaionari sconti indebiti per l'occupazione dell'immobile e per il c.d. *minus reddito*) (*sent. n. 144/2023, Lombardia*).

In ipotesi di violazione del divieto di rinnovo di affidamento di servizi amministrativi, costituisce onere del p.m. quello di fornire prova del danno mediante comparazione tra la spesa sostenuta dall'amministrazione e il valore dell'utilità della prestazione, indicando le ragioni per le quali questi due parametri siano, eventualmente, divergenti (*sent. n. 79/2023, Veneto*).

Non sussiste danno da lesione della concorrenza quando la proroga dell'affidamento riguarda un appalto di servizi il cui corrispettivo è quasi interamente costituito da spese per il personale messo a disposizione dall'appaltatore (*sent. n. 146/2023, Puglia*).

L'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a privati è subordinata, ai sensi dell'art. 12 della l. 7 agosto 1990, n. 241, alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti dei criteri e delle modalità cui le stesse devono attenersi - espressione diretta dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (*sent. n. 84/2023, Umbria*).

Nell'ipotesi di incarico di direttore conferito a soggetto privo dei requisiti, il danno consistente nel pagamento della retribuzione per la posizione ricoperta è compensato dall'utilità conseguita dall'amministrazione che riceve la prestazione lavorativa, nella misura in cui questa aveva bisogno di un direttore e non sono state oggetto di contestazione, né le prestazioni eseguite, né il raggiungimento degli obiettivi assegnati (*sent. n. 540/2023, Campania*).

In materia di danno da affidamento di incarico di direttore generale di un comune, laddove la normativa in materia richieda, quale requisito soggettivo che il candidato sia un dirigente, tale termine indica il possesso della qualifica dirigenziale, la quale si ottiene mediante il superamento di concorso pubblico; alla qualifica di dirigente non è equiparabile il conferimento di incarico temporaneo per lo svolgimento di funzioni dirigenziali, per l'accesso al quale l'ordinamento, sia regionale che statale, non richiede il possesso della qualifica dirigenziale, né il superamento di un concorso pubblico (*sent. n. 33/2023, Trento*).

Costituisce danno erariale l'erogazione di compensi a seguito del conferimento, da parte di un ente locale, a soggetti esterni, di incarichi di supporto al r.u.p. in assenza, oltre che dei presupposti previsti dalla disciplina sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche di quelli previsti dal codice dei contratti pubblici (*sent. n. 186/2023, Campania*).

Ove l'ente sia patrocinato dall'Avvocatura dello Stato, è inutile, e quindi dannosa, la spesa sostenuta per il conferimento di un incarico oneroso di patrocinio ad un avvocato del libero Foro, in assenza dei presupposti previsti dall'art. 43, cc. 3 e 4, r.d. n. 1611/1933 (*sent. nn. 16/2023 e 33/2023, Abruzzo*).

Sussiste la responsabilità amministrativa di un dirigente generale di un'azienda speciale che, in violazione del principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti, abbia percepito un ulteriore compenso per un incarico aggiuntivo di consulenza rientrante nei compiti d'ufficio; sussiste altresì, in via sussidiaria, la responsabilità degli organi amministrativi e di controllo dell'azienda speciale, i quali non hanno adottato misure organizzative tese all'internalizzazione delle attività oggetto di conferimento, nonché degli amministratori locali, che non hanno posto in essere le successive azioni di recupero (*sent. n. 68/2023, Lazio*).

In ipotesi di illecita erogazione di compensi per incarichi extraprofessionali conferiti da pubbliche amministrazioni diverse da quelle di appartenenza del percettore, è sussistente non solo la responsabilità di quest'ultimo, ma anche quella degli amministratori locali che abbiano erogato i relativi compensi con violazione dei limiti di cui all'art. 61, c.c. 8 e 9, d.lgs. n. 165/2001 (*sent. n. 100/2023, Veneto*).

Il conferimento a titolo oneroso di un incarico di staff di un organo politico di un ente locale per l'intera durata del mandato del predetto organo a un soggetto in quiescenza è fonte di danno erariale (*sent. n. 84/2023, Lazio*).

#### *Danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica*

Rientra nella giurisdizione del giudice contabile la fattispecie di responsabilità amministrativa avente ad oggetto la percezione di compensi da parte di un consigliere comunale nominato amministratore unico di una società *in house*; ai sensi della disciplina contenuta nel Tuel (che attribuisce ai consiglieri comunali che partecipano a consigli e commissioni solo un gettone di presenza) e della disciplina in tema di incompatibilità tra cariche elettive e cariche di vertice in enti partecipati, costituisce danno erariale il compenso percepito dall'amministratore comunale che, contemporaneamente alla carica elettiva, ricopre la carica di componente degli organi di amministrazione di una società partecipata (*sent. n. 7/2023, Emilia-Romagna*).

Sussiste la giurisdizione contabile per l'azione di responsabilità nei confronti degli organi di amministrazione e di controllo di una società partecipata, legata da un rapporto di servizio con l'ente pubblico socio, sulla base di una convenzione che attribuisce alla prima la funzione pubblica di stazione appaltante per la realizzazione di un'opera pubblica, non assumendo rilevanza la qualificazione di società *in house*, non sussistente all'epoca delle condotte contestate (*sent. n. 149/2023, Lazio*).

Risponde di danno erariale, per gli ammanchi contestati, il soggetto che, pur in assenza di titolo legittimante, ha di fatto esercitato le funzioni di direttore generale di una società *in house*, assumendo la qualifica di agente contabile, come diretta conseguenza del maneggio del denaro e dei valori di pertinenza della società pubblica. Sussiste altresì la responsabilità sussidiaria, a titolo di colpa grave da omessa vigilanza, del presidente del consiglio di amministrazione e poi amministratore unico della società *in house* il quale, in spregio delle elementari regole di diligenza e prudenza, ha consentito a un soggetto, in rapporto precario con l'ente,

di reiterare condotte di appropriazione per più anni, nonché del revisore dei conti che ha omesso di rilevare tali condotte, in violazione del principio di “scetticismo professionale” previsto dal par. 8 del principio di revisione internazionale Isa Italia n. 240 (*sent. n. 113/2023, Lombardia*).

Sussiste la responsabilità amministrativa dei soggetti che hanno svolto funzioni nell’organo di amministrazione e nella struttura organizzativa dell’ente pubblico (Istituto poligrafico e zecca dello Stato S.p.a.) i quali, in violazione della regola generale della gara pubblica prevista nel diritto eurounitario e dalla normativa nazionale di recepimento, hanno affidato in via diretta, in assenza di pubblicazione di un bando di gara, appalti relativi all’aggiornamento di due macchinari già in uso da parte dell’ente, asseverandone, nel momento in cui è stata avviata la procedura, l’infungibilità tecnica, e modificando (in una fase successiva) l’oggetto del contratto, essendo stati consegnati nuovi macchinari (*sent. n. 510/2023, Lazio*).

Costituiscono ipotesi di *mala gestio* (artt. 2392, c. 2, 2446, 1176, c.c.), l’assunzione (da parte dell’amministratore unico di una società *in house* comunale per la gestione del servizio di distribuzione e vendita di gas) di costi finanziariamente non sostenibili ed economicamente non giustificati, causa dello squilibrio economico-finanziario e del successivo stato di decozione della società con azzeramento della partecipazione sociale, unitamente alla violazione degli obblighi informativi che gravano sugli amministratori delle società pubbliche nel caso di elementi sintomatici di una crisi aziendale (*sent. n. 76/2023, Lombardia*).

Sussiste la responsabilità amministrativa e contabile, a titolo di colpa grave, dell’amministratore delegato della società partecipata da un ente locale cui è affidata la funzione di stazione appaltante per la realizzazione di un’opera pubblica, del responsabile unico del procedimento e dei responsabili della struttura tecnica, per il danno erariale cagionato agli enti finanziatori dell’opera derivante dal pagamento, in favore della società appaltatrice, di somme riconosciute in via transattiva per il prolungamento dei tempi contrattuali in difformità rispetto alle previsioni del capitolato speciale di appalto (*sent. n. 149/2023, Lazio*).

È gravemente colpevole la condotta dei soci di enti locali di società partecipata *in house* per aver revocato i componenti del consiglio di amministrazione esclusivamente per motivi politici, con conseguente ascrizione di illecito erariale da corresponsione di compensi a seguito di definizione in via transattiva della controversia insorta con i consiglieri indebitamente rimossi (*sent. n. 60/2023, Umbria*).

Sussiste la responsabilità della società partecipata dall’ente locale e del direttore generale della società, a titolo di colpa grave, per il danno patrimoniale derivato a un ente locale dalla prescrizione dei diritti di credito, a seguito dell’inadempimento dell’obbligo di trasmissione dei ruoli all’agente della riscossione relativi alle contravvenzioni per violazioni al codice della strada; il danno erariale derivante dalla prescrizione dei diritti di credito di un ente locale per effetto della mancata comunicazione dei ruoli è qualificabile come danno da perdita di *chance* e va quantificato in base alla stima delle probabilità di riscossione (*sent. n. 486/2023, Lazio*).

#### *Danno da mancata entrata*

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, conv. 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. 104/2023, Emilia-Romagna; sent. nn. 108/2023 e 71/2023, Toscana; sent. n. 3/2022, Bolzano*). Va invece disconosciuta la giurisdizione tributaria anche sull'assunto processuale che essa necessita, per il carattere prettamente demolitorio, un atto impositivo da impugnare ex art. 19 del d.lgs. n. 546/1992 (*sent. n. 104/2023, Emilia-Romagna*).

La qualità di agente contabile in capo al gestore della struttura ricettiva va riconosciuta in base alle modalità attuative dell'imposta di soggiorno previste dai regolamenti comunali ai quali rinvia il c. 3 dell'art. 4, d.lgs. n. 23/2011; conseguentemente, ai sensi e per gli effetti degli artt. 178 e 610 del r.d. n. 827/1924, va affermata la qualità di agente contabile del gestore della struttura ricettiva al quale il regolamento comunale abbia affidato l'incarico di riscuotere l'imposta di soggiorno dall'ospite (*decreto n. 5/2023, Lombardia*).

È stato ritenuto sussistente il danno cagionato dal dirigente a capo della direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate, in relazione all'illegittima definizione, mediante conciliazione giudiziale, di avvisi di accertamento emessi nei confronti di una società, il cui positivo esito ha costituito la contropartita di favori e regalie, nell'ambito di un sistema di frode all'erario, con registrazione di fatture passive per operazioni inesistenti e di fittizie note di credito. È stata invece respinta la domanda risarcitoria nei confronti del dirigente a capo dell'ufficio legale, per avere redatto un parere con negligenza e superficialità, avallando così la legittimità delle conciliazioni giudiziali, posto che, nelle ipotesi di conciliazioni tributarie, l'art. 29, c. 7, del d.l. n. 78/2010 limita la responsabilità dei funzionari ai soli casi in cui essi abbiano agito con dolo (*sent. n. 19/2023, Marche*).

È stata affermata la responsabilità di una società e dei suoi amministratori per il danno derivante ad alcuni comuni per il mancato riversamento di somme riscosse a titolo di tributi dalla società, trattenute indebitamente sui propri conti, mediante artifici e raggiri; in taluni casi sono stati anche condannati, a titolo di colpa grave e in via sussidiaria i dirigenti dei servizi finanziari dei comuni, per non aver assunto iniziative idonee a tutelare i crediti dell'amministrazione (*ex multis, sent. nn. 33/2023 e 38/2023, Marche*).

Nel caso di responsabilità da appropriazione illecita di somme riscosse dal concessionario, il danno va commisurato all'intero ammontare dell'imposta riscossa e non rendicontata, sia nel caso in cui il concessionario sia tenuto al solo versamento di un canone fisso prestabilito, sia quando sia stata pattuita la c.d. clausola del minimo garantito, poiché l'occultamento fraudolento delle riscossioni rende in ogni caso illecita la gestione del denaro pubblico e la sua ritenzione a titolo di corrispettivo, sia come aggio, che come eccedenza rispetto al canone fisso periodicamente versato (*sent. n. 27/2023, Lombardia*).

In tema di danno da mancata entrata per prescrizione di crediti erariali maturati in ragione della fornitura idro-elettrica apprestata dall'ente danneggiato in favore dell'utenza, non possono dirsi prescritti i crediti per i quali sia intervenuto un piano di rateizzazione fra debitore e amministrazione creditrice, posto che la domanda di rateizzazione, specie quando seguita dal piano assentito dall'ente, implica la

rinunzia a far valere la prescrizione estintiva anche laddove fosse già maturata (*sent. n. 256/2023, Sicilia*).

Il ricevitore del lotto è sia un agente contabile, avendo maneggio di denaro per riscossione di incassi di giocate e per pagamenti di vincite ai giocatori, sia un agente della riscossione con obbligo di versamento del non riscosso per riscosso, con conseguente assoggettamento a responsabilità contabile per le somme dovute, ma non rimosse, nei termini di danno da mancata entrata, a meno che dimostri la sussistenza di una causa non imputabile dell'ammancio; in difetto di prova, deve escludersi il discarico per le giocate non riversate (*sent. n. 105/2023, Calabria*).

È fondata la pretesa erariale connessa a pagamenti di somme, oggetto di artificiosi frazionamenti, effettuati in favore di privato, in difetto della dovuta verifica di cui all'art. 48-bis, d.p.r. n. 602/1973, e della prescritta segnalazione al concessionario per la riscossione, con conseguente frustrazione della pretesa erariale (nella specie, i funzionari della prefettura competenti alla gestione del rapporto contrattuale hanno emesso titoli di pagamento artatamente confezionati, per raggiungere importi inferiori alla soglia di verifica dei debiti fiscali del beneficiario, nella consapevolezza dell'esistenza di un ingente debito con l'erario da parte della ditta e in dispregio dei criteri di fatturazione) (*sent. n. 19/2023, Basilicata*).

Non è configurabile in capo al sindaco, ai componenti della giunta comunale e al responsabile dell'ufficio del governo del territorio comunale, un'ipotesi di responsabilità amministrativa per il danno riguardante il deprezzamento di un compendio immobiliare di proprietà del comune, nonché per quello relativo alla mancata utilizzazione e messa a reddito dello stesso compendio; anche laddove si possa riscontrare la violazione di norme precettive, quest'ultima da sola non può determinare la responsabilità amministrativa dei convenuti, che resta una responsabilità risarcitoria, per la quale è doveroso il riscontro della sussistenza di un danno erariale, da provare da chi agisce in giudizio (*sent. n. 362/2023, Campania*).

#### *Danno da disservizio*

Sussiste la responsabilità amministrativa in solido dei magazzinieri di una Asl per il danno all'erario derivato dalla sottrazione di farmaci destinati a uso ospedaliero, nelle componenti del danno da disservizio per l'attività di ricerca e contabilizzazione dei farmaci sottratti svolto da altro personale, e del danno patrimoniale, corrispondente al prezzo di mercato dei farmaci sottratti, a nulla rilevando il loro ritrovamento, trattandosi di beni deteriorabili (*sent. n. 86/2023, Lazio*).

L'ingiustificato ritardo nell'attivazione del sistema informatico del comune e la disorganizzazione del settore competente a comunicare all'Inps i dati concernenti le prestazioni assistenziali relative al reddito di inclusione e del reddito di cittadinanza - nell'impedire la corretta erogazione delle prestazioni assistenziali dovute ai beneficiari - hanno determinato un danno sia all'Inps per i maggiori esborsi di danaro pubblico corrispondenti a prestazioni assistenziali non dovute (nell'impossibilità per l'ente di valorizzare l'insieme delle prestazioni erogate ai beneficiari e di provvedere alla dovuta riduzione degli importi del ReI/Rdc) e sia al comune per i costi sostenuti al fine di ripristinare una organizzazione amministrativa efficiente (*sent. n. 113/2023, Veneto*).

In ipotesi di un finanziamento per il sostegno al microcredito allo scopo di appropriarsi indebitamente della somma senza provvedere al rimborso dei ratei, è sussistente il danno da disservizio, ravvisabile sia nei costi sopportati e nelle risorse vanamente impiegate nell'ambito delle complesse attività di istruttoria, erogazione, gestione, revoca e recupero del contributo (danno da disservizio), sia nella frustrazione dello scopo che il finanziamento mirava a realizzare (*sent. n. 43/2023, Abruzzo*).

Il danno da disservizio, consistente nel pregiudizio che la condotta illecita del dipendente arreca al corretto funzionamento dell'apparato pubblico, non solo necessita di specifica e puntuale prova sotto il profilo del danno emergente o del lucro cessante subito dalla pubblica amministrazione, ma va escluso laddove manchi il nesso di causalità tra il servizio e i fatti commessi dal convenuto al di fuori dell'espletamento di mansioni a lui affidate, con mezzi personali e non in orario di servizio (*sent. n. 15/2023, Veneto*).

Con riferimento alla responsabilità contestata a personale infermieristico per aver omesso di somministrare il vaccino del morbillo, in violazione dei doveri di servizio, il danno patrimoniale diretto risulta costituito dal costo che l'azienda sanitaria ha dovuto sostenere per la ripetizione dei vaccini della campagna di richiamo profilattico; il danno da disservizio è identificato e quantificato nel costo del personale impiegato per la riorganizzazione della campagna vaccinale di richiamo, nel costo sostenuto per l'esecuzione delle indagini sierologiche e in quello per prelievi eseguiti dagli operatori. A tali danni va aggiunto il pregiudizio arrecato all'erario per lesione del rapporto sinallagmatico, quantificato nel costo di varie giornate di sedute vaccinali durante le quali il convenuto risulta non aver effettuato le prestazioni professionali cui era tenuto (*sent. n. 10/2023, Veneto*).

Risponde del danno causato a un istituto tecnico statale la direttrice dei servizi generali e amministrativi del plesso scolastico, la quale alterando i *file* di trasmissione flussi *.xml* generati dal programma di contabilità in dotazione della scuola, si appropriava di somme destinate al pagamento di creditori dell'istituto; il danno è stato quantificato nelle somme sottratte alla scuola, ma anche nei costi sostenuti dall'amministrazione di appartenenza (danno da disservizio) per l'accertamento delle anomalie, l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli e il ripristino della legalità e dell'efficienza del servizio erogato conseguenti alla condotta della dipendente (impiego di risorse umane e strumentali) (*sent. n. 69/2023, Veneto*).

#### *Danno da illegittima erogazione di emolumenti o indennità*

Gli incentivi per funzioni tecniche previsti dall'art. 113, c. 3, c.c.p., non possono essere liquidati in assenza della previa determinazione dei relativi criteri e modalità in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale e dell'apposito regolamento dell'amministrazione aggiudicatrice sulla base del quale tale contrattazione deve intervenire (*sent. n. 38/2023, Molise; sent. n. 49/2023, Abruzzo*).

Costituisce danno erariale la corresponsione di indennità di risultato in difetto dei presupposti legittimanti (quali la previa individuazione di obiettivi di *performance* individuale per dirigente, come richiesto dall'art. 29 Ccnl di comparto) (*sent. n. 339/2023, Piemonte*).

Rispondono di danno erariale, a titolo di colpa grave, il sindaco e i componenti della giunta comunale che, in violazione della disciplina di cui all'art. 90, c. 3, Tuel,

abbiano conferito a due dipendenti comunali, titolari di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e nominati quali componenti dello staff del sindaco, un emolumento aggiuntivo non spettante, atteso che la norma consente l'erogazione del menzionato trattamento di favore al solo personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (*sent. n. 158/2023, Puglia*).

Non costituisce danno erariale l'erogazione a un dirigente di un'azienda speciale che non svolge alcun servizio di rilevanza economica di una retribuzione maggiore rispetto al salario previsto dal Ccnl dirigenti dei servizi pubblici, essendo legittima l'applicazione del Ccnl dei dirigenti degli enti locali (*sent. n. 68/2023, Lazio*).

Non sussiste la sussistenza di responsabilità del responsabile del settore della polizia locale e del responsabile del settore risorse umane della federazione di alcuni comuni per aver disposto l'erogazione di emolumenti contrattuali, ai sensi dell'art. 17, c. 2, lett. f, Ccnl del 1° aprile 1999 del comparto enti locali, e dell'art. 16 del contratto integrativo decentrato della federazione dei comuni; è emerso infatti che la liquidazione di retribuzione incentivante e premiale era stata effettuata in ragione dell'espletamento di funzioni comportanti specifiche responsabilità di funzionari individuate in relazione a dettagliati piani di lavoro, e non sussisteva alcun elemento che correlasse l'erogazione degli emolumenti in parola alla produttività in assenza di una valutazione circa il raggiungimento dei risultati ottenuti (*sent. n. 7/2023, Veneto*).

#### *Danno indiretto: responsabilità sanitaria*

Sono stati affrontati diversi profili sulla responsabilità sanitaria in ordine all'applicabilità della l. 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. Gelli-Bianco).

La disciplina della responsabilità medica introdotta dalla l. n. 24/2017, avendo natura sostanziale, in mancanza di una espressa disciplina transitoria che disponga espressamente la retroattività delle nuove disposizioni, si applica esclusivamente ai fatti commessi dopo la sua entrata in vigore e tale regime intertemporale trova applicazione anche nei confronti delle norme aventi portata processuale, che al nuovo regime di responsabilità sono connesse (*sent. n. 52/2023, Toscana; sent. n. 10/2023, Piemonte*). Tuttavia, se la procedura aziendale per la gestione delle richieste risarcitorie viene avviata nella vigenza della nuova normativa di cui alla l. n. 24/2017, viene a mancare il presupposto fondante l'irretroattività delle norme processuali e la condizione di procedibilità di cui all'art. 13 va conseguentemente applicata (nel caso di specie, la richiesta di risarcimento del privato era stata presentata dopo l'entrata in vigore della legge) (*sent. n. 77/2023, Lombardia*).

L'art. 13 della l. n. 24/2017, recante obbligo di comunicazione all'esercente la professione sanitaria della controversia basata sulla sua responsabilità, non ha fornito all'esercente medesimo uno strumento per situazioni che, prima dell'intervento legislativo, risultavano sprovviste di garanzie difensive, ma ha offerto all'interessato la facoltà di anticipare la propria difesa (che può essere pienamente esercitata nel processo di responsabilità amministrativa, anche nel caso di libera scelta di non avvalersi della predetta facoltà anticipatoria) al momento della controversia tra la struttura e il terzo danneggiato, conferendogli la possibilità di fornire un apporto utile alla neutralizzazione o alla mitigazione del risarcimento a favore del danneggiato medesimo (*sent. n. 13/2023, Friuli-Venezia Giulia*).

Devono essere rigettate le eccezioni di decadenza e di inammissibilità dell'azione di responsabilità amministrativa, nonché quella di inopponibilità delle consulenze medico-legali, basate sull'applicazione retroattiva degli artt. 9 e 13, l. n. 24/2017, costituendo *jus receptum* in giurisprudenza, civile e contabile, il principio secondo cui le norme di detta legge non possono avere effetto retroattivo (*sent. n. 58/2023, Umbria*). Il termine decadenziale (art. 9, c. 2, l. n. 24/2017) trova applicazione solo con riferimento all'azione di rivalsa che le aziende sanitarie private intendano esercitare, innanzi al giudice ordinario, nei confronti dei propri dipendenti responsabili del danno, mentre per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, finalizzati all'esercizio dell'azione di responsabilità per danno indiretto nei confronti dei dipendenti delle strutture sanitarie pubbliche, trova applicazione il c. 5 dell'art. 9, che non prevede un analogo termine decadenziale (*sent. n. 52/2023, Toscana*).

La causa del danno erariale indiretto, azionabile dalla procura regionale, non risiede nell'atto transattivo che costituisce mero fatto storico, bensì nella condotta professionale produttiva dell'evento lesivo; è censurabile per imperizia, imprudenza e negligenza la condotta dell'*equipe* chirurgica cui siano imputabili sia la lesione iatrogena intraoperatoria, sia l'ingiustificato ritardo diagnostico nella gestione di complicanza settica post-operatoria da omessa profilassi antibiotica, tali da aver determinato il decesso del paziente (*sent. n. 58/2023, Umbria*).

In caso di responsabilità di *equipe* medica, ciascuno dei componenti assume nei confronti del paziente una posizione di garanzia, che impone ad ognuno il rispetto delle regole di prudenza e diligenza, atteso che la condotta del singolo è funzionalmente connessa a quella del resto dell'*equipe*; l'obbligo di garanzia è più stringente per il capo dell'*equipe* chirurgica, che deve sorvegliare l'attività di tutti i sanitari impegnati nell'intervento, ma è anche a carico del chirurgo secondo operatore, che non segnala l'errore grave in sala operatoria (*sent. n. 18/2023, Toscana*).

La dimenticanza di corpi estranei nell'addome di un paziente operato rivela una macroscopica violazione di elementari regole comportamentali cui devono attenersi gli operatori sanitari nello svolgimento della loro attività professionale, tale da integrare illecito erariale, apprezzabile a titolo gravemente colposo per negligenza ed imprudenza, ascrivibile all'*equipe* chirurgica (*sent. n. 50/2023, Umbria*).

In base al principio secondo il quale nessuno può preconstituire prova a favore di sé stesso, la cartella clinica non costituisce piena prova a favore di chi l'ha redatta, anche riguardo alle attestazioni di fatti avvenuti in presenza del suo autore o da lui stesso compiuti (*sent. n. 26/2023, Friuli-Venezia Giulia*).

La condotta dell'ostetrica durante il travaglio è censurabile, a titolo gravemente colposo, in quanto, a fronte di variazioni cardiocografiche non rassicuranti in un parto a rischio, non ha allertato il medico di turno, affinché valutasse la necessità di intervenire con un taglio cesareo per evitare ipossia fetale, poi effettivamente occorsa (*sent. n. 39/2023, Umbria*). È gravemente colposa la condotta del medico ospedaliero specialista in ginecologia e ostetricia, il quale ignori le ipotesi diagnostiche ravvisate dal medico specialista di fiducia della paziente in un quadro accompagnato da specifica refertazione; infatti, il medico esterno del paziente ha dello stesso, normalmente, una specifica e approfondita conoscenza, per cui l'avvio alla struttura ospedaliera è indice di un giudizio di necessità e di urgenza (*sent. n. 1/2023, Friuli-Venezia Giulia*).

É censurabile per imperizia, imprudenza e negligenza la condotta del chirurgo ortopedico che, dopo aver effettuato un intervento di artroscopia, in assenza di difficoltà tecniche, ha prescritto al paziente un'incongrua terapia fisioterapica e un'inadeguata terapia antitrombotica, nonché ha omesso controlli ambulatoriali a distanza ravvicinata ed esami strumentali di agevole esecuzione (ecocolordoppler venoso), pur in presenza di sintomatologia algica, così da determinare l'evento morte (*sent. n. 40/2023, Umbria*).

Nel caso di violazione dei doveri connessi al consenso informato, sono astrattamente configurabili due diverse tipologie di danno: un danno alla salute, qualora si provi che il paziente, se correttamente informato, non avrebbe prestato il proprio consenso all'espletamento della terapia medica rivelatasi poi dannosa, ed un danno diverso da quello alla salute, consistente nelle conseguenze pregiudizievoli, patrimoniali o non patrimoniali, discendenti, in caso di mancata adeguata informazione, dalla lesione del diritto all'autodeterminazione (*sent. n. 361/2023, Toscana*).

#### *Ulteriori ipotesi di danno indiretto*

L'abuso del diritto o del processo di cui sia stata vittima l'amministrazione danneggiata, con negativa ricaduta sulla quantificazione della condanna riportata in sede di giudizio civile di risarcimento del danno da inadempimento contrattuale al quale sia rimasto estraneo l'agente amministrativo, poi convenuto in sede contabile, rileva, in base alle circostanze ai sensi dell'art. 1227, c. 2, c.c., ovvero ai fini dell'esercizio del potere riduttivo, nel giudizio contabile di responsabilità amministrativa per giungere alla quantificazione del danno, equo e proporzionato, da addossare al convenuto (*sent. n. 506/2023, Sicilia*).

Sussiste la responsabilità amministrativo contabile, a titolo di colpa grave (seppur non in via esclusiva rispetto a quella gravante sui responsabili di altri servizi dell'ente) dei dirigenti *pro tempore* di un ente locale appartenenti all'area economico-finanziaria per il danno patrimoniale indiretto derivato al comune dai ritardati pagamenti di fatture relative a prestazioni del servizio di refezione scolastica, gravando sui dirigenti l'obbligo di segnalazione nei confronti degli organi sovraordinati, per addivenire all'adozione di misure idonee al pagamento dei debiti dell'ente nei confronti del fornitore dei servizi (*sent. n. 539/2023, Lazio*).

Sussiste la responsabilità amministrativa dei dirigenti dell'ente locale incaricati della manutenzione delle strade urbane per il danno indiretto subito dall'ente locale, derivante dalla sentenza di condanna al risarcimento dei danni in favore degli eredi di un soggetto deceduto in un sinistro stradale, per aver omesso di adottare atti idonei a evitare l'evento dannoso ai quali erano tenuti in ragione della posizione di garanzia ricoperta nell'ambito dell'organizzazione amministrativa (*sent. n. 48/2023, Sardegna*).

Il danno indiretto, patito dall'ente locale a seguito di risarcimento danni a favore di un privato per la demolizione di un manufatto cimiteriale realizzato in base a permesso di costruire annullato dal giudice amministrativo, è imputabile a colpa grave del dirigente dell'ufficio tecnico che ha rilasciato sia le concessioni delle aree cimiteriali destinate alla costruzione delle cappelle funerarie sia i successivi permessi di costruire, così disattendendo vincolanti criteri conformativi della destinazione

delle aree cimiteriali alla costruzione delle edicole funebri contenuti nel regolamento cimiteriale e negli atti di giunta comunale (*sent. n. 359/2023, Puglia*).

Integra un'ipotesi di danno indiretto quello derivante dalle condanne all'equa riparazione, disposte dal giudice ordinario in favore di soggetti privati, in base alla l. n. 89/2001, a causa dell'eccessiva durata di procedimenti fallimentari; nel caso di specie è stato ritenuto che il curatore fallimentare, nell'espletamento delle proprie funzioni, non avesse impiegato la diligenza richiesta, omettendo di esercitare il ruolo attivo e propulsivo necessario per definire in tempi ragionevoli le relative procedure (*sent. nn. 51/2023 e 53/2023, Marche*).

L'accertamento giudiziale dell'illegittimità di un provvedimento da parte del giudice amministrativo non è sufficiente per configurare la responsabilità erariale per danno indiretto imputata al suo autore, nemmeno in presenza di condanna dell'amministrazione alla refusione delle spese di lite, a meno che non configuri una lite temeraria; la decisione della p.a. di difendersi in giudizio, resistendo a un'azione promossa dal terzo (o intraprendendo un'azione legale) è insindacabile da parte del giudice contabile a meno che non implichi una evidente contrarietà alla legge o una scelta gravemente illogica, arbitraria, irrazionale, o contraddittoria rispetto al fine da perseguire (*sent. n. 13/2023, Trento*).

Integra un'ipotesi di danno indiretto quello subito dall'Agenzia delle accise, dogane e monopoli, per gli importi liquidati in favore di un dipendente, in esito al contenzioso sorto dinanzi al giudice ordinario, in conseguenza dell'idoneità lesiva della condotta del convenuto direttore territoriale, tale da concretare una serie di atteggiamenti vessatori; condotta valutata dal giudice del lavoro, quale quadro univoco e lampante di travalicamento di normali frizioni interpersonali, le quali avrebbero dovuto essere gestite dal dirigente in una prospettiva orientata al ripristino di un clima collaborativo anziché esacerbate, fino a giungere a una situazione di *mobbing* (*sent. n. 51/2023, Abruzzo*). Risponde di danno indiretto (derivante dalla condanna in sede civile dell'ente locale a risarcire il dipendente cui era stato revocato un incarico, per l'ingiusta perdita della remunerazione afferente alla posizione organizzativa e al danno non patrimoniale per detrimento del prestigio professionale), il sindaco che ha revocato anticipatamente l'incarico di posizione organizzativa, al di fuori delle ipotesi e delle garanzie motivazionali e partecipative previste dalla disciplina pattizia (*sent. n. 89/2023, Sicilia*).

In materia di appalto di opere pubbliche, sussiste il danno indiretto per l'ente locale che ha risarcito l'impresa, per la sospensione dei lavori e per il mancato utile conseguente alla risoluzione del contratto di appalto, non avendo l'ente tratto alcun beneficio dall'opera pubblica progettata, rimasta ineseguita; tale danno è imputabile alla condotta del responsabile del procedimento che ha proceduto alla validazione del progetto e all'affidamento dei lavori nonostante l'incertezza circa la necessità della preventiva autorizzazione regionale (*sent. n. 352/2023, Puglia*).

Sussiste la responsabilità amministrativa del dirigente di un ente pubblico e r.u.p. di un appalto per la realizzazione di una struttura medico-assistenziale per il danno derivato dall'erogazione di un'anticipazione non dovuta alla ditta appaltatrice, non avendo egli verificato, con la necessaria diligenza, la genuinità della polizza fideiussoria, che era stata offerta in garanzia dall'appaltatore, al fine di ricevere l'anticipazione sull'importo contrattuale dei lavori (*sent. n. 92/2023, Marche*).

### *Altre fattispecie di danno*

Sussiste la responsabilità degli amministratori e del responsabile del servizio finanziario del comune la cui condotta gravemente colposa, in occasione delle trattative per la conclusione di un c.d. contratto derivato con una banca, ha determinato l'attribuzione all'ente locale della qualità di operatore qualificato in ambito finanziario, con riduzione degli obblighi informativi cui è tenuto l'intermediario finanziario e carenza di adeguata istruttoria, da cui ha, poi, tratto origine, con la stipulazione del contratto, l'esposizione del comune stesso al rischio, non ponderato, di perdite ingenti (*sent. n. 24/2023, Veneto*).

Il divieto di assunzione di personale, a qualsiasi titolo, per tutto il periodo di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della l. 31 dicembre 2009, n. 196 (art. 9, c. 1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016) è applicabile agli enti locali della Provincia Autonoma di Trento a partire dal bilancio consuntivo del 2016; tuttavia, vertendosi in fattispecie di responsabilità ordinaria, la violazione del divieto di assunzione ivi espresso non determina automaticamente la produzione di un danno pari all'intero ammontare dei corrispettivi erogati al lavoratore nel periodo di ritardo, dovendo tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti all'amministrazione di appartenenza, a norma dell'art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994 (*sent. n. 24/2023, Trento*).

Nel caso di indebita percezione di risorse pubbliche sulla base di titoli falsamente dichiarati, la dichiarazione di fatti positivi (quali il possesso di specifiche esperienze professionali non corrispondenti al vero) ha determinato la costituzione di un contratto di lavoro ottenuto illecitamente (per accedere alle supplenze del personale ATA), in mancanza di esperienza professionale; da ciò è derivata una minore utilità della prestazione per l'istituto scolastico, cosicché il danno è stato parametrato con riferimento agli oneri sostenuti dall'amministrazione scolastica per le retribuzioni e i contributi previdenziali (*sent. n. 217/2023, Toscana*).

Sussiste la responsabilità amministrativa contabile, a titolo di colpa grave, di funzionari comunali per il danno derivato dal rimborso di spese legali non dovute a favore di un dipendente, per non aver rilevato preventivamente l'esistenza di un conflitto d'interessi con l'amministrazione (*sent. n. 573/2023, Calabria*). Risponde di danno conseguente al rimborso delle spese legali sostenute in un processo penale il segretario comunale che abbia liquidato ad alcuni ex amministratori tali spese, nonostante gli stessi non avessero assunto nel processo la veste degli imputati, ma quella dei promotori dell'azione, avendo presentato querela contro alcuni esponenti della minoranza consiliare, per diffamazione; assolti penalmente i consiglieri querelati, i querelanti avevano sollecitato il rimborso delle spese sostenute (*sent. n. 23/2023, Molise*).

Integra illecito erariale a titolo doloso l'appropriazione indebita, perpetrata da curatore fallimentare mediante reiterate condotte fraudolente, di ingenti somme di pertinenza di procedure concorsuali e consistenti in crediti tributari insinuati e ammessi in dette procedure (*sent. n. 27/2023, Umbria*).

Sussiste la responsabilità amministrativa e contabile del responsabile unico del procedimento e del direttore di aeroporto, a titolo rispettivamente di dolo e colpa

grave, per il danno erariale cagionato per le somme liquidate per la realizzazione, in diverse zone aeroportuali, di opere appaltate a varie ditte aggiudicatrici, ma non eseguite o effettuate in modo difforme dalle pattuizioni contrattuali (*sent. n. 152/2023, Lazio*).

Il medico del servizio sanitario nazionale, che ha utilizzato e non ha vigilato sul corretto uso del ricettario regionale di cui è titolare, risponde del danno derivato alla Asl dal pagamento/rimborso di farmaci prescritti a soggetti non aventi titolo a specifica esenzione per malattie medicalmente accertate (*sent. n. 235/2023, Lazio*). Il medico e i titolari di farmacie rispondono del danno conseguente all'indebito rimborso della spesa farmaceutica, dovuto alla prescrizione di un numero ridondante di farmaci a carico di ignari pazienti, attraverso l'emissione di false ricette da parte del medico che, in più casi, ne curava direttamente, presso le farmacie, sia la consegna che il ritiro degli stessi farmaci, per la successiva dazione a un ricettatore (*sent. n. 367/2023, Puglia*).

Non sussiste il pubblico documento, arrecato all'Agenzia regionale per la protezione ambientale, derivante da scarso utilizzo di prototipo di drone per il campionamento delle acque lacustri, rapportato ai costi sostenuti per la sua realizzazione e il suo approntamento che siano risultati congrui, allorché detta realizzazione sia intervenuta a seguito di approvazione progettuale validata da valutazioni tecnico-scientifiche favorevoli da parte degli enti cofinanziatori e laddove risulti che la condotta dei soggetti convenuti in giudizio (direttore generale e dirigenti di Arpa) non sia censurabile per carenza di antidoverosità e di colpa grave; di converso, costituisce posta di danno risarcibile quella riferita alle spese sostenute per la manutenzione e il rimessaggio annuale del drone a fronte del mancato utilizzo (*sent. n. 52/2023, Umbria*).

#### **4. Il rito abbreviato: questioni pregiudiziali e preliminari di rito**

Sono stati confermati, nell'anno in esame, alcuni principi in merito all'ammissibilità del rito abbreviato.

In particolare, è stato evidenziato che anche in caso di parere contrario del p.m., si procede comunque alla fissazione dell'udienza se il convenuto prospetta come ingiustificato il dissenso espresso dalla procura competente e tale prospettazione non appare manifestamente infondata (*sent. n. 19/2023, Toscana*). Tuttavia, in presenza del motivato dissenso del p.m., la cui irragionevolezza non è provata dalle argomentazioni difensive dell'istante, la domanda di rito abbreviato è inammissibile (*decreto n. 1/2023, Trento*).

È ammissibile il rito abbreviato, anche in presenza di parere sfavorevole del pubblico ministero, qualora l'arricchimento del convenuto sia imputabile a titolo di colpa grave; nella specie, riguardante un'ipotesi di responsabilità per indebita percezione di contributi pubblici in agricoltura, è stata ritenuta la sussistenza della colpa grave e non del dolo nella condotta del percettore (*decreto n. 19/2023, Lombardia*).

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 in aumento dell'importo dovuto nel limite del 50% della pretesa risarcitoria (*decreto n. 2/2023, Veneto; decreto n. 9/2023, Lombardia*).

È ammissibile la richiesta di rito abbreviato, anche se la contestazione della responsabilità sia prospettata a titolo di dolo, solidalmente, e soltanto uno dei convenuti abbia formulato tale richiesta, sempre che, in presenza di una pluralità di convenuti, alla luce delle domande e delle allegazioni attoree, sia possibile determinare, allo stato degli atti, la misura dei singoli apporti (con)causali e, quindi, individuare singoli e specifici ambiti di responsabilità sulla base dei quali ipotizzare la misura parziaria del risarcimento, imputabile ai convenuti, e utilizzare tale misura come parametro per la valutazione di congruità; ciò non comporta alcuna violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (art. 112, c.p.c.; art. 101, c. 3, c.g.c.) poiché lo stesso si ritiene rispettato anche allorché il giudice modifichi le singole quote di danno, ai sensi dell'art.1, c. 1-*quater*, della l. n. 20/1994 (*sent. n. 13/2023, Veneto*).

## **5. I giudizi di responsabilità sanzionatoria: questioni pregiudiziali, preliminari di rito e questioni sostanziali**

Il rito sanzionatorio non è assimilabile a quello ordinario quanto alla necessità di far precedere l'azione dalla preliminare contestazione di responsabilità (invito a dedurre); il rito infatti garantisce il contraddittorio e il diritto di difesa, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto non censurabile la scelta del legislatore penale di differire l'esercizio di difesa nel giudizio che segue all'opposizione in ipotesi di decreto penale di condanna (*decreto n. 16/2023 e sent. n. 483/2023, Sicilia*).

Va disposta la condanna del responsabile del servizio finanziario di un comune alla sanzione pecuniaria prevista dall'art. 1, c. 481, l. 11 dicembre 2016, n. 232, in quanto risulta che per l'esercizio in esame il rispetto delle regole di cui all'art. 1, cc. 463-484, l. n. 232/2016, e, in particolare, il saldo non negativo di finanza pubblica, è stato artificialmente conseguito facendo emergere un equilibrio in realtà non sussistente (*decreto n. 1/2023, Abruzzo*).

La responsabilità sanzionatoria di tipo amministrativo-contabile (nella specie, responsabilità da dissesto) prescinde dalla sussistenza di un danno erariale, essendo la conseguenza diretta della violazione del precetto sanzionato dal legislatore, anche se essa può concorrere con la responsabilità risarcitoria per danno erariale di cui all'art. 1, l. n. 20/1994; in ogni caso, la responsabilità sanzionatoria non ha natura oggettiva, dovendo essere accertata la sussistenza della condotta illecita, dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave e del contributo causale al verificarsi dell'evento. La sussistenza della responsabilità da dissesto non richiede la derivazione eziologica del dissesto dalla *mala gestio* degli organi di vertice, essendo sufficiente una mera compartecipazione causale a quest'ultimo (*decreto n. 14/2023, Lombardia*).

Va disposta la condanna del sindaco e del consigliere con delega al bilancio di un comune alla sanzione pecuniaria prevista dall'art. 248, c. 5, Tuel, per aver contribuito al dissesto dell'ente locale, in considerazione delle funzioni determinanti

nella gestione contabile e finanziaria dell'ente e nelle scelte connesse a tale gestione, nonché nella definizione degli indirizzi per la predisposizione dei documenti contabili, derivanti dai ruoli rivestiti; per configurare tale responsabilità è sufficiente che la condotta degli amministratori, anche unitamente a ulteriori e diversi fattori concausali, abbia fornito un proprio autonomo apporto alla determinazione dei presupposti che hanno causato il dissesto dell'ente, pur senza esserne l'unico fattore eziologico; va esclusa la responsabilità dei consiglieri e membri della giunta comunali, non aventi specifici obblighi di governo della gestione finanziaria (*decreto n. 3/2023, Abruzzo*).

Sussiste la responsabilità sanzionatoria, a titolo di colpa grave, del revisore di un ente locale che (nonostante il palese aumento dei residui, la sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità e il costante ricorso all'anticipazione di cassa), si è limitato a generiche segnalazioni e a riportare i dati contabili senza segnalare la forte crisi di liquidità che ha portato al dissesto del comune; non è invece ravvisabile il requisito della colpa grave nella condotta degli amministratori comunali che abbiano adottato delibere di approvazione del bilancio di previsione non corrispondenti alla reale situazione finanziaria dell'ente, non avendo goduto del necessario supporto da parte del responsabile del servizio finanziario e del segretario comunale (*decreto n. 4/2023, Lazio*).

Non sussiste l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, necessario ai fini della configurabilità della responsabilità sanzionatoria, nei confronti del segretario generale di un comune, ai sensi dell'art. 20, c. 7, d.lgs. n. 175/2016, in conseguenza della tardiva trasmissione del piano di revisione periodica delle partecipazioni societarie, dirette e indirette detenute dal comune, a seguito di esplicito sollecito da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, non apparendo la condotta connotata da un atteggiamento di grave disinteresse o di inescusabile negligenza nell'espletamento delle proprie funzioni (*sent. n. 64/2023, Abruzzo*). Non sussiste la responsabilità sanzionatoria della responsabile di servizio e del sindaco per avere ritardato l'adozione degli atti relativi alla ricognizione periodica delle società partecipate, essendosi il responsabile preoccupato di reperire le informazioni dai soggetti partecipati e avendo, sia pure con ritardo, predisposto l'istruttoria e consentito agli organi politici di adottare le determinazioni di competenza (*decreto n. 16/2023, Sicilia*).

In un ente di medio-grandi dimensioni, gli adempimenti previsti dall'art. 20 del Tusp, successivi all'approvazione della ricognizione annuale delle partecipazioni societarie, non possono essere ricondotti alle funzioni proprie del sindaco, quanto piuttosto a quelle del segretario generale, in ragione degli obblighi di servizio discendenti dalla previsione dell'art. 108 Tuel (*decreto n. 2/2023, Abruzzo*).

Ai fini dell'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'art. 141, c. 7, c.g.c., nei confronti del responsabile del procedimento che abbia ommesso di trasmettere e depositare il conto giudiziale presso la sezione giurisdizionale, è ammissibile l'attivazione del rito sanzionatorio di cui all'art. 133, c.g.c.; qualora il comune non abbia nominato il responsabile del procedimento è da considerarsi *ipso iure* responsabile per il deposito del conto giudiziale il funzionario preposto all'unità organizzativa di riferimento, secondo quanto stabilito dal regolamento dell'ente; la condotta sanzionata dall'art. 141, c. 7, c.g.c., si consuma nel momento in cui sia

spirato inutilmente il termine per il deposito del conto, pertanto, la sanzione andrà commisurata ai compensi percepiti a tale data e non già a quelli percepiti dall'agente contabile in relazione al periodo cui il conto di riferisce (*decreto n. 15/2023, Lombardia*).

## 6. Le azioni a tutela delle ragioni del credito erariale

Si segnalano alcune delle questioni affrontate in materia di azioni a tutela delle ragioni del credito erariale.

Il giudizio di accertamento dell'inefficacia del sequestro conservativo, convertito in pignoramento per effetto di sentenza di condanna esecutiva, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario quale giudice dell'esecuzione, mentre gli adempimenti di cui all'art. 156, disp. att., c.p.c., incidono esclusivamente sulla efficacia del pignoramento (nella specie, a seguito della conversione del sequestro in pignoramento, il creditore non aveva provveduto al deposito della sentenza di merito *ex art. 156, disp. att., c.p.c.*, né, di conseguenza, a presentare l'istanza di vendita nel termine previsto dall'art. 497 c.p.c., con conseguente cessazione dell'efficacia del pignoramento) (*sent. n. 42/2023, Lombardia*).

In tema di sequestro conservativo di beni, va dichiarata l'inefficacia della misura cautelare, ai sensi dell'art. 78, cc. 1 e 2, c.g.c., nel caso di omesso deposito dell'atto di citazione, ad opera della Procura, nel termine assegnato con l'ordinanza *ex art. 74, c. 5, c.g.c.*, di conferma del sequestro disposto *inaudita altera parte* dal Presidente della sezione, attesa la qualificazione *ex lege* di tale termine come perentorio sia pure ai limitati fini cautelari; rimane pertanto irrilevante sulla sorte del sequestro conservativo autorizzato, il fatto che il p.m. contabile abbia ottenuto una proroga del termine per depositare l'atto introduttivo (*ord. n. 181/2023, Sicilia*).

La domanda volta a ottenere il sequestro conservativo nei confronti di un soggetto dichiarato fallito rientra nella giurisdizione della Corte dei conti, non trovando applicazione nelle materie di contabilità pubblica (rientranti nella giurisdizione esclusiva del giudice contabile) la disposizione della legge fallimentare che vieta azioni cautelari ed esecutive individuali; è fondato il reclamo avverso l'ordinanza del giudice designato che ha confermato il sequestro conservativo nei confronti del debitore nei cui confronti sia già intervenuta sentenza dichiarativa del fallimento per mancanza del requisito del *periculum in mora* (*ord. n. 125/2023, Lazio*).

Va respinta la richiesta formulata dal p.m. intesa a modificare il provvedimento presidenziale disponendo, in luogo del sequestro dei conti, il sequestro sulle quote delle società intestatarie dei conti medesimi; il sequestro delle quote sociali, ai sensi dell'art. 678 c.p.c., richiamato dall'art. 79, c.g.c., si esegue secondo le norme stabilite per il pignoramento presso il debitore o presso terzi; riguardo alle società a responsabilità limitata viene in rilievo l'art. 2471, c.c. (ritenuto applicabile anche nella fase cautelare *ex art. 2471-bis c.c.*) che prevede le modalità di attuazione mediante notificazione al debitore della società e successiva iscrizione nel registro delle imprese (*ord. n. 78/2023, Sardegna*).

Stante la natura ristretta dei poteri valutativi nella fase presidenziale (finalizzata al mero riscontro dei presupposti minimi dell'istanza di sequestro), sono accoglibili, *inaudita altera parte*, le sole concordi istanze del p.m. e delle parti resistenti, in concreto rivolte, a una rettifica di un mero errore di fatto (*decreto n. 14/2023, Veneto*).

In caso di un sequestro conservativo di beni immobili, autorizzato nei confronti di un dipendente pubblico a cautela del diritto al risarcimento di un danno all'immagine, laddove, già instaurato il giudizio di merito, il convenuto abbia proposto istanza di rito abbreviato e chiesto il dissequestro degli immobili, oggetto di

compravendita finalizzata alla provvista di liquidità pari all'importo offerto per la definizione agevolata della causa, si è ritenuto (con distinti provvedimenti) di ammettere il convenuto al rito abbreviato, previo parere favorevole del p.m., e disporre il dissequestro dei beni, ai sensi dell'art. 75, c. 3, c.g.c. Nel caso di specie si è tenuto in considerazione che: il contratto di compravendita è stato stipulato dal convenuto, unitamente a suoi familiari, proprietari dei beni, i quali hanno rinunciato, in suo favore, alla loro parte del prezzo; il contratto è stato sottoposto alla condizione risolutiva del dissequestro dei beni compravenduti; il prezzo della compravendita è stato versato dalla parte acquirente sul conto dedicato del notaio rogante, con l'impegno assunto da quest'ultimo, all'atto dell'intervenuto dissequestro, di versare l'intera somma nelle casse dell'amministrazione danneggiata (ord. n. 47/2023, Lombardia).

La natura del provvedimento cautelare caratterizzato dalla cognizione sommaria in ordine ai presupposti del *fumus boni juris* e del *periculum in mora* esclude la possibilità per il giudice della cautela di spingersi a esaminare questioni (tecniche e giuridiche) che devono essere decise con il necessario approfondimento proprio della fase dibattimentale del giudizio di merito (ord. n. 22/2023, Emilia-Romagna).

La circostanza che il presunto responsabile non abbia posto in essere atti destinati a sottrarre i beni alla garanzia patrimoniale del creditore non esclude la sussistenza del requisito del *periculum in mora*, atteso che la misura cautelare non esige la dimostrazione del tentativo di privare il creditore della garanzia, ma mira a evitare anche il potenziale ed eventuale verificarsi di tale privazione (ord. n. 10/2023, Umbria). Nell'ambito del giudizio per sequestro conservativo, ai fini della valutazione del requisito del *periculum in mora*, mentre l'elemento oggettivo, costituito dalla sproporzione tra l'entità del credito erariale e il patrimonio del debitore, può rilevare *ex se*, l'elemento soggettivo va valutato rispetto alla condotta posta in essere dal debitore che renda verosimile una riduzione della garanzia patrimoniale sino a quel momento esistente (ord. n. 38/2023, Campania).

La misura cautelare che incide sui diritti dei terzi, a mezzo del sequestro cautelare *ex art. 2905 c.c.* può essere concessa esclusivamente quando la trascrizione della domanda giudiziale, proposta per far dichiarare l'inefficacia dell'alienazione, non possa già costituire sufficiente presidio delle esigenze cautelari, essendo onere del creditore indicare le specifiche ragioni per le quali i suoi interessi non possano essere garantiti, nell'attesa della sentenza di merito, attraverso la trascrizione della domanda giudiziale (ord. n. 10/2023, Veneto).

Il vincolo apposto sull'intera giacenza risultante sul conto bancario a destinazione promiscua, utilizzato sia per le esigenze dell'impresa agricola individuale, sia per quelle familiari del titolare dell'impresa, determinerebbe gravi conseguenze economiche per le attività svolte, con pregiudizio irreparabile dell'operatività dell'azienda (ord. n. 78/2023, Sardegna).

Ai fini della valutazione di una azienda societaria nell'ambito del sequestro conservativo contabile risultano più fondati metodi di valutazione c.d. patrimoniali anziché quelli basati sui flussi di cassa futuri (ord. n. 167/2023, Sicilia).

Con riferimento a un giudizio concernente l'indebita erogazione di agevolazioni pubbliche per l'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare, è stata respinta l'istanza di dissequestro presentata dalle società convenute ritenendo che le circostanze sopravvenute non fossero tali da giustificare la perdita della garanzia posto che, seppur le società convenute erano state poste in liquidazione volontaria conseguente alla scelta di

svalutare completamente gli impianti fotovoltaici, queste risultavano ancora “attive” e che la totale svalutazione degli impianti nel patrimonio delle società rendeva ancor più incerta la garanzia già acquisita tenuto conto che gli impianti fotovoltaici sono soggetti a naturale deperimento e perdita di valore (*ord. n. 4/2023, Veneto*).

Gli effetti della conversione del sequestro convertito in pignoramento disposto dalla sentenza di primo grado permangono anche nell'ipotesi in cui sia proposto appello, potendo l'amministrazione danneggiata, in caso di conferma della pronuncia di prime cure, riattivare la procedura esecutiva eventualmente sospesa dal giudice dell'esecuzione a fronte dell'opposizione del debitore pignorato (*sent. n. 306/2023, Lazio*).

Il rischio di compromissione del futuro credito risarcitorio può essere valutato, nell'ambito del giudizio di reclamo, anche prescindendo dall'adozione di misure cautelari nel pendente e distinto procedimento penale, le cui finalità, nel caso ad esempio del sequestro preventivo, è quella di prevenzione, connessa e strumentale allo svolgimento del procedimento penale e all'accertamento del reato per cui si procede (*ord. n. 21/2023, Veneto*).

L'azione di simulazione assoluta e l'azione revocatoria, pur potendo essere proposte alternativamente o subordinatamente nello stesso processo, sono diverse per contenuto e finalità: la prima mira ad accertare l'esistenza di un negozio apparente in quanto insussistente, mentre la seconda è volta ad ottenere la declaratoria di inefficacia di un contratto esistente e realmente voluto, previo accertamento dell'*eventus damni* e, nei negozi a titolo oneroso, anche dell'esistenza del *consilium fraudis*, elementi da cui si prescinde nell'accertamento della simulazione (*sent. n. 86/2023, Lombardia*).

È accoglibile l'azione revocatoria dell'atto con cui il presunto debitore, socio di una s.a.s., ha sottoscritto l'aumento di capitale della società, versando l'intera somma nelle casse della medesima, in quanto il convenuto ha reso non soltanto più difficoltosa l'espropriazione della medesima quota sociale, ma si è esposto ai maggiori rischi propri del socio accomandatario (*eventus damni*); anche ove si ritenesse un atto dispositivo a titolo oneroso antecedente al sorgere del credito, a integrare l'*animus nocendi* richiesto dall'art. 2901, c. 1, n. 1, c.c., è sufficiente il dolo generico, e cioè la mera previsione, da parte del debitore, del pregiudizio dei creditori, e non è, quindi, necessaria la ricorrenza del dolo specifico, inteso come consapevole volontà del debitore di pregiudicare le ragioni del creditore (*sent. n. 126/2023, Veneto*).

L'intervenuta transazione tra il debitore e l'ente creditore per il pagamento rateale del debito non fa venir meno, sino all'integrale pagamento dello stesso, l'interesse ad agire della procura con le azioni di simulazione e revocatoria, che trovano il comune presupposto legittimante nella sussistenza di un credito e nel possibile pregiudizio derivante al creditore dall'alienazione dei beni (*sent. n. 86/2023, Lombardia*).

L'anteriorità del credito azionato in revocatoria (che può essere ancora controverso) rispetto all'atto dispositivo deve essere valutata con riferimento al momento dell'illecito, e non dell'invito a dedurre o della sentenza di condanna del giudice contabile (*sent. n. 180/2023, Calabria*).

In relazione all'azione revocatoria avente a oggetto una garanzia fideiussoria prestata dal convenuto nei confronti dei figli, intestatari di un mutuo finalizzato all'acquisto di un immobile, non è stata ritenuta comprovata la sussistenza dell'*eventus damni*, poiché non poteva evincersi che la garanzia prestata avesse comportato un sensibile depauperamento patrimoniale del debitore convenuto; inoltre, la garanzia fideiussoria prestata in relazione al contratto di mutuo ipotecario intestato ai figli è da considerarsi a titolo oneroso (art. 2901, c. 2, c.c.) e, quale atto successivo al sorgere del credito, andava allegata e comprovata la consapevolezza dell'eventuale *eventus damni* anche in capo al terzo (*sent. n. 126/2023, Veneto*).

A fronte della proposta dell'azione revocatoria non si ravvisano comunque idonei elementi per derogare al criterio generale della soccombenza virtuale, laddove il convenuto maturi la decisione di addivenire allo scioglimento del contestato fondo patrimoniale solo a ridosso della seconda udienza di trattazione, avendo nel frattempo svolto difese sia in rito che nel merito; di talché la conseguente pronuncia di estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere dovrà nella specie prevedere la condanna alle spese di giudizio (*sent. n. 17/2023, Bolzano*).

## **7. I giudizi sui conti: questioni pregiudiziali, preliminari di rito e questioni sostanziali**

### *Questioni di legittimità costituzionale*

È stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata in relazione all'art. 103, c. 2, Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, l. reg. Calabria n. 22/2007, in quanto tale disposizione, assoggettando all'obbligo di resa del conto giudiziale soggetti che non hanno il maneggio di denaro e valori dell'ente e deresponsabilizzando l'ente e i suoi agenti contabili, limita e vanifica la funzione di garanzia della legalità contabile riservata al giudizio di conto intestato alla Corte dei conti; è stato rilevato che l'art. 8 della l. reg. n. 22/2007 individua come consegnatari delle azioni, tenuti all'obbligo di resa del conto, soggetti che non hanno il maneggio e non possono esercitare i diritti del socio, e non, invece, i soggetti che hanno il maneggio e cui è riservato in base all'ordinamento interno della regione l'esercizio dei diritti del socio (*ord. n. 9/2023, Calabria*).

### *Giurisdizione contabile nei giudizi sui conti*

Diverse pronunce si sono soffermate sulla sussistenza o meno della qualifica di agente contabile e, conseguentemente, sull'ambito della giurisdizione contabile.

In particolare, è stata ritenuta sussistente la giurisdizione contabile sui conti delle azioni di società partecipate dell'università *ex art. 103 Cost.*, dovendo individuarsi come agente contabile il rettore ai sensi dell'art. 9, c. 4, d.lgs. n. 175/2016 e dell'art. 2, l. n. 240/2010 (*sent. ord. n. 216/2023, Calabria*).

Riveste la qualifica di agente contabile la società affidataria della gestione dei servizi aggiuntivi relativi ai poli museali, non potendo dubitarsi della natura pubblica del denaro maneggiato dalla società e rendicontato nei conti annuali, costituito da entrate patrimoniali di pertinenza del Ministero della cultura, rappresentate dall'incasso, al netto dell'aggio in favore del gestore, della vendita dei biglietti di accesso ai siti museali (*sent. n. 216/2023, Puglia*).

Il dirigente dell'Unep (Ufficio notificazioni ed esecuzione protesti) deve considerarsi agente contabile, e come tale obbligato alla resa del conto, in ragione del maneggio di danaro di cui ha governo con riguardo alle somme riscosse per l'attività del medesimo ufficio (*sent. n. 298/2023, Sicilia*).

È stato ribadito che l'Acì (Automobile club d'Italia) è da ritenersi agente contabile, posto che l'attività di gestione dell'Ipt (imposta provinciale di trascrizione) svolta per conto dell'amministrazione provinciale, non può considerarsi una mera attività di intermediazione tra gli utenti, che si avvalgono degli sportelli telematici dell'automobilista, e la provincia; l'attività svolta da Acì, quale soggetto gestore del pubblico registro automobilistico, comporta l'adempimento delle operazioni di liquidazione, riscossione e contabilizzazione dell'imposta da riversare all'ente titolare del tributo; la circostanza che tali attività, le quali comportano il maneggio del danaro pubblico oggetto dell'assolvimento dell'imposta di trascrizione, siano svolte in forma telematica e che Acì non detenga materialmente il denaro riscosso a titolo di Ipt, non comporta che l'ente non sia da annoverare tra gli agenti contabili tenuti alla resa del conto giudiziale (*sent. n. 61/2023, Calabria*).

Sussiste la qualità di agente contabile e il conseguente obbligo di resa del conto in capo al vettore incaricato dall'autorità di sistema portuale di riscuotere la tariffa portuale di sbarco contestualmente all'emissione del biglietto, trattandosi di somme di pertinenza del predetto ente *ab origine* e da questo unilateralmente predeterminate con ordinanza, ai sensi dell'art. 13, l. n. 84/1994 (*sent. n. 234/2023, Toscana*).

Sussiste l'obbligo di resa del conto di tesoreria regionale del mandatario del raggruppamento temporaneo di imprese bancarie incaricato del servizio (*sent. n. 222/2023, Calabria*).

#### *Altre questioni preliminari di rito*

Diverse pronunce si sono soffermate sull'applicabilità di istituti e termini processuali del giudizio di responsabilità anche al giudizio sui conti, sulla legittimazione passiva nel giudizio sui conti e per resa del conto, sulle condizioni di procedibilità dei predetti giudizi.

Indipendentemente dal *nomen iuris* che lo qualifica come decreto, il provvedimento presidenziale emesso ai sensi dell'art. 146, c. 2, c.g.c., definisce un giudizio, all'esito di un procedimento di indubbia natura giurisdizionale, ancorché in forma semplificata; ne deriva l'ammissibilità nei confronti di detti decreti dell'istituto della revocazione (artt. 202, c. 1, lett. e) e 147, c. 3, lett. b)) (*sent. n. 55/2023, Basilicata*).

Non è applicabile al giudizio di conto il termine dilatorio che deve intercorrere tra il giorno della notificazione dell'atto introduttivo e quello dell'udienza previsto dall'art. 88, c. 3 del c.g.c. per il giudizio di responsabilità amministrativa, in assenza di un rinvio espresso a tale disciplina (art. 7, c. 1, c.g.c.) e di non configurabilità di tale termine quale norma del c.p.c. espressione di principio generale (*sent. n. 469/2023, Sicilia*).

Il giudizio per resa del conto è diverso per struttura e per finalità rispetto al giudizio di conto, in quanto: rispondere di un debito (a cui è preordinato il giudizio di conto), accertato o presunto, presuppone la disponibilità dei mezzi e di tutti gli elementi informativi necessari per stabilirne l'entità, donde la strutturale anteriorità della resa del conto rispetto al giudizio di conto (*sent. n. 141/2023, Piemonte*).

Nell'individuare il soggetto tenuto alla resa del conto delle azioni e delle partecipazioni dell'ente, ovverossia se l'obbligo debba gravare in capo al mero custode, detentore delle azioni (debito di vigilanza), o a colui che materialmente esercita i diritti di azionista nelle società partecipate (debito di custodia), è quest'ultimo tenuto alla resa del conto (*sent. n. 204/2023, Toscana*).

Alla luce dell'art. 28 del c.p., l'interdizione perpetua inibisce l'effettuazione della resa del conto da parte dell'interdetto; il venir meno del suo obbligo di rendere il conto, derivante dalla misura interdittiva, non lo esimerà, ove riscontrati, dall'obbligo di rispondere di eventuali ammanchi in sede di giudizio di conto; d'altro canto, la resa del conto dell'agente-interdetto ben può essere svolta, d'ufficio, dall'amministrazione di appartenenza (*sent. n. 140/2023, Piemonte*).

L'art. 613, r.d. n. 827/1924, che è fonte sprovvista di forza e valore di legge (Corte cost., *sent. n. 71/1981, punto 4 del diritto*), è una norma di stretta interpretazione, nel senso che l'obbligazione trasmissibile dal *de cuius* all'erede deve essere intesa quale mero obbligo a consegnare all'ente registri, annotazioni e altro già detenuti dall'agente contabile, per consentire all'amministrazione una più avveduta ricostruzione del conto non presentato per sopravvenuta morte dell'agente medesimo (*sent. n. 141/2023, Piemonte*).

Per ritenere adempiuto l'obbligo di resa del conto con conseguente instaurazione del relativo giudizio è possibile la presentazione di documenti non provvisti dei requisiti formali previsti dalla disciplina di settore, purché con contenuto minimo per consentire il riscontro della correttezza dei dati e della gestione; nel caso del conto giudiziale del consegnatario dei beni a materia, deve dichiararsi l'improcedibilità del giudizio qualora in base ai documenti depositati non sia possibile né stabilire le quantità né risalire alla gestione complessiva (*sent. n. 133/2023, Calabria*).

Qualora, a seguito di ricorso del pubblico ministero e di decreto del giudice monocratico che ordina la resa del conto, l'agente contabile abbia provveduto al deposito in segreteria del conto e il giudice abbia dato atto dell'adempimento dell'obbligo e i relativi provvedimenti non siano stati opposti ai sensi dell'art. 142, c.g.c., si forma il giudicato interno in ordine all'avvenuto deposito del conto giudiziale, il quale, a norma dell'art. 140, c. 3, c.g.c., costituisce l'agente contabile dell'amministrazione in giudizio, e, quindi, in ordine alla procedibilità del conto (*sent. ord. 129/2023, Calabria*).

L'omessa parificazione, dovuta al mancato esercizio dell'attività di controllo dell'amministrazione sul conto presentato dall'agente contabile e dalla quale scaturisce l'improcedibilità del giudizio di conto va distinta dalla ipotesi di parificazione negativa in cui sebbene detto controllo venga esperito dall'amministrazione quest'ultima, non ritenendo corretta la gestione dell'agente contabile, concluda per un esito negativo (*sent. n. 467/2023, Sicilia*). Nel giudizio per resa del conto, l'omessa parificazione di un conto può determinare l'inadempimento dell'obbligo di rendere il conto giudiziale solo in caso di omesso completamento della procedura di parificazione o di improcedibilità del conto, non in caso di rifiuto dell'amministrazione di parificare il conto, per contrasti con l'agente contabile (*sent. n. 81/2023, Calabria*).

In relazione al conto giudiziale del consegnatario di beni a materia, è improcedibile il giudizio sul conto depositato, qualora il documento presentato non rechi i contenuti minimi per la ricostruzione della gestione a materia, in particolare

l'indicazione delle quantità, e non sia comunque possibile risalire alla gestione in base ai dati riportati nel conto (*sent. n. 68/2023, Calabria*).

È precluso al collegio, in presenza di un giudizio di conto già instaurato procedere all'esame di un nuovo conto che non sia stato oggetto di istruttoria da parte del magistrato relatore (art. 145, c.g.c.), con un'estensione oggettiva del giudizio che contrasterebbe con la necessità che ogni conto giudiziale dia luogo a un autonomo giudizio (*sent. nn. 4/2023 e 5/2023, Veneto*).

Il deposito del conto giudiziale presso la sezione di controllo della Corte dei conti o presso la Procura è inidoneo a instaurare il giudizio sui conti (*sent. n. 1/2023, Calabria*).

Va sempre fissata l'udienza per la discussione dei conti compilati d'ufficio affinché ne sia garantita la verifica della regolarità; il giudizio di conto instaurato ai sensi dell'art. 147, c. 3, lett. a), c.g.c., ha natura cautelativa, essendo doveroso che un conto non presentato dall'agente contabile sia sottoposto a un vaglio di natura processuale nel rispetto delle garanzie del giusto processo (*sent. n. 32/2023, Emilia-Romagna*).

È privo di rilevanza giuridica il conto presentato da un soggetto su cui non incombono gli obblighi della gestione contabile di beni dell'amministrazione pubblica (in forza di un atto di incarico formale o del maneggio di fatto) e quindi la responsabilità delle entrate non riversate e delle uscite prive di valido titolo (artt. 74 e 85, c.g.c. e 54, r.d. n. 1214/1934) (*sent. n. 9/2023, Calabria*).

Deve essere disattesa l'eccezione di difetto di legittimazione passiva, sollevata dall'economista convenuto in giudizio, perché le mansioni sarebbero state eseguite di fatto dal proprio vice, laddove si sia trattato di mero affiancamento di un altro soggetto per operazioni inerenti all'ufficio di economista, le cui attività si inserivano nella gestione documentata nel conto ovvero in ipotesi in cui al contabile principale si è affiancato un contabile secondario (art. 192, r.d. n. 827/1924) (*sent. n. 16/2023, Calabria*).

Nel giudizio di opposizione alla resa di conto, l'intervento dell'amministrazione è ammissibile, considerata sia l'inappellabilità della sentenza che chiude il giudizio, sia la previsione della partecipazione nella successiva ed eventuale fase di esame del conto giudiziale (*sent. n. 34/2023, Piemonte*). I soggetti legittimati a presentare eventuale ricorso in opposizione (art. 142 c.g.c.) sono unicamente i destinatari del decreto di resa del conto emesso dal giudice designato (art. 141, cc. 1 e 4, c.g.c.), ovvero sia gli agenti contabili che hanno omissso la presentazione del conto giudiziale e non l'ente tenuto al deposito del conto reso dagli agenti contabili presso la segreteria della sezione (*sent. n. 82/2023, Umbria*).

Il c.d. potere riduttivo dell'addebito può essere esercitato anche nei giudizi di conto, in quanto espressione del generale principio di proporzionalità; a siffatta interpretazione non si oppone il dettato normativo, che non distingue tra le varie tipologie di responsabilità attribuite dal legislatore al giudice contabile, e anzi a tale lettura si perviene, secondo un criterio sistematico, ove si consideri che il rito monitorio trova espressamente applicazione nel giudizio di conto (*sent. n. 26/2023, Bolzano*).

### *Questioni sostanziali: obblighi incombenti sugli agenti contabili e irregolarità dei conti*

Nel merito, sono state affrontate svariate questioni attinenti agli obblighi incombenti sui soggetti tenuti a rendere il conto e alle irregolarità riscontrate in sede istruttoria.

Il dipendente civile del Ministero della difesa che abbia ricoperto il ruolo di gestore degli alloggi a uso foresteria, con funzioni di aiuto cassiere per la riscossione delle relative rette, è responsabile, in qualità di agente contabile, per gli ammanchi di cassa accertati in sede di verifica, qualora non abbia mai formalmente denunciato all'autorità giudiziaria o ai superiori gerarchici eventuali mancanze verificatesi durante l'assenza dal servizio nel fine settimana; ai sensi dell'art. 194, r.d. n. 827/1924, infatti, non è sufficiente, ai fini del discarico, che l'agente contabile abbia rappresentato all'amministrazione la generica mancanza di sicurezza del pagamento in contanti, suggerendo l'uso di altre modalità di pagamento (*sent. n. 80/2023, Emilia-Romagna*).

Ai fini del discarico, gli agenti contabili devono fornire la prova che la mancanza o la diminuzione del denaro siano avvenuti per causa di forza maggiore o per fatti a essi non imputabili, e non per propria negligenza (*sent. n. 15/2023, Trento*).

Il principio generale di necessaria programmazione degli acquisti viene derogato in materia di spese della gestione economale, essendo le stesse volte a fronteggiare esigenze impreviste inerenti alle attrezzature e al materiale di consumo occorrente per il funzionamento delle strutture amministrative (*sent. n. 176/2023, Calabria*).

Con riferimento ai conti concernenti la gestione delle anticipazioni di fondi per minute spese, gestione per contanti, di cassa economale afferente spese d'ufficio di non rilevante ammontare (art. 153, Tuel) è stato affermato che la stessa è soggetta ai principi della contabilità armonizzata (d.lgs. n. 118/2011), rilevandosi, tra l'altro, che l'anticipazione è stata impegnata e liquidata antecedentemente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio di riferimento (*sent. nn. 35-68/2023, Veneto*).

I beni mobili di proprietà pubblica vanno dati in consegna a un soggetto appositamente incaricato, che ha l'obbligo di custodirli e renderne il conto giudiziale: in specie, l'obbligo di resa del conto incombe non solo su chi maneggia denaro, ma anche su chi ha debito di materia ovvero sui contabili, magazzinieri e gli altri funzionari che maneggiano o hanno in consegna materie o altre cose di proprietà pubblica; tale obbligo incombe anche su eventuali "sub-consegnatari" che abbiano maneggio di materie, dipendenti dal consegnatario, il quale ha l'obbligo di rendere il conto giudiziale, unendo a corredo del medesimo i conti resi dai contabili secondari che ne rispondono direttamente, salve colpe o trascuratezze del contabile principale (*sent. n. 133/2023, Calabria*).

In relazione al conto di un agente interno della riscossione (reso per la vendita sacchetti per i rifiuti), sono stati accertati i mancati versamenti in tesoreria comunale delle somme incassate ed è stata affermata la responsabilità del contabile sul quale grava l'onere di dimostrare che la sottrazione o la perdita non è a lui imputabile a titolo di dolo o colpa grave (o che si è verificata per caso fortuito o forza maggiore) e che sono stati adottati tempestivamente i provvedimenti e le cautele procedurali

necessari per la conservazione del denaro (artt. 33 e 194, r.d. n. 827/1924) (*sent. n. 135/2023, Veneto*).

È irregolare il conto dell'economista, redatto su modello parzialmente conforme al mod. 23 del d.p.r. n. 194/1996, in quanto non solo lo stesso riporta a inizio esercizio una giacenza di cassa non collimante con quella di chiusura del conto dell'esercizio precedente, ma alcune spese sono state effettuate in misura eccedente le disponibilità di cassa e non sono coerenti con la tipologia prevista dal regolamento economale né rispondenti alle caratteristiche generali delle spese economali (*sent. n. 28/2023, Veneto*).

L'erroneo conteggio della consistenza iniziale nel carico costituisce una mera irregolarità formale che non osta al discarico dell'agente contabile, qualora dalla documentazione depositata sia possibile risalire all'effettiva consistenza iniziale e non emergano altre irregolarità di natura sostanziale; secondo il principio della "sostanzialità documentale" è procedibile il giudizio sul conto giudiziale, compilato su modelli diversi da quelli predefiniti per legge, purché siano idonei a dimostrare, attraverso una adeguata articolazione, le poste di entrata e uscita (*sent. n. 89/2023, Emilia-Romagna*).

Sono da ritenersi irregolari i conti dell'agente interno della riscossione, redatti su modello conforme al mod. 21 del d.p.r. n. 194/1996, rappresentativi di due distinte gestioni (proventi anagrafe e proventi trasporti/proventi fotocopie ufficio tecnico e proventi fotocopie biblioteca) facenti capo a soggetti diversi, in quanto tale commistione non consente di dare contezza, anche minima, della gestione del singolo contabile al fine dell'accertamento della regolarità della gestione e, in ultima istanza, della relativa responsabilità (*sent. nn. 29/2023 e 30/2023, Veneto*).

## **8. I giudizi pensionistici: questioni pregiudiziali, preliminari di rito e questioni sostanziali**

### *Questioni di legittimità costituzionale*

È stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, c. 4, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. con mod. dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 (per violazione degli artt. 2, 3, c. 1, 36, cc. 1 e 38, c. 2, Cost.) che, nel disporre il trasferimento dei docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze alla Scuola nazionale dell'amministrazione e l'applicazione dello stato giuridico ed economico dei professori e ricercatori universitari, non ha previsto, ai fini previdenziali, la neutralizzazione della minore retribuzione percepita a seguito della predetta equiparazione. Va esclusa l'interpretazione adeguatrice dell'art. 21, c. 4, d.l. n. 90/2014, conv. con mod. dalla l. n. 114/2014, non potendo essere applicati in via analogica i principi espressi dalla Corte costituzionale in tema di neutralizzazione di periodi di anzianità contributiva e in quanto nel sistema di calcolo retributivo per la liquidazione della pensione non si può prendere come base di calcolo una retribuzione diversa da quella percepita alla data di cessazione dal rapporto di lavoro (*ord. n. 24/2023, Lazio*).

Non è stata ritenuta sussistente alcuna disparità di trattamento tra i lavoratori non contrattualizzati e quelli contrattualizzati del pubblico impiego (*sent. n. 15/2023, Piemonte; sent. n. 13/2023, Abruzzo*) e pertanto è stato ritenuto legittimo il blocco stipendiale applicato ai fini pensionistici dall'Inps in ossequio al disposto di cui

all'art. 9, c. 21, del d.l. n. 78/2010 (Corte cost., sent. n. 200/2018); ne consegue che rimane nella discrezionalità del legislatore prevedere (o meno) la riliquidazione dei trattamenti di quiescenza includendo anche la quota di retribuzione che sarebbe spettata ai pubblici dipendenti in assenza del censurato blocco stipendiale (*sent. n. 38/2023, Campania*).

#### *Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile*

Anche con riferimento ai giudizi pensionistici, diverse pronunce hanno affrontato i profili del riparto di giurisdizione fra la Corte dei conti e le altre giurisdizioni.

È stata ritenuta sussistente la giurisdizione del giudice delle pensioni in caso di invocato riconoscimento di dipendenza da causa di servizio della lamentata infermità o lesione da parte di ricorrente ancora in servizio, stante l'economicità dell'azione di cui è espressione il principio di unicità dell'accertamento ex art. 12, d.p.r. 29 ottobre 2001, n. 461 (*sent. n. 21/2023, Bolzano, sent. n. 25/2023, Toscana*).

Qualora il punto cruciale della controversia attenga alla regolarizzazione della posizione contributiva maturata in costanza del rapporto di lavoro del ricorrente, va affermata la giurisdizione del giudice del lavoro, cui compete la cognizione delle controversie in materia di regolarità della posizione contributiva, ancorché ai soli fini pensionistici, atteso che la controversia investe direttamente non la determinazione del diritto a pensione, ma gli obblighi inerenti al rapporto d'impiego e influenti solo di riflesso sulla pensione (*sent. n. 120/2023, Veneto*).

L'impugnativa del decreto di diniego dell'equo indennizzo con domanda espressa di riconoscimento della causa di servizio e dell'equo indennizzo negatole, senza alcuna finalizzazione a una futura domanda di pensione privilegiata, determina il difetto di giurisdizione del giudice contabile con radicamento della cognizione del giudice amministrativo, quale giudice del lavoro ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001 (*sent. n. 367/2023, Toscana*).

Va dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, in favore del giudice amministrativo, sulla domanda avente a oggetto il risarcimento dei danni da ritardo nell'adozione del provvedimento amministrativo (*sent. n. 345/2023, Puglia*), oltre che dell'eventuale connesso danno morale ed esistenziale (*sent. n. 8/2023, Calabria*).

Non appartiene alla cognizione del giudice contabile (ma a quella del giudice ordinario) la domanda circa la fondatezza del provvedimento di recupero credito emesso dall'Istituto previdenziale a fronte di un contratto di finanziamento stipulato dal beneficiario del trattamento pensionistico con terzi soggetti di diritto privato (*sent. n. 109/2023, Emilia-Romagna*).

Difetta la giurisdizione contabile sulla domanda di pagamento di pensione supplementare afferente alla gestione privata benché formulata da un titolare di pensione di reversibilità su gestione pubblica (*sent. n. 466/2023, Sicilia*).

Esula dalla giurisdizione contabile (trattandosi di questione da devolvere alla cognizione del giudice tributario), il giudizio avente a oggetto la rideterminazione del trattamento pensionistico, al lordo delle trattenute fiscali, proposto da pensionati pubblici, previa rimessione della questione di legittimità costituzionale per disparità di trattamento rispetto ai trattamenti pensionistici dei lavoratori privati residenti all'estero che, per effetto di convenzioni internazionali, hanno la facoltà di scegliere

se l'imposizione fiscale debba avvenire nello Stato estero o in Italia (*sent. n. 221/2023, Lazio*).

È stato dichiarato il difetto di giurisdizione (in favore del giudice amministrativo) in relazione a una controversia avente a oggetto il pagamento dilazionato e rateizzato dei trattamenti di fine servizio, poiché il t.f.r., sebbene venga liquidato a condizione che il beneficiario sia collocato in quiescenza, è estraneo al rapporto pensionistico; tale trattamento, infatti, è il frutto di accantonamenti, da intendersi quale retribuzione differita, per nulla assimilabili ai versamenti contributivi, che invece danno origine alla pensione (*sent. nn. 1/2023 e 47/2023, Marche*).

#### *Rapporti fra giudizio pensionistico e altri giudizi*

Il giudizio pensionistico davanti alla Corte dei conti, pur riferito a un provvedimento amministrativo di diniego, non ha carattere annullatorio del provvedimento medesimo per vizi di legittimità, ma verte sul rapporto previdenziale, sulla spettanza o meno del diritto al trattamento previdenziale richiesto (*sent. nn. 3/2023 e n. 173/2023, Toscana*).

Non sussiste litispendenza tra la domanda presentata al giudice amministrativo volta ad accertare la sussistenza della causa di servizio ai fini dell'equo indennizzo e quella finalizzata al riconoscimento della pensione privilegiata, trattandosi di domande rivolte a plessi giurisdizionali diversi; pertanto, non acquista valore di giudicato esterno la pronuncia del giudice amministrativo perché valuta i vizi di legittimità dell'atto amministrativo ma non esamina il rapporto dedotto in giudizio; ne consegue l'insussistenza della necessità di sospensione del giudizio contabile in attesa di quello amministrativo (*sent. n. 25/2023, Toscana*).

La conservazione degli effetti processuali e sostanziali della domanda originariamente proposta innanzi al giudice sprovvisto di giurisdizione (ivi compreso quello interruttivo della prescrizione), resta condizionata al tempestivo esercizio della facoltà di riproposizione della domanda medesima innanzi al giudice indicato nel provvedimento declinatorio della giurisdizione (*sent. n. 64/2023, Puglia*).

#### *Requisiti di ammissibilità del ricorso*

Diverse pronunce si sono soffermate sui requisiti del ricorso pensionistico, ai fini della verifica della relativa ammissibilità.

È stata in particolare ritenuta inammissibile, in quanto generica (art. 153, c. 1, c.g.c.) e carente sotto il profilo dell'esposizione succinta dei fatti e della specificazione degli elementi di diritto sui quali si fonda la domanda (art. 152, c. 1, lett. d, c.g.c.), la pretesa priva di argomentazioni o di deduzioni giuridiche significative alle quali possa ricondursi l'individuazione della relativa *causa petendi* (*sent. n. 117/2023, Puglia*).

Il ricorso collettivo, da parte di soggetti con posizioni differenti, senza la specificazione della singola posizione di ciascuno di essi, non consente alla controparte di contraddire e non permette di verificare la presenza di un effettivo interesse individuale al ricorso, cosicché, in assenza della specificazione degli elementi in fatto e in diritto che deve contenere la domanda introduttiva del giudizio, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso (*sent. n. 390/2023, Sicilia*).

Stante la normativa concernente l'unicità del procedimento d'accertamento della dipendenza da causa di servizio (art. 12, d.p.r. n. 461/2001), sussiste un interesse concreto e attuale del soggetto, benché non ancora collocato in quiescenza, a contestare il diniego e a richiedere l'emissione di una pronunzia 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, quale presupposto, in base all'art. 67, d.p.r. n. 1092/1973, per il conseguimento della pensione privilegiata (*sent. 66/2023, Emilia-Romagna*). 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. 33/2023, Friuli-Venezia Giulia; sent. n. 18/2023, Molise*).

In caso di ricorso per accertamento tecnico preventivo ai sensi degli artt. 445-bis e 696, c.p.c., con cui è stato chiesto l'accertamento del requisito sanitario al fine del successivo riconoscimento della reversibilità della pensione diretta di un genitore deceduto, pur escludendosi l'applicazione nel giudizio pensionistico della predetta disciplina, al fine di riconoscere all'interessato l'accesso alla giustizia è stato ritenuto ammissibile il ricorso e disposta la consulenza tecnica d'ufficio, convertendo la domanda onde salvaguardarne i contenuti sostanziali, poiché sussiste la giurisdizione in materia di riconoscibilità di un diritto di natura previdenziale (*sent. ord. n. 87/2023, Toscana*).

#### *Altre questioni preliminari di rito*

Nel giudizio pensionistico, l'intervento di soggetti diversi da quelli indicati come convenuti da parte ricorrente nella domanda introduttiva del ricorso può avvenire o con l'intervento volontario di soggetti che abbiano interesse nella domanda proposta con ricorso ai sensi e con le modalità dell'art. 160, c.g.c. o con l'integrazione del contraddittorio *iussu iudicis*, anche su richiesta delle parti del giudizio, ai sensi dell'art. 160-bis, c.g.c. (*ord. n. 83/2023, Sicilia*).

Nelle materie assoggettate al rito del lavoro, applicabile in via analogica anche al rito pensionistico, ai fini del rispetto dei termini fissati con riferimento all'udienza dell'art 416, c.p.c., per la costituzione del convenuto in primo grado e all'art. 436, c.p.c., per la costituzione dell'appellato, non si deve avere riguardo all'udienza originariamente stabilita dal giudice, ma a quella fissata in dipendenza del sopravvenuto rinvio d'ufficio della stessa ed effettivamente tenuta in sostituzione della prima (*sent. n. 117/2023, Emilia-Romagna*).

#### *Questioni sostanziali: pensioni di reversibilità*

In materia di pensione di reversibilità in favore dell'orfano maggiorenne inabile, la possibilità di svolgere attività lavorativa con finalità terapeutica e con orario non superiore alle venticinque ore settimanali (art. 8, l. 12 giugno 1984, n. 222) va interpretata nel senso che, ai fini del riconoscimento del diritto, occorre comprovare non solo la finalità riabilitativa, ma anche la sussistenza delle ulteriori condizioni previste dalla legge, ovverosia che l'attività sia svolta presso cooperative sociali di cui alla l. 8 novembre 1991, n. 381, o presso datori di lavoro che effettuano l'assunzione con convenzioni di integrazione lavorativa, di cui all'art. 11 della l. 12

marzo 1999, n. 68, con contratti di formazione e lavoro, con contratti di apprendistato, infine, con le agevolazioni previste per le assunzioni di disoccupati di lunga durata (*sent. n. 354/2023, Puglia*).

Va riconosciuto il diritto alla pensione di reversibilità della nonna a favore della nipote nel caso in cui i genitori non possano provvedere al suo *mantenimento* (*sent. n. 51/2023, Basilicata*); in assenza di una previsione legislativa, si considera non ostativo del diritto alla pensione ai superstiti lo svolgimento di attività lavorativa dalla quale derivi un reddito inferiore al trattamento minimo annuo di pensione previsto dall'assicurazione generale obbligatoria maggiorato del 30% (*sent. n. 102/2023, Sardegna*).

*Prestazioni pensionistiche riconosciute in seguito a infermità o lesioni contratte per causa di servizio*

Nel trattamento pensionistico privilegiato i "fatti di servizio" devono essere stati la causa unica della menomazione dell'integrità psico - fisica, ovvero devono aver svolto un ruolo concausale nel suo decorso evolutivo (art. 64, d.p.r. n. 1092/1973); il servizio, pertanto, deve portare a un *quid novi* e a un *quid pluris* rispetto alle normali cause di insorgenza e di progressione dell'infermità e non soltanto costituirne l'occasione, soprattutto qualora vi sia una tendenziale sovrapposibilità dei fattori eziologici professionali con quelli della vita comune e/o di origine genetica (*sent. n. 219/2023, Toscana*).

L'oggetto dell'accertamento del nesso eziologico tra infermità e servizio prestato riguarda i fatti materiali dai quali evincere la derivazione (o meno) dal servizio dell'infermità o malattia lamentata dal dipendente pubblico; il nesso causale tra il servizio e l'infermità implica, per la sua affermazione, non un criterio di certezza assoluta ma di natura probabilistica, intesa in senso non statistico ma logico; pertanto, anche una causa statisticamente improbabile, qualora accertata, può fondare un giudizio positivo sul nesso causale tra servizio e malattia o infermità, qualora tutte le altre cause siano improbabili e non ne siano concepibili altre (*sent. n. 25/2023, Toscana*).

La decorrenza della pensione privilegiata, ai sensi dell'art. 167 del d.p.r. 1092/1973, è quella della cessazione dal servizio come militare, con conseguente assunzione in servizio nei ruoli del personale civile, atteso che il trattamento privilegiato va liquidato d'ufficio nei confronti del dipendente che sia definitivamente cessato dal servizio militare per infermità o lesioni riconosciute dipendenti da fatti di servizio (*sent. n. 74/2023, Marche*).

*Riliquidazione del trattamento pensionistico e base pensionabile*

È stato respinto il ricorso di dipendenti delle Agenzie fiscali, volto alla rideterminazione della prima quota della pensione con inserimento della tredicesima rata stipendiale nella base pensionabile, di cui all'art. 43, d.p.r. n. 1092/1973, dovendosi (per gli impiegati dello Stato iscritti alla gestione dipendenti pubblici dell'Inps) farsi riferimento al trattamento economico spettante alla cessazione dal servizio, considerato per dodici mensilità (artt. 43 e 53, d.p.r. n. 1092/1973), e non potendosi considerare ulteriori voci, a meno che una disposizione di legge ne preveda la computabilità (*sent. n. 37/2023; Marche*).

Nell' ipotesi di pensione calcolata con il sistema misto, a far data dal 1° gennaio 1996, sul calcolo della seconda e terza quota di pensione incidono unicamente le retribuzioni percepite e l'anzianità anagrafica del titolare alla data di cessazione dal servizio (*sent. n. 26/2023, Toscana*).

In merito all'accertamento del diritto alla rideterminazione del trattamento pensionistico in godimento, ricalcolando la quota di pensione per anzianità successiva al 1° gennaio 2012 (c.d. quota C), sulla base del montante contributivo accumulato alla data del congedo, maggiorato da quello accantonato durante il periodo di ausiliaria, è stato affermato che correttamente è stato riconosciuto il diritto del ricorrente alla quota contributiva per l'anzianità maturata successivamente al 1° gennaio 2012, ma soltanto sino all'entrata in vigore della novella di cui alla l. 23 dicembre 2014, n. 190; a partire da tale data infatti può essere riconosciuto al pensionato solo il trattamento meno favorevole tra quello risultante dall'applicazione delle norme vigenti al momento dell'entrata in vigore del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, e quello risultante dall'applicazione della quota contributiva pro-rata (*sent. n. 92/2023, Veneto*).

Sulla possibilità di arrotondare per eccesso al mese intero i periodi superiori ai quindici giorni, ai fini dell'applicazione del sistema retributivo in luogo di quello misto, è stato affermato che la normativa (art. 1, c. 13, l. 8 agosto 1995, n. 335) non prevede, ai fini dell'individuazione del sistema pensionistico, alcun arrotondamento, considerato che è posto, come discrimine, il possesso di un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni (*sent. n. 67/2023, Toscana*).

L'art. 54, c. 8, d.p.r. n. 1092/1973, ha natura di clausola di salvaguardia e di chiusura del sistema e impone all'interprete di evitare di erogare un trattamento pensionistico inferiore a quello che il militare avrebbe conseguito nel grado inferiore; diversamente, si verificherebbe l'esito irragionevole per il quale l'avanzamento di carriera, espressione del principio meritocratico ispiratore della buona amministrazione (art. 97 Cost.) comporterebbe un trattamento pensionistico meno favorevole (*sent. nn. 4 e 6/2023, Abruzzo*).

Al militare che svolge un servizio all'estero per conto dell'ONU non spettano i benefici previsti dalle norme in favore dei combattenti che abbiano partecipato alle campagne di guerra, per la differenza di tali missioni dai conflitti bellici veri e propri (Corte cost. *sent. n. 240/2016*) (*sent. n. 480/2023, Sicilia*). Non può tenersi conto dei periodi di contribuzione per attività lavorativa svolta all'estero da un dipendente pubblico, ancorché in aspettativa per motivi personali, se non autorizzato allo svolgimento di tale attività dalla propria amministrazione (*sent. n. 505/2023, Sicilia*).

Il beneficio della rivalutazione contributiva (art. 13, c. 7, l. 27 marzo 1992, n. 257) è un diritto autonomo rispetto al diritto a pensione e sorge in conseguenza dell'esposizione ad amianto; pertanto, fintantoché tale diritto non sia stato riconosciuto, durante la vita *del de cuius* esso non accresce il patrimonio giuridico del beneficiario e, quindi, non è idoneo a essere trasmesso in via ereditaria, né può essere fatto valere *iure proprio* dalla titolare della pensione di reversibilità (*sent. n. 47/2023, Toscana*).

In merito alla riliquidazione del trattamento di quiescenza, calcolato in un primo tempo con il sistema contributivo derivante dalla c.d. opzione donna, con la più favorevole pensione di inabilità, a fronte di istanza presentata in costanza di

rapporto di lavoro, è stato affermato che, nel momento in cui viene acclarata l'inidoneità fisica del dipendente, deve essere privilegiato il collocamento a riposo per dispensa, tenendo conto che sorge una causa ostativa oggettiva per la prosecuzione del servizio (*sent. n. 167/2023, Sardegna*).

Va riconosciuto il computo integrale nella base pensionabile dei benefici economici previsti dal Ccnl relativo all'area dirigenziale del comparto istruzione e ricerca 2016-2018, anche successivi alla data di collocamento a riposo, al momento dell'avvenuta riliquidazione del trattamento di quiescenza definitivo (*sent. n. 111/2023, Abruzzo*).

Va escluso il diritto di recuperare gli indebiti pensionistici, scaturenti dal conguaglio tra pensione provvisoria e pensione definitiva, azionato dall'ente previdenziale dopo lo spirare del termine regolamentare per l'adozione del provvedimento pensionistico definitivo, qualora, valutato il tempo decorso, la consistenza dei ratei pensionistici percepiti in eccesso non sia stata tale da dare luogo a una macroscopica anomalia, in grado di sterilizzare il legittimo affidamento del percettore sulla spettanza di quanto erogato (*sent. n. 5/2023, Valle d'Aosta*).

#### *Riscatto, ricongiunzione e totalizzazione*

Per determinare l'onere del riscatto del periodo universitario ai fini pensionistici il parametro di riferimento, per la c.d. "quota A", è quello della retribuzione prevista per il lavoro a tempo pieno, anche se il dipendente ha svolto il lavoro a tempo parziale; per la c.d. "quota C", invece, la previsione legislativa prevede che il parametro consideri l'emolumento percepito per i servizi prestati e pertanto la base di calcolo deve prendere a riferimento la retribuzione effettivamente percepita (*sent. n. 2/2023, Friuli-Venezia Giulia*). Non opera la decadenza dalla facoltà di riscatto per il periodo di laurea, nell'ipotesi di mancato pagamento o di ritardo nel pagamento delle rate successive alla prima, ove il ricorrente abbia provveduto agli adempimenti necessari per avere accesso al beneficio richiesto con il tempestivo versamento della prima quota, senza ricevere indicazioni per il pagamento delle rate successive, in quanto sussiste in capo all'Inps l'onere di porre in condizione il richiedente di adempiere ai propri obblighi, informandolo delle formalità necessarie e della perentorietà dei termini, e considerato altresì che il ricorrente (venuto a conoscenza della problematica) ha provveduto in buona fede al versamento delle rate richieste, prima di essere posto in quiescenza (*sent. n. 110/2023, Sardegna*).

È da escludersi il diritto al riscatto del terzo anno del corso per diploma di infermiere professionale conseguito nel 1983, antecedentemente rispetto al conseguimento del diploma di scuola media superiore, in quanto l'art. 8, c. 1, lett. b), l. 8 agosto 1991, n. 274, nel porre la disciplina relativa al riscatto dei periodi di studio, stabilisce che tali periodi sono riscattabili se, oltre a essere relativi a studi propedeutici all'ingresso alla professione e di durata almeno annuale, sono successivi al conseguimento del titolo di istruzione secondaria superiore, richiedendo che si tratti di corsi di studio avente natura universitaria o post-secondaria (*sent. n. 99/2023, Abruzzo*).

La presentazione di una domanda di ricongiunzione dei periodi assicurativi, perfezionata mediante accettazione da parte dell'interessato ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, preclude il conseguimento dei trattamenti pensionistici da totalizzazione; l'ottenimento della ricongiunzione ex art. 2, l. 7 febbraio 1979, n. 29

avviene all'esito di un procedimento complesso ed è operativa solo dopo l'accettazione del richiedente, che cristallizza i periodi considerati e l'entità dei contributi confluiti nella gestione dipendenti pubblici dell'Inps; soltanto nei tassativi casi previsti dalla normativa in materia vi è la possibilità di rinunciare (art. 5, c. 2, l. n. 29/1979) o di recedere dalla ricongiunzione (laddove si volesse optare per la totalizzazione o il cumulo, ai sensi dell'art. 3, l. 20 febbraio 2006, n. 46 e dell'art. 1, c. 247, l. 24 dicembre 2012, n. 228), ipotesi sottoposte a termini decadenziali (*sent. n. 6/2023, Veneto*).

In merito al diritto di pensione di anzianità in totalizzazione proposto da un lavoratore del settore dello spettacolo già iscritto alla gestione Enpals, è stato ritenuto che l'Inps, per il relativo periodo, fosse tenuto a calcolare l'anzianità contributiva utile al fine dell'accesso alla pensione di anzianità mediante il metodo di conteggio del c.d. *surplus* contributivo, che consentiva ai lavoratori di riportare all'annualità successiva i contributi giornalieri versati in eccesso rispetto all'ammontare annuale previsto quale *plafond* per la maturazione dell'annualità contributiva (*sent. n. 99/2023, Veneto*).

#### *Giudizio di ottemperanza*

Nel giudizio di ottemperanza, deve ritenersi assolto il requisito della previa diffida ad adempiere, qualora risulti che la sentenza di cui si chiede l'ottemperanza sia stata notificata all'Inps e che vi siano state tra le parti interlocuzioni volte a sollecitarne l'esecuzione; l'amministrazione se da un lato è tenuta a dare esecuzione alla sentenza che ha riconosciuto il diritto del ricorrente alla riliquidazione della pensione in essere, dall'altro (prima di effettuare il pagamento di somme superiori ad € 5.000) ha l'obbligo di verificare la sussistenza delle altre condizioni per il pagamento, fra cui quelle dell'art. 48-bis, d.p.r. n. 602/1973; qualora l'ente accerti che il beneficiario sia inadempiente agli obblighi di versamento derivanti dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, il cui ammontare sia pari o superiore all'importo da versare, dovrà sospendere il pagamento per il tempo necessario e segnalare la circostanza all'agente della riscossione competente affinché proceda alla riscossione delle somme iscritte a ruolo (*sent. n. 65/2023, Liguria*).

### **9. I giudizi a istanza di parte: questioni pregiudiziali e preliminari di rito**

#### *Questioni di legittimità costituzionale*

In base alle pronunce della Corte costituzionale nn. 51/2019 e 66/2022, rese a seguito di rinvio da parte della sezione (quale giudice *a quo*), è stato affermato che: nei confronti delle società concessionarie della riscossione che hanno mantenuto natura privatistica non sono applicabili le norme di cui all'art. 1, cc. 684, 687 e 688, l. n. 190/2014; il giudizio promosso ai sensi dell'art. 172, c. 1, lett. a), c.g.c., riguarda non la mera legittimità degli atti posti in essere dall'ente creditore, ma la fondatezza del diritto dell'ente di ottenere dal concessionario il pagamento di quote inesigibili (art. 20, d.lgs. n. 112/1999); non è applicabile l'art. 19, c. 2, lett. c), d.lgs. n. 112/1999, relativo alla perdita del diritto al discarico a causa della mancata o tardiva presentazione della comunicazione di inesigibilità, in considerazione della tutela del ragionevole (seppure erroneo) affidamento della concessionaria, che fino all'intervento delle predette pronunce della Consulta ha ritenuto a sé applicabili le

disposizioni di cui alla cit. legge n. 190/2014; la disciplina relativa all'annullamento delle partite creditorie ai sensi dell'art. 4, d.l. n. 119/2018, o dell'art. 4, d.l. n. 41/2021, deve essere limitata alle ipotesi in cui al momento dell'entrata in vigore di tali norme l'attività di riscossione risulta correttamente avviata e prossima a una positiva conclusione, mentre nelle ipotesi in cui risultano già pregiudicate le ragioni dell'erario, non può essere invocata dal concessionario quale sopravvenuto impedimento allo svolgimento dei compiti affidati (*ex multis, sent. n. 69/2023, Abruzzo*).

#### *Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile*

Sussiste la giurisdizione contabile nel giudizio a istanza di parte (art. 172, c.g.c.) avente ad oggetto il ricorso del pubblico dipendente o funzionario avverso provvedimenti dell'amministrazione che a lui applichino ritenute cautelari su stipendi e pensioni, a tutela di crediti risarcitori per danno arrecato all'amministrazione stessa, a prescindere dall'emolumento assoggettato a cautela (*sent. n. 151/2023, Calabria*).

Va affermata la giurisdizione contabile nei giudizi a istanza di parte vertenti su questioni insorte fra l'Azienda napoletana di mobilità (Anm) e l'agente della riscossione (Ader), aventi a oggetto la contestazione della mancata riscossione di somme conseguenti ad ingiunzioni emesse dall'azienda (*sent. n. 664/2023, Campania*).

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in ordine all'opposizione svolta dal dipendente pubblico avverso l'ordinanza-ingiunzione con cui l'amministrazione militare intende far valere un credito erariale derivante da responsabilità amministrativa accertata in sede amministrativa; l'opposizione va accolta in quanto, in assenza di un giudizio svolto dinanzi al giudice contabile, il debito per responsabilità amministrativa indicato nell'ordinanza-ingiunzione non può considerarsi certo (*sent. n. 321/2023, Puglia*).

Va affermata la giurisdizione contabile su tutte le controversie afferenti ai rapporti di dare ed avere tra l'agente della riscossione di entrate locali e l'ente locale per il quale svolge il suo servizio, in qualità di agente o concessionario, tanto sulla spettanza del compenso per l'attività di riscossione svolta, quanto quelle sul puntuale e sollecito espletamento (da parte dell'agente della riscossione) delle attività prodromiche e funzionali al recupero del credito dell'amministrazione (*sent. n. 194/2023, Calabria*).

#### *Altre questioni preliminari di rito*

È inammissibile l'istanza proposta dal soggetto condannato con sentenza di primo grado avente a oggetto la revoca della formula esecutiva apposta alla medesima, non essendo inquadrabile né tra i giudizi ad istanza di parte né tra quelli per correzione materiale (*sent. n. 306/2023, Lazio*). È inammissibile il ricorso promosso ai sensi dell'art. 172, lett. d, c.g.c. (giudizi ad istanza di parte), sotto forma di *actio negatoria*, per far valere questioni inerenti a vizi revocatori della sentenza di appello (*sent. n. 222/2023, Puglia*).

Al giudizio di opposizione al decreto di revoca del beneficio di ammissione in via provvisoria al patrocinio a spese dello Stato vanno applicare le disposizioni del giudizio ad istanza di parte, che permette di adattare alla peculiarità del sistema

processuale della Corte dei conti la disciplina dell'opposizione di cui al c. 2 dell'art. 15, d.lgs. 150/2011 (*ord. n. 49/2023, Sicilia*).

Nel giudizio avverso la misura del fermo amministrativo, adottata sulla base di una ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni, va esclusa la necessità di attendere la conclusione del procedimento penale pendente per gli stessi fatti, atteso che all'esito di questo si avrebbe non più una ragione di credito ma l'accertamento effettivo del credito, con evidente inutilità della misura cautelare del fermo prevista dalla legge; il *periculum in mora* non costituisce presupposto per l'adozione del fermo amministrativo, mirando tale istituto esclusivamente a tutelare eventuali ragioni di credito di un'amministrazione statale, sicché, essendo la misura cautelare giustificata esclusivamente dal *fumus boni iuris* della pretesa creditoria, appare superfluo esaminare le deduzioni formulate dalle parti in ordine al *periculum in mora* (*sent. n. 89/2023, Veneto*).

## CAPITOLO IV

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

#### 1. Premessa

Nel corso del 2023 si sono consolidati gli orientamenti della giurisprudenza delle tre sezioni giurisdizionali centrali di appello e della sezione d'appello della regione siciliana con un'ulteriore evoluzione delle linee ermeneutiche, nel senso del rafforzamento e dell'effettività delle garanzie del giusto processo contabile, in attuazione dei principi generali del codice (d.lgs. n. 174/2016 e s.m.i.). In chiave garantistica, ha trovato rinnovata affermazione lo sviluppo rigorosamente procedimentalizzato della fase preprocessuale e la chiara demarcazione dalla fase giudiziale, ribadendo la natura di atto tipico e conclusivo della fase istruttoria dell'invito a dedurre e il divieto di sua duplicazione, salvo la ricorrenza di elementi nuovi o riviviscenza dell'istruttoria. Nell'interpretazione della disciplina della prescrizione si registra una linea di univoca individuazione del *dies a quo* per il computo dei relativi termini, declinata in base alle diverse tipologie di danno, con fissazione di rigorosi presupposti per l'integrazione dell'occultamento doloso del danno. D'altro canto, si annoverano alcuni provvedimenti di concessione di sequestro cautelare in appello, a conferma del rinnovato ricorso agli strumenti di garanzia del credito erariale, nelle more dei giudizi anche di secondo grado, in funzione dell'effettivo soddisfacimento delle ragioni delle amministrazioni danneggiate. Sul piano del principio di circolarità delle prove, con una lettura costituzionalmente orientata, in alcune prime pronunce è stata data attuazione alla riforma introdotta dalla legge "Cartabia" in merito al valore probatorio della sentenza di patteggiamento e degli elementi acquisibili dai procedimenti penali. In merito alla disciplina del c.d. "scudo erariale" (art. 21, d.l. n. 76/2020) alcuni primi arresti hanno fornito le coordinate ermeneutiche utili a fissare i criteri di valutazione delle condotte omissive assistite dalla colpa grave e dell'elemento soggettivo del dolo in sede contabile, in rapporto alle categorie del dolo penalistico. Quanto al raccordo tra le funzioni giurisdizionali e di controllo di questa Corte è stato affermato che nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa il convincimento del giudice non può formarsi prescindendo dalla valutazione dei pareri resi della Corte dei conti in sede consultiva, dovendo il medesimo obbligatoriamente ricomprenderli

tra gli elementi sui quali fonda la decisione, dandone espressamente conto in motivazione.

Si segnala il formarsi di una giurisprudenza affermativa della giurisdizione contabile in ordine alla gestione dei "beni comuni", nella forma dei terreni sottoposti ad usi civici, affermando la neutralità, a tal fine, della personalità giuridica di diritto privato delle relative amministrazioni separate. Si stabilizza l'orientamento della giurisprudenza in materia di società pubbliche, in attuazione del Tusp, che individua il netto discrimine tra l'ambito della giurisdizione contabile, nei confronti di amministratori e dipendenti di società *in house* ed esclusione della stessa verso le società per azioni quotate in borsa. In merito alle compagini pubbliche è stata accertata la responsabilità di amministratori comunali per interventi di ripianamento di perdite. Va segnalato l'arresto con il quale è stata accertata la responsabilità degli amministratori di società acquirenti per la violazione della normativa in materia di "quote latte", in relazione a numerose campagne casearie nonché il pronunciamento di condanna di alcuni enti in relazione ad importi indebitamente percepiti per il servizio di prima accoglienza di cittadini comunitari. La giurisprudenza d'appello si è pronunciata, altresì, in ordine alla responsabilità di varie società e dei loro amministratori per il danno conseguente all'indebita percezione di contributi erogati dal Gse s.p.a. (Gestore servizi energetici), come titoli di efficienza energetica (Tee) o certificati bianchi (Cb).

Un consistente numero di pronunce ha riguardato l'accertamento di responsabilità da illecita percezione o utilizzo di fondi comunitari e nazionali, per distrazione o sviamento rispetto agli obiettivi di programma pubblico e i danni da violazione del rapporto di esclusiva nei confronti dell'ente di appartenenza, per assunzione di incarichi extraistituzionali senza autorizzazione e con mancato riversamento all'erario dei relativi importi. Altrettanto significativa si conferma la produzione giurisprudenziale in ordine ad illeciti per casi di responsabilità di sanitari per gravi errori medici, di illecito conferimento di incarichi esterni in assenza dei presupposti di legge e di illegittima gestione del patrimonio immobiliare pubblico. Da evidenziare altresì gli arresti aventi ad oggetto fattispecie di responsabilità sanzionatoria, avuto riguardo, in particolare, le sanzioni pecuniarie e di *status* nei confronti di amministratori di enti locali nell'ipotesi di dissesto (art. 248 cc. 5 e 5-bis Tuel).

## **2. Questioni processuali nel giudizio di responsabilità amministrativa**

### *Natura del giudizio di appello e specificità dei motivi*

Avuto riguardo ai principi di chiarezza e sinteticità degli atti processuali, resta ferma l'autonomia che ne contraddistingue il rapporto, in quanto la chiarezza richiede che il testo sia univocamente intellegibile e non contenga parti oscure mentre la sinteticità richiede che il testo non contenga inutili ripetizioni e che non sia ridondante e prolisso. La mancanza di chiarezza dell'atto può determinarne la nullità, qualora sia tale da rendere assolutamente incerto il *petitum* o la causa *petendi*. La mancanza di sinteticità, invece, appare priva di una sanzione specifica con la conseguenza di escludere che l'eccessiva lunghezza dell'atto possa determinarne, di per sé sola, l'inammissibilità. La declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione

non deriva, dunque, dalla sola irragionevole estensione del ricorso (la quale non è normativamente sanzionata), ma in quanto la stessa pregiudichi l'intelleggibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse alla sentenza gravata, in violazione del principio di specificità dei motivi di gravame di cui all'art. 190 c.g.c. (*sent. n. 274/2023, Sez. III*).

Il mancato rispetto del canone della sinteticità e della chiarezza espositiva, di cui all'art. 5, c.g.c., è stato ritenuto pregiudicante il primario obiettivo del processo di assicurare un'effettiva e celere tutela, in aderenza ai principi del giusto processo di cui all'art. 111, c. 2, Cost. e in coerenza con l'art. 6 CEDU. Il dovere di sinteticità, ancorché non assistito per l'inosservanza da sanzione processuale espressa e diretta, può nondimeno rilevare sotto il profilo della violazione del principio di specificità dei motivi di gravame, comportando l'inammissibilità dell'appello (*sentt. nn. 38, 354/2023, Sez. II*).

Il principio di sinteticità va peraltro declinato considerando la necessaria correlazione tra misura dell'atto di impugnazione e del provvedimento oggetto di gravame. È stata esclusa la violazione del predetto principio valutando il rapporto tra la consistenza dell'impugnazione e l'impianto motivazionale della decisione avversata affermando che non può essere ignorato che l'impugnazione, seppure caratterizzata da sovrabbondanti dissertazioni, di dubbia congruenza con l'esigenza della concisione, è giustapposta a una decisione di primo grado, anch'essa frutto di un esercizio poco accorto della stringatezza argomentativa, per cui un'eventuale declaratoria di inammissibilità del gravame risulterebbe una misura scompensata, eccessivamente penalizzante per la parte privata rispetto a un contesto globalmente poco virtuoso (*sent. n. 358/2023, Sez. II*).

In merito alla motivazione è stato rilevato che la conformità della sentenza al modello di cui all'art. 39, c. 2, lett. d), c.g.c., oggi adeguato espressamente al principio di sinteticità ex art. 5 c.g.c., e l'osservanza dell'art. 95, cc. 1-3 c.g.c., non richiedono che il giudice di merito dia conto dell'esame di tutte le prove prodotte o, comunque acquisite e di tutte le tesi e delle difese prospettate dalle parti: è necessario e sufficiente, infatti, che egli esponga, in maniera concisa, gli elementi in fatto ed in diritto posti a fondamento della sua decisione, offrendo una motivazione logica ed adeguata, evidenziando le prove ritenute idonee a confortarla, dovendo riportarsi, per implicito, disattesi tutti gli argomenti, le tesi e i rilievi che, seppure non espressamente esaminati, siano incompatibili con la soluzione adottata e con l'iter argomentativo seguito (*sent. n. 308/2023, Sez. I*).

In relazione all'obbligo motivazionale è stato affermato che la previsione, tra i principi generali del processo contabile, del dovere di sinteticità (art. 5, c. 2, c.g.c.) riferito, in modo espresso, anche all'attività del giudice, rappresenta non un mero stimolo all'adozione di tecniche redazionali con esso coerenti ma l'imposizione di un vincolo al giudice sul modo in cui deve essere elaborata, e resa manifesta, la decisione. In questa prospettiva, la sezione ha ritenuto di poter decidere in applicazione del principio della "ragione più liquida", desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost., secondo cui può procedersi all'esame del motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche laddove le parti avessero posto questioni che, in base all'ordinaria sequenza logico-giuridica, avrebbero dovuto essere soggette a prioritario esame (*sent. n. 37/2023, Sez. app. Sicilia; sent. n. 58/2023, Sez. I*).

In presenza di precedenti conformi può essere adottata la motivazione *per relationem*, ai sensi dell'art. 39, c. 1, lett. d), c.g.c. e art. 17, c. 1, disp. att. c.g.c., in ossequio ad un immanente e imperativo obbligo di sinteticità degli atti processuali art. 5, c.g.c. (*sent. n. 387/2023, Sez. I*). La progressione logica delle questioni da trattare segue il sistema delineato dagli artt. 76 e 279 c.p.c., attualmente disciplinato dall'art. 101, c. 2, c.g.c., con conseguente disamina prioritaria delle questioni pregiudiziali di rito, delle preliminari di merito e, infine, del merito in senso stretto, fermo restando che l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza (*sent. n. 361/2023, Sez. II; sent. n. 70/2023, Sez. III; sent. n. 38/2023, Sez. app. Sicilia*).

Quanto al principio di specificità dei motivi di gravame, come pacificamente chiarito da consolidata giurisprudenza contabile, questo comporta che l'atto di gravame, oltre all'indicazione dei capi della sentenza che si intendono appellare, contenga anche una motivata critica ai passaggi motivazionali che viciano la decisione impugnata. Proprio per la sua natura di "*revisio priorie instantiae*" a critica libera e non vincolata il gravame non deve necessariamente essere articolato secondo rigidi paradigmi o contenere la redazione di un progetto alternativo di decisione ma si richiede che l'impugnazione individui chiaramente le questioni e i punti contestati della sentenza impugnata e con essi i relativi motivi di dissenso, affiancandosi alla parte volitiva una parte argomentativa che contrasti le ragioni del provvedimento impugnato. Una volta individuato in modo chiaro ed esauriente il "*quantum appellatum*" formulando, sotto il profilo qualitativo, ragioni di dissenso idonee a determinare le modifiche della decisione censurata non occorre che l'appellante allegghi 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 (*sent. n. 199/2023 Sez. I; sent. nn. 195, 250, 265, 353 e 398, Sez. II; sent. n. 183/2023, Sez. III*).

Poiché il giudizio di appello mira ad una revisione in chiave critica dell'operato del giudice di primo grado, del quale deve essere evidenziata l'erroneità sia nella corretta applicazione delle norme che regolano il processo, sia nella concreta attività valutativa dei fatti di causa, la critica deve essere necessariamente veicolata mediante la specifica formulazione di un motivo di gravame. Anche il vizio di omessa pronuncia deve costituire oggetto di un puntuale motivo di appello, con il quale si segnali l'errore commesso dal giudice di primo grado, sebbene la specificazione delle ragioni poste a fondamento del motivo possa esaurirsi nell'evidenziare la mancata adozione in sentenza di una decisione sulla domanda ritualmente proposta (*sent. n. 64/2023, Sez. II*).

#### *Rapporti tra appello principale e gravami incidentali*

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 si prospetti fondata, poiché in caso contrario difetta l'interesse alla pronuncia sui medesimi profili oggetto di censura, posto che l'eventuale esito positivo non potrebbe

procurare un risultato più favorevole di quello derivante dal rigetto del ricorso principale (*sent. nn. 30, 58 e 65, Sez. II*).

Analogamente è stato affermato che il rigetto dell'appello principale comporta l'assorbimento dei motivi di appello incidentale proposti, non sussistendo più alcun interesse alla disamina degli stessi, in quanto l'eventuale accoglimento degli appelli incidentali non potrebbe portare ad un risultato più favorevole per gli appellati rispetto a quello già derivante dal rigetto dell'appello principale essendo, come è noto, preclusa alle parti di impugnare la pronuncia di assoluzione anche se per assenza di colpa grave (*sent. n. 14/2023, Sez. I*).

Con riguardo alla posizione processuale del proponente dell'appello incidentale autonomo, è stato affermato che l'interesse ad impugnare nasce direttamente dalla sentenza impugnata e non già dall'avvenuta proposizione dell'appello principale, trattandosi di interesse che preesiste alla stessa. Nello specifico è stato puntualizzato che l'impugnazione incidentale autonoma deve essere proposta entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla notifica della sentenza impugnata ovvero, se anteriore, entro sessanta giorni dalla prima notificazione, nei confronti dell'impugnante incidentale, di altra impugnazione e che, in mancanza di notifica della sentenza, opera il termine lungo di un anno dalla pubblicazione della sentenza (*sent. n. 63/2023, Sez. II*).

In senso parzialmente difforme si è ritenuto che l'impugnazione incidentale autonoma è rivolta a censurare un capo distinto della sentenza sulla base di un interesse non originato dal precedente gravame e deve essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione della sentenza o, se anteriore, entro sessanta giorni dalla notificazione di altra impugnazione, previsti dall'art. 184 c. 4 c.g.c.. L'impugnazione incidentale tardiva ovvero promossa oltre detto termine di scadenza, è ammessa, ma tale gravame deve possedere uno specifico nesso di consequenzialità con l'anteriore e tempestiva impugnativa principale o incidentale, nel senso che lo specifico interesse ad appellare deve essere sorto da quest'ultima, dovendo trattarsi di un appello incidentale in senso stretto o tipico. Diversamente opinando si finirebbe, infatti, con l'attribuire alla parte la facoltà di impugnare autonomamente la sentenza, alla stregua di impugnazione principale, anche oltre l'inutile decorso del termine decadenziale fissato dal menzionato art. 184, c. 4, c.g.c. (*sent. n. 22/2023, Sez. III; sent. n. 58/2023, Sez. App. Sicilia*).

#### *Inammissibilità, improcedibilità dell'appello e interesse all'impugnazione*

La notifica del gravame ad un ufficio della Corte dei conti diverso rispetto a quello appellato (nella specie la sezione giurisdizionale anziché l'Ufficio di Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello) realizza, in presenza di un evidente collegamento con il reale destinatario, un'ipotesi non già di inesistenza ma di nullità della notifica, la quale è sanata *ex art. 44, c. 3, c.g.c.*, per raggiungimento dello scopo, dalla tempestiva costituzione della parte intimata (*sent. n. 62/2023, Sez. App. Sicilia*).

Incorre nella sanzione di inammissibilità l'appello il cui deposito sia avvenuto tardivamente ovvero oltre il termine decadenziale previsto dall'art. 180, c. 1, c.g.c., di 30 giorni dall'ultima notifica (*sent. n. 440/2023, Sez. III; sent. n. 131/2023 Sez. II*).

L'avvenuto deposito dell'appello, in assenza di previa notifica dello stesso alle controparti entro il termine perentorio di legge, non vale a sanarne la decadenza.

Nello specifico, l'inammissibilità è stata pronunciata poiché l'appello è stato notificato oltre il decorso del termine perentorio di 60 giorni dalla notifica della sentenza, previsto dall'art. 178, c.g.c. Si è ribadito che l'avvenuto deposito dell'appello, effettuato senza la previa notifica alle controparti appellate, che costituisce onere necessario per instaurare il contraddittorio, non ha impedito il decorso del termine perentorio per proporre appello e, quindi, il passaggio in giudicato della decisione di primo grado. In tale contesto è stato ribadito che il rilievo in ordine al mancato rispetto dei termini perentori, previsto a pena di decadenza, è sottratto alla disponibilità delle parti; per l'effetto, la costituzione in giudizio della Procura generale, che ha preliminarmente ed espressamente eccepito la tardività del gravame, confutando solo in subordine il merito dell'appello, non vale a sanare la tardività dell'impugnazione e la decadenza che ne è derivata, imputabile esclusivamente all'appellante (*sent. nn. 343 e 392/2023, Sez. II*).

Nei processi con pluralità di parti, allorquando si configuri l'ipotesi di litisconsorzio necessario, ovvero di litisconsorzio processuale, è applicabile la regola, propria delle cause inscindibili, dell'unitarietà del termine per proporre impugnazione, con la conseguenza che la notifica della sentenza eseguita da una delle parti segna, nei confronti della stessa e della parte destinataria della notificazione, l'inizio del termine breve per impugnare contro tutte le altre parti, ritenendo che, anche se nel processo contabile appare preclusa la sussistenza di un litisconsorzio necessario in senso tecnico, nei termini di cui all'art. 102 c.p.c., ciò non esclude la sussistenza del litisconsorzio processuale, allorquando le posizioni convenute in giudizio, in ragione dell'unicità del fatto illecito, ovvero del danno contestato, assumono carattere inscindibile (*sent. n. 319/2023, Sez. I*).

Avuto riguardo al decreto di fissazione di udienza, dal combinato disposto degli artt. 181 e 182 c.g.c. emerge l'assenza di un'espressa previsione di decadenza in conseguenza della violazione del termine per la notificazione del medesimo decreto; ne consegue che l'omessa notifica del decreto di fissazione di udienza non determina una consumazione del potere e non fa discendere una nullità insanabile cui consegua la declaratoria di improcedibilità dell'impugnazione, ben potendo il giudice disporre la rinnovazione. La verifica della regolarità della *vocatio in jus* si impone esclusivamente nel caso in cui la parte contro la quale è stata proposta l'impugnazione non si costituisca, con ciò potendosi argomentare, a contrario, che in caso di costituzione (anche tardiva) qualunque vizio afferente al procedimento di notificazione del d.f.u. risulta sanato, fatta salva, ove possibile, l'eventuale rimessione in termini rispetto ad attività processuali dalle quali sia involontariamente decaduto (*sent. n. 103/2023, Sez. II*).

Nonostante la mancata comparizione del difensore dell'appellante alla seconda udienza, fissata per discussione del giudizio ai sensi dell'art. 196 c.g.c., in presenza di un'espressa richiesta di procedere, non vi è automatismo nella declaratoria di estinzione della causa, che ben può essere trattenuta per la decisione nel merito. Non sussistono le condizioni per dichiarare l'improcedibilità dell'appello, ai sensi dell'art. 196 c.g.c., qualora la parte appellante decida di non partecipare al dibattito dialettico destinato a svolgersi nell'udienza e tuttavia manifesti inequivocabilmente il perdurante interesse alla decisione sulla impugnazione medesima, chiedendo che la

causa vada in decisione sulla base di quanto prospettato negli atti (*sent. n. 20/2023, Sez. II*).

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 mero 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 (*sent. nn. 131, 397, 400/2023 Sez. II*).

È stata respinta l'eccezione di improcedibilità dell'appello in ipotesi di spontaneo pagamento della somma da parte dell'appellante all'indomani della notifica della sentenza di primo grado, non potendo tale comportamento considerarsi implicita rinuncia all'impugnazione, quanto comportamento volto ad evitare il processo esecutivo e le relative spese. In ragione di tale intenzione, tuttavia, si è sostenuto che l'avvenuto pagamento non può neppure precludere l'esame del merito sotto il profilo dell'adempimento spontaneo dell'obbligazione risarcitoria pienamente satisfattiva delle ragioni erariale, dovendosi piuttosto traslare tale indagine alla fase esecutiva (*sent. n. 168/2023, Sez. II*).

È stata dichiarata l'inammissibilità delle argomentazioni difensive introdotte dalle parti appellanti successivamente alla sentenza parziale che aveva ritenuto tardivi i rispettivi appelli incidentali, trattandosi di una sostanziale reiterazione delle censure avverso la decisione di prime cure appellata in manifesta violazione del giudicato processuale interno formatosi sul punto. È stato altresì statuito che la condanna degli appellanti pretermessi in ragione di pronunce di inammissibilità, rimane immutabile all'esito del giudizio di appello favorevole nei riguardi dei restanti appellanti tempestivi, in applicazione di pacifici principi in tema di giudicato. Per la medesima ragione, non può trovare ingresso la richiesta di sospensione del processo, *ex art. 105 c.g.c.*, in attesa della definizione della querela di falso eventualmente proposta in sede civile su documenti rilevanti nel processo contabile, residuando unicamente all'appellante tardivo la possibilità di valorizzare la falsità documentale, eventualmente definitivamente accertata innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, in sede di revocazione straordinaria *ex art. 202, c. 1, lett. c)*, c.g.c. (*sent. n. 93/2023, Sez. I*).

Ai fini dell'esperibilità dei mezzi di impugnazione innanzi al giudice di grado superiore, rileva la natura sostanziale piuttosto che la veste formale del provvedimento. L'ordinanza con la quale il giudice di primo grado, rilevata la nullità della citazione introduttiva, indichi all'attore un termine per il rinnovo della stessa, non contiene alcuna statuizione di natura decisoria o comunque in grado di definire in tutto o in parte la controversia, rientrando, invero, nell'ambito del procedimento tipizzato di cui all'art. 86, c. 7, c.g.c, con conseguente difetto di interesse alla sua impugnazione (*sent. n. 122/2023, Sez. III*).

L'intervenuta pronuncia di inammissibilità dell'azione, scaturita dalla omissione dell'audizione dell'invitato a dedurre che ne aveva fatto espressa richiesta, non comporta la consumazione del relativo potere e la decadenza del procuratore contabile dal diritto di riproporre l'azione prima che sia spirato il relativo termine prescrizioneale. La sezione ha altresì escluso che la riproposizione

dell'azione integri una violazione del principio del *ne bis in idem* (sent. n. 171/2023, Sez. II).

È stata rigettata per tardività l'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione per irrivalenza nella concessione della proroga del termine delle indagini. È stato rilevato che, come affermato dalla sent. n. 513/2002 della Corte costituzionale, la decisione sull'istanza di proroga è reclamabile al Collegio, ai sensi dell'art. 739 c.p.c., nel termine di 10 giorni dall'avvenuta conoscenza dell'ordinanza (SSRR n. 5/2010/QM). In presenza della prova della comunicazione dell'ordinanza ai destinatari dell'invito a dedurre e in assenza di reclamo da parte dell'interessata, la parte non può più sollevare contestazioni in relazione ad una fase pre-processuale che risulta ormai definita (sent. 43/2023, Sez. III).

#### *Pronunce affermative o declinatorie della giurisdizione contabile*

Avuto riguardo all'estensione della giurisdizione contabile in ordine alla gestione dei beni c.d. "comuni", è stata affermata la giurisdizione contabile nei confronti dei componenti del comitato di amministrazione e della segretaria di una amministrazione separata usi civici (ASUC) per un danno conseguente all'affidamento della gestione di una malga con il sistema della trattativa diretta, anziché con quello della gara pubblica. Il Collegio ha ritenuto a tal fine irrilevante la personalità giuridica di diritto privato delle amministrazioni separate dei beni di uso civico mentre ha attribuito rilievo dirimente all'intrinseca natura dei diritti di uso civico, oggetto della gestione da parte dell'ASUC, esponendo un approfondito excursus della normativa e della giurisprudenza in materia. Ha precisato che nella fattispecie si verte nella categoria di diritti uso civico in *re propria* quali diritti spettanti a una collettività e a ciascuno dei suoi componenti - che può quindi esercitarlo *uti cives* - sottoposti a un regime sostanzialmente equiparabile a quello dei beni demaniali (*ex lege* inalienabili, inusucapibili, immodificabili e sottoposti a vincolo di destinazione; non espropriabili per causa di pubblica utilità se non previa "sdemanializzazione"). Pertanto, trattandosi di enti di gestione che, benché assumano forme organizzative e personalità di diritto privato, contribuiscono alla tutela di interessi con valenza pubblicistica, la giurisdizione è stata affermata in conformità al principio per cui il dato essenziale su cui parametrare la giurisdizione contabile è rappresentato dall'evento dannoso a carico del pubblico denaro e non più dal quadro di riferimento - pubblico o privato - nel quale si posiziona la condotta produttiva del danno (sent. n. 257/2023, Sez. II).

È stata confermata la permanenza del rapporto di servizio tra il gestore di struttura alberghiera e l'ente locale, attesa la funzione strumentale del primo ai fini della riscossione dell'imposta di soggiorno. I sopravvenuti mutamenti normativi in *subiecta* materia (art. 180, d.l. n. 34/2020, prima e l'art. 5-*quinqies*, d.l. n. 146/2021, dopo), non hanno intaccato il rapporto di servizio intercorrente tra gestore di struttura ricettiva e amministrazione comunale e discendente dagli ulteriori compiti previsti dall'art. 4, c. 1-*ter*, d.lgs. n. 23/2011, di guisa da permanere la sottoposizione di costui allo statuto della responsabilità amministrativo-contabile con la conseguente provvista giurisdizionale sulla cognizione delle relative controversie risarcitorie. Pertanto, in presenza di un rapporto idoneo a fondare gli elementi costitutivi della responsabilità per danno erariale, sussiste la 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. La sezione ha quindi disposto l'annullamento delle sentenze che avevano negato la giurisdizione e il rinvio al primo giudice per la definizione nel merito dei giudizi (*sent. n. 30 e 387, Sez. I; sent. nn. 170, 395, 396, 397, 400/2023, Sez. II*).

In linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile è stato confermato che il percettore del finanziamento pubblico finalizzato risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, vanifichi lo scopo perseguito dall'ente pubblico, sussistendo un rapporto di servizio tra la p.a. erogatrice di un contributo statale ed i soggetti privati percettori che radica la giurisdizione contabile (*sent. n. 162/2023, Sez. I*).

Per quanto concerne la posizione dei responsabili e degli addetti ai Centri di assistenza agricola (Caa), è stata ribadita l'applicabilità della giurisprudenza del giudice di legittimità che afferma la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in caso di indebito conseguimento di un finanziamento pubblico, nei confronti dei privati che abbiano posto in essere attività preparatorie all'ottenimento di fondi pubblici in quanto sostitutive o integrative dell'attività istruttoria della pubblica amministrazione erogante, con ciò estendendo l'obbligo alla refusione del danno anche ai legali rappresentanti dei Caa o, comunque, di coloro che, quali operatori, abbiano agito per conto di essi. È stato osservato che il quadro normativo di riferimento sotteso alla legittimazione dei Caa ad operare per conto di Agea (d.lgs n. 165/1999) delinea l'esistenza di un rapporto di servizio tra i detti operatori in quanto il Caa è deputato a certificare la sussistenza dei presupposti per l'erogazione del contributo ed è dunque responsabile della corretta immissione dei dati nel sistema informatico nonché del rispetto delle disposizioni recate dai regolamenti (Ce) istitutivi delle relative provvidenze economiche (*sent. n. 44/2023, sez. App. Sicilia*).

È stata esclusa la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di una Fondazione per la tutela del libro. È stato al riguardo precisato che la finalità indubbiamente pubblicistica che permea la natura giuridica dell'attività che la Fondazione è chiamata a svolgere in base all'art. 2 dello statuto, ossia la promozione, senza "scopo di lucro", di attività e iniziative in campo culturale, non può sussumersi alla stregua di uno "scopo" da perseguirsi sulla base di un programma predeterminato, ratificato dalla pubblica amministrazione e da questa finanziato all'esclusivo fine di vederlo realizzato in un delimitato ambito temporale, come appunto previsto per l'ipotesi di danno da "sviamento" delle risorse pubbliche nei termini precisati dalla giurisprudenza di legittimità e contabile (*sent. n. 54/2023, Sez. II*).

È stata declinata la giurisdizione contabile in merito ad azione di responsabilità nei confronti di amministratori di società per azioni quotata in borsa con partecipazione pubblica maggioritaria, poiché ai sensi dell'art. 1, c. 5, le norme del Tusp "si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'art. 2, c. 1 lettera p), nonché alle società da esse partecipate" mentre non è prevista l'estensione alle medesime della disciplina sul riparto di giurisdizione enucleata dall'art. 12 del medesimo Tusp. Al riguardo è stato evidenziato che il regime delle responsabilità congegnato dall'art. 12, Tusp, cristallizza il

bilanciamento dell'esposizione delle società pubbliche a concorrenti regimi di responsabilità: da un lato, quello delle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, riservato di norma ai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate, dall'altro, quello dell'azione di responsabilità amministrativa per la salvaguardia del pubblico erario, che riserva alla giurisdizione contabile, nell'area dei danni riferibili agli amministratori delle società a partecipazione pubblica, uno spazio più circoscritto, per cui il danno deve presentare quelle peculiari connotazioni in grado di qualificarlo come "erariale" e l'ambito entro cui la vicenda dannosa si è generata deve essere costituito da una società qualificabile come *in house* (*sent. n. 264/2023, Sez. II*). Nel caso di specie, inoltre, la società quotata, che non presentava le caratteristiche della società *in house*, rivestiva la natura di holding finanziaria del relativo gruppo, di cui fanno parte numerose società controllate o partecipate, rispetto alle quali la holding svolge funzioni di capogruppo che esercita in concreto la gestione delle rispettive partecipazioni, nonché i tipici poteri di coordinamento strategico e finanziario, senza tuttavia gestire, in quanto tale, le attività proprie delle società partecipate.

#### *Ipotesi di rinvio al primo giudice*

Nel caso in cui il giudice d'appello ravvisi la sussistenza della giurisdizione contabile, negata dal giudice di primo grado, nei confronti del gestore di struttura ricettiva per mancato riversamento dell'imposta di soggiorno a favore del Comune, va disposto il rinvio del giudizio al giudice di primo grado affinché, in diversa composizione, definisca il merito della controversia, anche nell'ipotesi in cui sia stata fornita in grado di appello la prova del versamento della somma dovuta a titolo di imposta di soggiorno senza potersi dar luogo ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere (*sent. n. 395/2023, Sez. II*).

In caso di declaratoria di inammissibilità della domanda per risarcimento del danno all'immagine da parte del giudice di primo grado, in conseguenza dell'abrogazione *ex tunc* dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, d.lgs n. 165/2001 per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 61/2020, la valutazione del giudice di appello in ordine a ritenuta persistente rilevanza delle condotte illecite di assenteismo fraudolento, sulla scorta del residuo quadro normativo vigente, l'accoglimento del gravame per motivi attinenti a questione pregiudiziale di rito non consente di decidere la causa nel merito, imponendo il rinvio in primo grado, *ex art. 199, c. 2, c.g.c.* (*sent. n. 446/2023, Sez. I*).

Non costituisce causa di improcedibilità dell'atto di citazione la mancanza di notifica, da parte della Procura regionale, della sentenza di appello che ha rinviato gli atti al giudice di primo grado, riformando la precedente decisione che aveva erroneamente dichiarato la prescrizione dell'azione risarcitoria erariale. Non sussiste infatti onere di notifica a carico della procura regionale, non incorrendo le parti soccombenti in alcuna lesione, né sostanziale, né processuale, ai loro diritti, potendo acquisirne tempestivamente il testo mediante consultazione del fascicolo processuale ovvero facendone richiesta al plesso giudiziario che ha emesso la decisione di rinvio (*sent. n. 272/2023, Sez. III*).

### *Sospensione e interruzione del giudizio*

In diversi pronunciamenti le sezioni di appello hanno ribadito l'orientamento che esclude qualsivoglia vincolo di pregiudizialità tra giudizio penale e giudizio di responsabilità amministrativa, con conseguente inapplicabilità al primo della sospensione necessaria disciplinata dall'art. 295 c.p.c.. Sono quindi state respinte le domande di sospensione del giudizio contabile in pendenza di quello penale, sulla considerazione che la sospensione necessaria può essere disposta solo 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 e a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere (*sent. nn. 129/2023 e 163/2023, Sez. I; sent. nn. 20 e 242/2023 Sez. II; sent. n. 11/2023 Sez. app. Sicilia*).

Pur in assenza di rapporto di pregiudizialità che legittimi la sospensione del giudizio, non è escluso che il giudice contabile possa utilizzare le risultanze delle verifiche degli accertamenti e delle indagini seguite nel processo penale (*sent. n. 6/2023, Sez. App. Sicilia*).

Nell'ipotesi in cui venga dichiarato il decesso della parte da parte del procuratore costituito, qualora sia stata già presentata istanza per estinzione del giudizio per inattività delle parti dalla procura generale, ma non ancora assunta la declaratoria di estinzione, deve essere dichiarata l'interruzione del giudizio, ai sensi dell'art. 108 c.g.c. (*ord. n. 9/2023, Sez. III*).

### *Questioni pregiudiziali: nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza*

Una causa di nullità dell'atto introduttivo del giudizio per incertezza del *petitum* e della *causa petendi* sussiste unicamente qualora manchino del tutto le conclusioni in ordine all'oggetto della domanda o quando alcune delle indicazioni fornite siano talmente contraddittorie o carenti da non consentire di dedurre, secondo il libero apprezzamento del giudice, l'elemento della domanda attrice richiesto dalla legge posto che l'identificazione dell'oggetto della pretesa e delle ragioni della stessa - da operarsi caso per caso - postula una valutazione sull'insieme delle indicazioni di fatto e di diritto e sulla loro idoneità a porre immediatamente il soggetto chiamato in giudizio nella condizione di apprestare adeguate difese (*sent. nn. 277 e 471/2023, Sez. I*).

Nell'ambito di una pronuncia è stata respinta l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 86 c.g.c., per carente esposizione dei fatti e degli elementi di diritto della pretesa attorea, con "oneroso rinvio" alla documentazione allegata relativa al procedimento penale, anche alla luce del principio di sinteticità degli atti processuali positivizzato dall'art. 5, c.g.c., nell'ambito dei principi generali della giustizia contabile; obbligo che riguarda anche gli atti delle parti private e che risulta finalizzato a realizzare il primario obiettivo del processo, di assicurare un'effettiva e celere tutela, in aderenza ai principi del giusto processo di cui all'art. 111, c. 2, Cost. e in coerenza con l'art. 6 CEDU (*sent. n. 6/2023, Sez. App. Sicilia*).

### *Nullità dell'atto di citazione per carenza di notizia concreta e specifica di danno*

Deve intendersi notizia specifica e concreta di danno ai fini del promuovimento dell'azione di responsabilità amministrativa un'informazione circostanziata e non riferibile a fatti ipotetici o indifferenziati e meramente supposti, tale da non ingenerare un'indagine assolutamente libera nel suo oggetto e priva di un riferimento con accadimenti realmente avvenuti, con verosimile pregiudizio per le finanze pubbliche (*sent. n. 133/2023, Sez. II*).

Ai fini della valutazione dell'eventuale nullità della citazione per asserita carenza della *notitia damni* deve ritenersi specifica e concreta la notizia senza che essa debba necessariamente assumere le caratteristiche di una formale quanto circostanziata denuncia, essendo sufficiente che l'informazione abbia una sua peculiarità ed individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti" e che sia altresì "obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni (*sent. n. 51/2023, Sez. II*).

È stata respinta l'eccezione di violazione dell'art. 51 c.g.c. in quanto l'indagine della Guardia di Finanza dalla quale è scaturita l'istruttoria della Procura erariale sarebbe stata avviata sulla base di un mandato meramente esplorativo della stessa Procura contabile, in relazione alle risultanze degli accertamenti svolti su fattispecie simili in quanto la segnalazione si inseriva nell'ambito di un'attività investigativa condotta autonomamente dalla Guardia di Finanza su tutto il territorio nazionale e riguardante proprio il monitoraggio delle erogazioni di indennità orarie aggiuntive in favore dei medici di continuità assistenziale (*sent. n. 204/2023, Sez. II*).

È stato ribadito che gli artt. 72 (in materia di deduzioni all'invito), 86 (sul contenuto dell'atto di citazione) e 87 (sui rapporti tra invito a dedurre e citazione, sotto il diverso profilo, qui pacificamente non ricorrente, della non corrispondenza tra i due atti), d.lgs n. 174/2016, non impongono (né prevedono alcuna sanzione per l'ipotesi di inosservanza) che il procuratore regionale replichi, in maniera specifica, a tutte le eccezioni e tesi difensive dell'invitato ovvero espliciti le ragioni del mancato accoglimento delle eccezioni ed argomentazioni difensive dispiegate in sede di risposta al cd invito a dedurre (*sent. n. 204/2023, Sez. II*).

### *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 atto di citazione è stato affermato che il dato letterale dell'art. 67 c.g.c. conduce a una qualificazione del primo non solo quale atto tipico ma anche conclusivo della fase istruttoria, che può confluire, alternativamente e necessariamente o nell'emissione di un atto di citazione o di un provvedimento di archiviazione. In tale sviluppo rigorosamente procedimentalizzato è assegnato rilievo all'espreso divieto introdotto dall'art. 67 c.g.c. allo svolgimento, da parte del p.m., di attività istruttorie "successivamente all'invito a dedurre", fatta salva l'ipotesi di elementi di novità emersi nell'ambito delle controdeduzioni difensive ovvero di "situazioni obiettivamente nuove", di cui la procura sia nel frattempo venuta a conoscenza da altre fonti, che possano eventualmente sfociare nell'emissione di un "nuovo invito a dedurre". Facendo applicazione dei suddetti principi è stata dichiarata l'inammissibilità dell'atto di citazione, per la riscontrata insussistenza di elementi

nuovi che potessero giustificare l'emissione di un secondo invito a dedurre o, comunque, la reviviscenza dell'istruttoria, in quanto tutti i dati di fatto su cui si era incentrato il secondo invito erano già conosciuti dalla procura regionale (*sent. n. 282/2023, Sez. II*).

Ancora avuto riguardo alla sanzione processuale di cui all'art. 87, c.g.c., conseguente alla difformità tra i fatti esplicitati nell'invito a dedurre e i fatti dedotti nell'atto di citazione, ai sensi dell'art. 86, c. 2, lett. e) c.g.c., è stato puntualizzato che si tratta di nullità relativa, ai sensi dell'art. 45, c. 1, c.g.c., dovendo l'eccezione di "non corrispondenza tra invito a dedurre e citazione di cui all'art. 87" essere proposta "a pena di decadenza" nella comparsa di costituzione e risposta, ai sensi dell'art. 90, c. 3, c.g.c. (*sent. n. 163/2023, Sez. I*).

La nullità della citazione per difformità dall'invito a dedurre si determina solo laddove venga modificato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*, così compromettendo la possibilità per il convenuto di fornire adeguate difese in fase preprocessuale mentre non costituisce, invece, causa di invalidità la mera difformità tra i due atti, da considerarsi fisiologica, attesa la natura dell'invito a dedurre, che ha anche una valenza istruttoria, con doveroso approfondimento e sviluppo delle deduzioni dell'incolpato (*sent. n. 274/2023, Sez. III*).

#### *Nullità dell'atto di citazione per erronea indicazione dell'amministrazione danneggiata*

Attesa la tipicità delle ipotesi di nullità degli atti processuali (art. 156, c. 1, c.p.c.; art. 44, c. 1, c.g.c.), la sezione ha affermato che l'omessa o errata indicazione dell'amministrazione danneggiata non comporta l'invalidità dell'atto di citazione. L'erronea indicazione del beneficiario della richiesta di condanna risarcitoria da parte del Procuratore regionale non determina quindi nullità dell'atto di citazione o del processo, né la diversa individuazione da parte del Giudice in sentenza del soggetto in concreto danneggiato integra il vizio di extrapetizione, trattandosi di un potere-dovere che spetta allo stesso giudice al momento della decisione. Pur avendo infatti l'art. 86, c. 2, lett. d) stabilito, innovativamente rispetto al sistema previgente, che l'atto di citazione contenga, tra gli altri, "l'individuazione del soggetto cui andranno corrisposte le somme a titolo di risarcimento del danno erariale", non sanziona con la nullità la relativa omessa indicazione né tantomeno l'erronea individuazione (come risulta dallo stesso art. 86, cc. 3 e 6) (*sent. n. 75/2023, Sez. II*).

#### *Questioni preliminari di merito: prescrizione*

Il mancato perfezionamento della notifica dell'atto idoneo ad interrompere la prescrizione preclude a tale atto di esplicare l'effetto interruttivo con conseguente prescrizione dell'azione esercitata (*sent. n. 142/2023, Sez. III*).

In tema di prescrizione del credito erariale è stato ribadito che, nel caso di danno indiretto, il termine del decorso della prescrizione va individuato nella data del pagamento da parte della pubblica amministrazione danneggiata o dall'amministrazione d'appartenenza condannata quale responsabile civile, indipendentemente dal passaggio in giudicato della sentenza che stabilisce il risarcimento del danno, posto che le sentenze civili, nonché le statuizioni civili delle sentenze penali, da ritenersi meri presupposti processuali, sono immediatamente esecutive, salva la ripetizione dell'indebitato nel caso di caducazione del titolo. Su tali

premesse è stato affermato che ancorare il decorso del termine prescrizione al suo passaggio in giudicato equivale a reintrodurre la pregiudiziale civile o penale, in antitesi con il principio di autonomia e separatezza dei vari processi (*sent. n. 75/2023, Sez. II*).

In diversa fattispecie è stato precisato che il requisito dell'attualità del danno si differenzia da quello della definitività non essendo necessario per l'integrazione dell'illecito erariale, poiché il requisito dell'attualità consiste nella certezza e incontestabilità della perdita erariale nella sua realtà materiale, da cui consegue la reazione dell'ordinamento attraverso l'azione risarcitoria del pubblico ministero contabile. Pertanto, è stato ritenuto attuale il danno derivante dall'omesso accertamento dell'imposta, che comporta una perdita immediata della relativa entrata, ancorché ne sia sempre possibile il recupero, perché il credito non risulta prescritto (*sent. n. 400/2023, Sez. III*).

In una fattispecie in cui emergeva che l'Amministrazione avesse acquisito una conoscenza sufficientemente dettagliata dei fatti illeciti successivamente contestati onde potere, se del caso, esercitare ogni utile iniziativa avverso eventuali condotte difformi dai parametri comportamentali imposti, è stata esclusa la sussistenza dell'occultamento doloso del danno e della relativa possibilità, sostenuta dal primo giudice, di ancorare il *dies a quo* della prescrizione alla data del rinvio a giudizio penale. Ciò poiché nel momento in cui erano state intraprese iniziative che avrebbero potuto determinare la preservazione del credito erariale (costituzione in mora e costituzione di parte civile nel processo penale) era già maturata la prescrizione (*sent. n. 358/2023, Sez. II*).

È stato ribadito che il *dies a quo* della prescrizione va individuato nel momento in cui la conoscenza del danno diventa effettiva per l'amministrazione danneggiata o il procuratore regionale, soggetti, entrambi, a cui è riservata la tutela del credito risarcitorio e a cui compete emettere atti di costituzione in mora nei confronti del responsabile; in tale contesto il *dies a quo* del termine prescrizione di cui all'art.1, c. 2, della l. n. 20/1994 non può essere individuato nella data in cui la Guardia di Finanza ha trasmesso alla procura contabile le proprie conclusioni investigative, essendo sia il comune danneggiato che la procura contabile venuti a conoscenza del danno in epoca antecedente (*sent. n. 460/2023, Sez. I*).

Nell'ambito del filone riguardante la responsabilità dei consiglieri regionali per utilizzo indebito di fondi destinati ai gruppi consiliari è stata esclusa la sussistenza dell'occultamento doloso dando rilievo al quadro normativo regionale (relativamente ad alcune regioni) riguardante il controllo delle spese effettuate dai gruppi consiliari regionali nonché amministrativo operante in *subiecta* materia che consentiva di rendere oggettivamente conoscibile l'illecito *de quo agitur* sin dalla presentazione del rendiconto annuale (*sentt. n. 448/2023, Sez. I; Sez. II, nn. 38, 40, 41, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 67, 83, 91, 94, 143, 144/2023; Sez. III, n. 307/2023*). E ciò a differenza che per la diversa ipotesi in cui la lacunosità del sistema di controllo regionale delle spese avesse impedito, di fatto, una manifesta esteriorizzazione del danno, pertanto da traslarsi quanto meno al momento dell'espletamento delle indagini penali. Nella pronuncia di seguito richiamata si è dato conto del percorso interpretativo che ha condotto all'ultimo approdo ermeneutico dando rilievo alla differenza di fattispecie che aveva condotto ad un precedente diverso pronunciamento, manifestamente

condizionato dalla peculiarità del caso concreto, laddove vi era stata la condanna, in sede di patteggiamento ravvisandosi, pertanto, *in nuce*, un doloso occultamento del danno (*sent. n. 448/2023, Sez. I*).

In materia di occultamento doloso del danno è stato affermato che il medesimo è rilevabile qualora la condizione prevista per l'erogazione dei finanziamenti agevolati ad una società ovvero l'aumento di capitale sociale con mezzi propri, sia adempiuto dai soci mediante modalità fittizie che celano una partita di giro, con raggio a carico dell'amministrazione erogatrice del contributo, consapevolmente ingannata circa la sussistenza di una condizione di ammissibilità del beneficio; il termine iniziale della prescrizione è stato, in tale fattispecie, individuato al momento della conoscenza, da parte della Procura erariale, della sussistenza del danno (*sent. n. 21/2023, Sez. III*).

Con riguardo al danno da mancata o minore entrata è stato affermato che lo stesso diventa certo, attuale e risarcibile solo in virtù del compiersi della prescrizione civilistica del diritto vantato dall'amministrazione. La sezione ha aderito all'orientamento della giurisprudenza contabile che ritiene consumato e attuale il danno erariale da mancata/minore entrata soltanto quando sia decorso inutilmente il termine di prescrizione per la riscossione del credito, ovvero quand'esso sia divenuto ormai inesigibile. Pertanto, riformando la pronuncia di primo grado, la sentenza ha concluso affermando che nella specie opera il termine quinquennale di prescrizione dell'azione erariale *ex art. 1, c. 2, l. n. 20/1994*, il quale decorre dal momento della perdita definitiva del diritto di credito della p.a. al pagamento dei canoni demaniali, vale a dire dalla maturazione della prescrizione civilistica degli stessi (*sent. n. 213/2023, Sez. II*).

In relazione ancora al danno da mancata entrata da riscossione derivante è stato affermato che il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità erariale decorre dal giorno del passaggio in giudicato della sentenza del giudice tributario che ha accertato la errata notificazione della cartella di pagamento del concessionario della riscossione (*sent. n. 20/2023, Sez. app. Sicilia*).

#### *Giudizi di revocazione*

In ordine all'applicazione ai ricorsi per revocazione dell'art. 180, c. 1, c.g.c., come modificato, da ultimo, dall'art. 6, c. 3, lett. b), d.l. 1° aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni dalla l. 28 maggio 2021, n. 76, è stato ribadito che ancorché la regolazione relativa alla "proposizione e termini per la domanda" del mezzo revocatorio trova autonoma considerazione e disciplina nell'ambito dell'art. 203, c.g.c., la disposizione si estende anche a questo rimedio impugnatorio straordinario, andando ad integrare gli adempimenti posti a carico del ricorrente per revocazione. Con la stessa novella è stato espressamente reintrodotta l'obbligo di deposito del ricorso, con la prova delle eseguite notificazioni, entro trenta giorni dall'ultima notificazione dello stesso; adempimento già previsto nella prima formulazione del d.lgs. n. 174/2016. Conseguentemente, la sezione ha dichiarato l'inammissibilità per tardività del ricorso in revocazione, in quanto il deposito del ricorso notificato è avvenuto oltre il termine decadenziale di trenta giorni dall'avvenuta notifica, previsto dall'art. 180, c. 1, c.g.c. (*sent. n. 211/2023 Sez. II; sent. n. 39/2023, Sez. III*).

È stato escluso che il provvedimento di archiviazione dell'azione penale, ancorché analitico e diffusamente motivato, possa costituire una pronuncia rispetto

alla quale verificare l'esistenza di un contrasto tra giudicati ai sensi dell'art. 202, c. 1, lett. g) c.g.c. e ciò in quanto il decreto di impromuovibilità dell'azione penale non impedisce che lo stesso fatto venga diversamente definito, valutato e qualificato dal giudice civile o contabile poiché, a differenza della sentenza, che giunge all'esito di un processo spiegando gli effetti di cui all'art. 652 c.p.p., il provvedimento di archiviazione ha per presupposto la mancanza di un processo e non dà luogo a preclusioni di alcun genere (*sent. n. 8/2023, Sez. II*).

L'ipotesi revocatoria di cui all'art. 202, c. 1, lett. 1, c.g.c. presuppone, per consolidata giurisprudenza, il rinvenimento, dopo la sentenza impugnata, di un documento decisivo ad essa preesistente, che la parte non aveva potuto produrre in giudizio per causa di forza maggiore ovvero per fatto dell'avversario, non potendo conseguentemente trovare spazio nell'ipotesi di atto/documento formato dopo la decisione. Inoltre, la decisività dei nuovi documenti, rinvenuti dopo la sentenza, implica l'idoneità degli stessi a provocare una decisione diversa, mediante la prova diretta dei fatti di causa e va quindi esclusa quando essi siano in grado di fornire semplici elementi indiziari, utilizzabili per il convincimento su quei fatti solo in concorso con altri elementi (*sent. n. 29/2023, Sez. II*).

Quanto all'interferenza del giudicato penale e di quello contabile, disciplinata dall'art. 202, c. 1, lett. g), c.g.c. (art. 395, n. 5, c.p.c.), la sezione ha richiamato la giurisprudenza di legittimità secondo cui, perché una sentenza possa considerarsi contraria ad altra precedente avente tra le parti autorità di cosa giudicata, occorre che tra i due giudizi vi sia identità di oggetto e di soggetti, tale che tra le due vicende sussista una ontologica e strutturale concordanza degli estremi sui quali deve essere espresso il secondo giudizio, rispetto agli elementi distintivi della decisione emessa per prima (*sent. n. 401/2023, Sez. II*).

È stato in più occasioni ribadito che il ricorso per revocazione è un mezzo di impugnazione a critica vincolata e il relativo giudizio si compone di due fasi: il c.d. *iudicium rescindens*, nel quale il giudice verifica la sussistenza, nel caso concreto, del motivo di revocazione invocato dal ricorrente e tassativamente previsto dall'art. 202 c.g.c., e il c.d. *iudicium rescissorium*, nel quale il giudice, accertata la ricorrenza del motivo di impugnazione, procede al proprio sindacato di merito. Nell'ipotesi di ricorso per revocazione della sentenza inficiata da errore di fatto, ai sensi dell'art. 202, c. 1, lett. f), il collegio deve verificare se è incorso in un contrasto tra due rappresentazioni dello stesso fatto, una emergente dalla sentenza, frutto di mera supposizione, l'altra dagli atti processuali e non oggetto di contestazione tra le parti. È inammissibile il ricorso per revocazione strumentale alla riproposizione di motivi di doglianza già esaminati in appello e ritenuti infondati (*sent. n. 46/2023, Sez. app. Sicilia*).

L'errore revocatorio presuppone la sussistenza di un errore di fatto, ossia di un errore meramente percettivo risultante in modo incontrovertibile dagli atti e tale da aver indotto il giudice a fondare la valutazione della situazione processuale sulla inesistenza od esistenza di un fatto, positivamente accertato in sede processuale, che, ove invece esattamente percepito, avrebbe determinato una diversa valutazione della situazione processuale, mentre esula, viceversa, dall'errore revocatorio, quello che coinvolge l'attività valutativa dell'organo decidente (*sent. n. 121/2023, Sez. III*).

Rientra nell'ambito dell'errore di fatto, rilevante ai fini della revocazione di cui all'art. 202, c. 1 lett. f), l'inserimento, tra le voci di danno, di pagamenti, imputati al convenuto (ma, in realtà, effettuati dall'Amministrazione in data successiva alla sua cessazione delle funzioni) quando, sul punto, la sentenza, impugnata in revocazione, non si sia pronunciata e i fatti lamentati dal ricorrente presentino i caratteri della evidenza e dell'obiettività (*sent. n. 28/2023, Sez. app. Sicilia*).

#### *Giudizi di interpretazione*

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. Il giudizio di interpretazione viene, dunque, a collocarsi nell'ambito della disciplina dell'esecuzione delle decisioni e si caratterizza per un'intima interconnessione genetico - funzionale con le forme di attuazione di quest'ultima. Esso, infatti, rappresenta un'ipotesi di cognizione eventuale del giudice contabile che, ancorché autonoma rispetto al procedimento seguito per l'esecuzione della decisione, è strutturalmente e funzionalmente connessa a quest'ultimo, non potendo l'interpretazione integrare o modificare *in executivis* le statuizioni contenute nella decisione, ma soltanto chiarirne i contenuti precettivi, così come emergono dal complesso motivazione - dispositivo (*sent. n. 374/2023, Sez. II*).

#### *Giudizi con rito abbreviato*

Nel rito abbreviato, la cui *ratio* mira a consentire alla parte interessata di definire, per le vie brevi, un processo comunque volto all'accertamento della responsabilità amministrativa, al giudice è devoluta la cognizione piena della controversia, al fine di valutare la sussistenza di tutti i presupposti processuali e di merito (sia soggettivi sia oggettivi) dell'azione promossa, e tra questi, anche la giurisdizione, ragion per cui la questione di giurisdizione rimane rilevabile d'ufficio in primo grado, anche in sede di rito abbreviato, stante la rilevanza costituzionale dei criteri di riparto della giurisdizione e l'intrinseca natura decisoria del provvedimento che definisce il giudizio di responsabilità, sia pure con rito speciale (*sent. n. 145/2023, Sez. II*).

Non è previsto alcun gravame avverso il decreto di rigetto del rito abbreviato in primo grado, *ex art. 130, c.g.c.*, nonostante la sua natura indubbiamente decisoria, rimanendo infatti nella discrezionalità del legislatore prevedere siffatta forma di giustiziabilità neppure risultando impugnabile la sentenza che definisce il medesimo rito. La tutela della parte che si veda negata l'ammissione al rito è recuperata, infatti, tramite la decisione di merito finale. Laddove, peraltro, in sede di appello dovesse accertarsi, in dissonanza con la statuizione di prime cure, una imputazione a titolo meramente colposo dell'illecito, al fine di non pregiudicare irrimediabilmente la posizione del condannato, con una quantificazione del danno superiore ai limiti di cui dell'art. 130, c. 1, c.g.c., dovrà farsi un'applicazione analogica, stante l'identità di *ratio*, di quest'ultima disposizione, così tutelando l'interesse del responsabile (*sent. n. 93/2023, Sez. I*).

### 3. Altre questioni processuali

*Rapporti fra giudizio civile, penale, amministrativo e giudizio di responsabilità amministrativa. Rilevanza della sentenza di patteggiamento anche a seguito dell'intervento del d.lgs. n. 150/2022*

È stata ribadito il principio di possibile concorrenza dell'azione risarcitoria proposta avanti al giudice ordinario 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, a tutela degli interessi delle amministrazioni pubbliche danneggiate da soggetti legati alle stesse da un rapporto di servizio. 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'improcedibilità dell'azione erariale in caso di intervenuto pieno soddisfacimento del credito erariale, che preclude la prosecuzione del giudizio (*sent. n. 68/2023, Sez. II*). È stato anche osservato come, in via generale, nessun impedimento è configurabile per il creditore che, nell'intento di soddisfare un proprio diritto, voglia munirsi di più titoli esecutivi, non esistendo nel nostro ordinamento giuridico alcun divieto assoluto di duplicazione dei titoli. Pertanto, sino all'integrale soddisfacimento del credito erariale è sempre configurabile per l'amministrazione l'interesse a munirsi di una sentenza di condanna per responsabilità erariale, anche ove disponga già di un diverso titolo esecutivo.

Con riferimento al materiale derivante dal giudizio penale, il medesimo ben può essere esaminato e valutato dal giudice contabile, per essere posto, peraltro unitamente a tutta la restante documentazione raccolta dagli Inquirenti, a base della decisione, senza che ciò implichi alcuna violazione del diritto di difesa. Ai sensi dell'art. 116 c.p.c., tutti gli elementi utili per la conoscenza dei fatti, comunque acquisiti, anche in sede processuale e preprocessuale penale, devono e possono essere oggetto di autonoma valutazione da parte del giudice contabile, in quanto concorrono alla formazione del convincimento sull'esistenza dell'eventuale danno e delle conseguenti responsabilità amministrative/contabili (*sent. n. 6/2023, Sez. app. Sicilia*).

Gli elementi probatori formati nell'indagine penale rilevano nel giudizio innanzi alla Corte dei conti non quali prove in senso tecnico ma quali elementi da valutare nel contraddittorio delle parti e che possano integrare indizi gravi, precisi e concordanti. Il giudice ha il potere-dovere di qualificare autonomamente i fatti posti alla base della domanda o dell'eccezione e di individuare le norme di diritto applicabili, anche in difformità delle indicazioni offerte dalle parti, con l'unico limite di non modificare i fatti posti a base della domanda per non incorrere nel vizio di ultrapetizione, proponendo una realtà fattuale diversa da quella prospettata (*sent. n. 398/2023, Sez. III*).

In alcune pronunce è stata analizzata la portata della modifica introdotta all'art. 445, c. 1-bis c.p.p. in merito alla rilevanza della sentenza di patteggiamento penale nel giudizio di responsabilità amministrativa. L'art. 445, c. 1-bis, c.p.p., come novellato dal d.lgs. n. 150/2022 "Riforma Cartabia" (in vigore dal 30 dicembre 2022), recita che la sentenza di patteggiamento «anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per

l'accertamento della responsabilità contabile. Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'art. 444, c. 2, c.p.p., alla sentenza di condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna».

A seguito dell'entrata in vigore della richiamata riforma è stato affermato che la sentenza di patteggiamento è inefficace nel giudizio amministrativo-contabile quanto al profilo del giudicato e alla valenza probatoria, mentre resta pienamente valutabile il materiale probatorio, idoneo a fondare la condanna risarcitoria nel processo erariale, acquisito nelle indagini preliminari e posto a fondamento della non assoluzione dell'imputato nell'ambito della pronuncia di una sentenza *ex art. 444 c.p.p.* (*sent. n. 347/2023, Sez. III*).

È stato precisato che anche prima della riforma introdotta dal d.lgs. n. 150/2022, nel giudizio contabile era già pacifica la circostanza che la sentenza di patteggiamento, non producendo gli stessi effetti di cui all'art. 651 c.p.p., ai fini della sua efficacia extra penale nel processo contabile, rappresenta un grave indizio di colpevolezza che deve, tuttavia, trovare adeguato riscontro nel supporto probatorio fornito dal requirente ovvero può trovare parziale attenuazione negli elementi forniti dalla difesa (*sent. nn. 25 e 377/2023, Sez. I*).

La citata norma si pone, quindi, nel solco della consolidata giurisprudenza contabile che afferma che la sentenza di patteggiamento ai sensi dell'art. 444, c.p.p., pur non potendosi tecnicamente configurare come una pronuncia di condanna, non preclude al giudice di merito di procedere ad un autonomo accertamento dei fatti storici su cui si fonda l'imputazione per responsabilità erariale. In buona sostanza, alla luce dei fatti allegati e delle prove prodotte con l'atto di citazione, il giudice contabile procede ad un nuovo esame dei fatti costitutivi della domanda risarcitoria (*sent. n. 237 e 279/2023, Sez. II*).

*Omessa pronuncia e violazione degli artt. 101, c. 3, c.g.c. e 112, c.p.c.*

Avuto riguardo al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, espressamente previsto per il giudizio contabile dall'art. 101, c. 3, c.g.c. con formulazione sostanzialmente analoga a quella di cui all'art. 112 c.p.c. è stato affermato, in linea con la giurisprudenza di legittimità, che la sua violazione 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. Il giudice non incorre nel vizio di ultrapetizione o extrapetizione qualora renda la pronuncia richiesta in base ad un'autonoma qualificazione giuridica dei fatti allegati, ad argomentazioni giuridiche diverse e a diversa valutazione delle prove, essendo il giudice libero di individuare l'esatta natura dell'azione, di porre a base della pronuncia considerazioni di diritto diverse, di rilevare - indipendentemente dall'iniziativa della controparte - la mancanza degli elementi che caratterizzano l'efficacia costitutiva o estintiva di una pretesa della parte, attenendo ciò all'esatta applicazione della legge (*sent. n. 272/2023, Sez. III*). 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.

#### *Divieto di nova in appello*

È stato affermato che le eccezioni vietate in appello, ai sensi l'art. 193, c. 1, c.g.c., sono soltanto quelle "non rilevabili d'ufficio", ossia le eccezioni "in senso stretto" o "proprie" (*sent. n. 159/2023, Sez. III*).

Allorquando un rilievo venga formulato per la prima volta in appello risultando incontestato in primo grado e sul quale non si è, conseguentemente, pronunciato il primo Giudice, la sua delibazione in grado di appello determinerebbe una chiara violazione del divieto di nova, sancito dall'art. 193, c. 1 c.g.c., la cui finalità ultima è quella di evitare che venga eliso un grado di giurisdizione (*sent. n. 7/2023 Sez. App. Sicilia; sent. n. 183/2023, Sez. III*).

Avuto riguardo alla formazione del giudicato interno è stato affermato che il vizio di eccesso di potere giurisdizionale, in quanto oggetto di eccezione rilevabile di ufficio, non rientra nel divieto di nova in appello di cui all'art. 193, c.g.c., mentre il giudicato interno si forma esclusivamente qualora il giudice di primo grado abbia affermato, anche implicitamente, la propria giurisdizione e le parti abbiano prestato acquiescenza a tale statuizione; pertanto, tale vizio può essere dedotto quale motivo di gravame indipendentemente dalla prospettazione in primo grado (*sent. n. 274/2023 Sez. III*).

#### *Raccordo tra funzione giurisdizionale e di controllo: rilevanza probatoria nel giudizio di responsabilità amministrativa dei pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva*

È stato affermato che, in ossequio al criterio di delega di cui all'art. 20, c. 2 lett. p), l. n. 124/2015, dalla previsione introdotta dall'art. 95, c. 4, c.g.c. discende che nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa il convincimento del giudice non può formarsi prescindendo dalla valutazione dei pareri resi della Corte dei conti in sede consultiva, dovendo il medesimo obbligatoriamente ricomprenderli tra gli elementi sui quali fonda la decisione, dandone conseguentemente conto in motivazione sia per fornirvi adesione quanto - *a fortiori*- per discostarsene. È stato confermato il principio per cui tale disposizione instaura un momento essenziale di raccordo tra le sue funzioni di controllo e giurisdizionali, cui il legislatore guarda con favore. La sezione ha ritenuto peraltro non condivisibile l'assunto della Procura appellante laddove veniva ricollegata alla previsione di cui all'art. 95, c. 4, c.g.c., una "scriminante speciale", in relazione alla quale sarebbe difettata, nel caso di specie, la formale eccezione delle parti convenute, non trattandosi "di questioni rilevabili d'ufficio". La sezione ha escluso che sia previsto un effetto conformativo in capo al giudice della responsabilità risultando il giudice obbligato dalla lettera del comma 4 dell'art. 95, c.g.c. a ricomprendere, tra gli elementi rilevanti ai fini del formarsi del proprio libero convincimento, i pareri resi in sede consultiva "ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità", senza peraltro implicare obbligatoria adesione alle relative risultanze. Si è concluso che la richiamata previsione incide sul libero apprezzamento del giudice nella misura in cui impone al medesimo di considerare,

nella formazione del proprio convincimento la sussistenza di pareri resi in sede consultiva, senza con ciò impingere nel merito della valutazione, rimessa all'autonomo sindacato del giudice della responsabilità. Non ricorrendo la natura di esimente della responsabilità, i pareri che il giudice è chiamato a valutare non assumono il rilievo di prove, assoggettate al principio di disponibilità, non integrando elementi fattuali assoggettati al relativo onere probatorio. Essi non assurgono a fatti estintivi del credito erariale confluendo tra gli elementi liberamente valutabili (nel merito), ai fini dell'esame di sussistenza della colpa grave e del nesso causale. L'onere di produzione in giudizio, previsto dalla norma, è stato quindi ritenuto ritualmente assolto dall'espresso e pedissequo richiamo ai contenuti dei pareri, riportati sia nella deliberazione comunale in questione, sia negli atti difensivi (*sent. n. 248/2023, Sez. II*).

#### *Estinzione del giudizio*

Non è applicabile all'atto di citazione in giudizio la sanzione della estinzione del processo prevista dall'art. 111, c.g.c. in tema di riassunzione del giudizio sospeso o interrotto, la cui disciplina prevede, invece, la perentorietà del termine per tale incumbente a carico della parte cui spetta rinnovare la citazione, proseguire, integrare o riassumere il giudizio. La sezione ha precisato che i termini previsti dal codice di giustizia contabile in generale, in assenza di specifiche disposizioni di legge che ne statuiscano la perentorietà, sono ordinatori, con conseguente inapplicabilità della sanzione di nullità nel caso di loro violazione (*sent. n. 57/2023, Sez. II*).

È stata affermata la possibilità che sia dichiarata l'estinzione del giudizio nell'ipotesi in cui risultino insussistenti i presupposti per la trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio riconosciuto dalla sentenza di prime cure in capo al loro dante causa. È stato rilevato che, in applicazione dell'art. 108, c. 6, c.g.c., il pubblico ministero può chiedere l'immediata declaratoria di estinzione del processo "se ritiene non sussistere i presupposti per la riassunzione nei confronti degli eredi". A tale ultimo riguardo, è stato rammentato che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi d'illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi" (art. 1, c. 1, l. n. 20/1994). In altri termini, in caso di condanna al risarcimento del danno da parte del giudice contabile, la trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio è regolamentata secondo un modello diverso da quello dell'obbligazione di diritto comune, in quanto è condizionata alla sussistenza "dell'illecito arricchimento del dante causa" e del "conseguente indebito arricchimento degli eredi" (*sent. n. 276/2023, Sez. III*).

In una pronuncia è stato affermato che la rinuncia all'impugnazione ha natura di atto sostanziale e non necessita di accettazione ben potendo anche essere tacita quando vi sia incompatibilità assoluta tra il comportamento dell'attore e la volontà di proseguire nella domanda proposta (*sent. n. 225/2023, Sez. I*). È stato osservato, al riguardo, che, anche applicando l'art. 110, c.g.c., gli effetti sostanziali non cambierebbero in quanto la rinuncia all'appello comporta, sostanzialmente, una rinuncia all'azione, passando in giudicato, nei confronti del rinunciante, la pronuncia di primo grado. In diversa fattispecie è stata dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 110, c. 6, c.g.c., stante la rinuncia agli atti presentata

dall'appellante e notificata sia alla procura generale che alla procura regionale dando rilievo alla dichiarazione di presa d'atto del rappresentante della procura generale contenuta nella memoria conclusionale, alla quale è stata ricollegato un valore di accettazione della rinuncia (*sent. n. 453/2023, Sez. III*).

Il p.m. contabile è dotato di una propria legittimazione ad agire, in quanto portatore di un interesse generale dello Stato-comunità, diverso da quello dell'amministrazione danneggiata, di carattere non meramente risarcitorio ma volto ad accertare ovvero ad escludere la responsabilità (sia essa contrattuale o extracontrattuale) di un determinato soggetto nello svolgimento di funzioni di pubblico interesse; è stato affermato che, per l'effetto, non è precluso alla procura contabile lo svolgimento di un'autonoma attività di indagine e non opera la decadenza prevista per la riassunzione del giudizio da parte dell'amministrazione danneggiata, a seguito di sentenza declinatoria della giurisdizione da parte del giudice ordinario ma, eventualmente, la mancata produzione degli effetti favorevoli della *translatio iudicii* (*sent. n. 344/2023, Sez. III*).

#### *Sequestro in appello*

In sede di reclamo in appello avverso l'ordinanza del giudice designato che ha confermato il decreto presidenziale concessivo del sequestro conservativo, sono state ritenute infondate le eccezioni sollevate dai reclamanti: in primo luogo quella secondo cui il legislatore avrebbe optato per la possibilità di attribuzione dell'efficacia esecutiva alla sentenza di primo grado favorevole, all'uopo rilevando che al provvedimento concessivo del sequestro conservativo deve riconoscersi l'effetto "prenotativo" derivante dal *vinculum juris* apposto sui beni ai quali esso inerisce, al fine di poter consentire soltanto in un secondo momento - ricorrendone le condizioni, attraverso la sua conversione in pignoramento - il soddisfacimento del diritto alla cui tutela è funzionalmente preordinato, per cui risulta netta la distinzione rispetto alla diversa finalità cui tende l'azione intrapresa in forza di un valido titolo esecutivo. È stata ritenuta altresì infondata la tesi dei reclamanti secondo la quale il rimedio del sequestro in appello sarebbe esperibile solo in caso di rigetto della domanda della procura da parte del giudice di prime cure in quanto l'unico presupposto normativamente individuato dall'art. 77, c.g.c. è che "vi sia il fondato timore che nelle more della decisione di appello le garanzie patrimoniali del credito vengano meno" mentre, quanto alla forma, il legislatore ne ammette la proponibilità sia "contestualmente alla proposizione del gravame" sia "con atto separato". È esente da vizi il provvedimento di concessione del sequestro conservativo emesso in assenza di formalizzazione della costituzione della procura generale in giudizio, risultando coerente con il ruolo svolto dalla parte pubblica nel giudizio di responsabilità amministrativa (*ord. n.26/2023, Sez. II*).

Ancora in ordine ai presupposti per la concessione del sequestro cautelare in appello, è stato rilevato che, sul piano sistematico, deve attribuirsi preminenza al momento valutativo del periculum rispetto al *fumus* (che rimane recessivo). Tale prevalenza trova conferma esaminando una serie di elementi anche letterali, di interpretazione delle norme rilevanti: 1) l'*incipit* dell'art. 77 c.g.c.; 2) il differente tenore letterale del corrispondente esordio della norma generale in tema di sequestro conservativo *ante causam* (art. 74, c.g.c.); 3) l'esigenza di coordinare e armonizzare il diverso grado di approfondimento della fase decisoria di merito di primo grado con

quella cautelare di secondo grado, evitando il rischio di scrutinio della vicenda con una profondità di lettura non perfettamente coerente con l'indispensabile sommarietà del suddetto giudizio cautelare (*ord. n. 22/2023, Sez. I*).

#### **4. Questioni sostanziali in materia di responsabilità amministrativa**

*Elementi costitutivi della responsabilità*

*Danno erariale*

In una fattispecie in cui veniva in contestazione un'ipotesi di danno erariale derivante da un'operazione di cessione di credito, dalla quale l'ente assunto come danneggiato non sarebbe riuscito a conseguire i vantaggi sperati, ma al contrario avrebbe subito una perdita è stato rimarcato come il danno alla finanza pubblica costituisca elemento strutturale necessario per la sussistenza della responsabilità amministrativa. L'azione della procura, del resto, anche in ragione della necessaria esistenza di una specifica denuncia di danno (art. 51, c. 1, c.g.c.), deve presupporre un pregiudizio effettivo, attuale e concreto. Nella fattispecie, la sezione non ha ritenuto sussistente il danno nell'ambito dell'operazione finanziaria contestata non essendo stata causa di una *deminutio patrimonii*, rilevandosi solo una mera *mutatio patrimonii*, lasciando quantitativamente inalterato il patrimonio stesso (*sent. n. 379/2023, Sez. I*).

In ordine all'elemento del danno erariale è stato escluso che la condotta gestoria connotata da irritualità delle procedure di spesa ma che ha comunque condotto all'integrale pagamento di un canone periodico per l'uso di una porzione di immobile per scopi istituzionali, abbia dato luogo ad un danno erariale. Al riguardo è stato ribadito il principio secondo il quale la non conformità dell'azione amministrativa alle puntuali prescrizioni che ne regolano lo svolgimento non è idonea a generare, *ex se*, una responsabilità amministrativa in capo all'agente, ma può assumere una simile rilevanza allorché quegli atti integrino una condotta almeno gravemente colposa, foriera di un nocimento economico per l'Amministrazione. Nella specie, è stato escluso che le pur rilevanti devianze dalle vincolanti prescrizioni in tema di procedura di spesa degli enti locali, variamente realizzate in un ampio segmento temporale, abbiano generato eventi dannosi per l'erario dell'Ente, avendo quest'ultimo fatto ricorso allo strumento del riconoscimento del debito fuori bilancio, in grado di compensare le criticità gestorie in relazione alle quali aveva trovato origine il debito poi adempiuto (*sent. n. 21/2023, Sez. II*).

La violazione dei principi di trasparenza e di imparzialità dell'amministrazione, con assenza di predeterminazione dei principi e dei criteri per l'erogazione di pubblici contributi ad associazioni senza fine di lucro, costituisce un sintomo dell'illiceità amministrativo-contabile, non sufficiente, tuttavia, ad integrare la relativa responsabilità in assenza della dimostrazione di un danno erariale ad esso causalmente ricollegabile (*sent. n. 248/2023, Sez. II*). Sulla base dei richiamati principi nella fattispecie è stata esclusa la responsabilità amministrativa del sindaco, del segretario, dei dipendenti e funzionari comunali e dei componenti di una giunta comunale a seguito dell'erogazione di contributi a fondo perduto ad un'associazione senza fine di lucro, in assenza della dimostrazione di un danno erariale e considerata

l'effettiva completa realizzazione nonché la concreta fruizione delle opere da parte della collettività amministrata.

*Elemento psicologico e incidenza della novella di cui all' art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020*

La valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa va condotta alla stregua di un giudizio prognostico *ex ante*, alla luce degli strumenti di conoscenza ed esperienza di cui il soggetto poteva disporre nel momento in cui ha agito e con una considerazione globale e non atomistica di tutti gli elementi di fatto e di diritto ricorrenti nel caso concreto, con particolare riferimento all'atteggiarsi del soggetto in relazione agli obblighi di servizio relativi allo svolgimento degli specifici compiti di ufficio al medesimo affidati e tenuto conto delle circostanze organizzative, ambientali e personali che hanno condizionato il suo comportamento asseritamente produttivo di danno. Nella fattispecie riguardante la contestata responsabilità di un avvocato dell'ente pubblico al quale veniva addebitato di aver indotto l'amministrazione a proporre opposizione ad un decreto ingiuntivo, rispetto alla quale l'amministrazione risultava soccombente, è stato escluso che fosse ravvisabile una grave e marchiana leggerezza e superficialità ovvero evidente trascuratezza degli obblighi di servizio e negligenza operativa immediatamente percepibile in cui dovrebbe sostanzarsi la contestata colpa grave (*sent. n. 58/2023, Sez. I; sent. n. 429/2023, Sez. I*).

Una serie di pronunce ha preso in esame l'incidenza della disciplina temporanea introdotta dall'art. 21, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

Avuto riguardo all'ambito di applicabilità della disposizione è stata data continuità al principio già in precedenza affermato secondo cui, in adesione ad un'interpretazione letterale e sistematica, è stato riaffermato che la menzionata norma di esenzione da responsabilità nel caso di condotte attive connotate da colpa grave è di carattere eccezionale; si conferma altresì che la limitazione di responsabilità ivi prevista non tocca le condotte omissive, le quali continuano a essere perseguibili anche se caratterizzate da colpa grave (*sent. n. 356/2023, Sez. II*).

In una fattispecie concernente un'ipotesi di responsabilità amministrativa, contestata ad un dipendente di un'A.U.S.L., a titolo di colpa grave, connessa alla perdita, per deterioramento, di numerosi flaconi contenenti il vaccino anti Covid-19, a seguito del cattivo funzionamento del frigorifero in cui i predetti flaconi erano conservati all'interno della farmacia ospedaliera, la sezione ha riformato la sentenza assolutoria del giudice di prime cure valorizzando la natura mista della condotta attribuita al convenuto, non solo attiva ma anche omissiva. Anche nel vigore della normativa recata dall' art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020, è stata ravvisata l'azionabilità della responsabilità amministrativa posto che alla condotta attiva oggetto di valutazione nella decisione assolutoria di prime cure (silenziamiento del segnale di allarme) è conseguita quella omissiva (mancata attivazione delle procedure di emergenza e mancata richiesta di intervento tecnico), allorquando si configurava in capo al medesimo operatore un preciso obbligo di vigilanza, verifica e controllo derivante dal rapporto di servizio tra il dipendente e l'azienda sanitaria, in relazione allo specifico ruolo rivestito. La sezione, non condividendo la ricostruzione della sezione territoriale circa la configurabilità della condotta del convenuto in termini di contegno attivo, ha precisato che la richiamata norma (nella versione vigente *ratione*

*temporis*), nel suo chiaro tenore letterale, fa risaltare che la limitazione di responsabilità ivi prevista non tocca le condotte omissive (peraltro, senza alcun riferimento a contegni “totalmente” inerti o omissivi), le quali continuano ad essere perseguibili anche se caratterizzate da colpa grave (*sent. n. 356/2023, Sez. II*).

In una diversa fattispecie, in cui erano stati chiamati a rispondere due soggetti, nelle rispettive qualità di responsabile del settore servizi di un comune e di responsabile unico del procedimento, per sentirli condannare, in solido tra loro, al risarcimento del danno, in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri, della somma spesa per l’acquisto ingiustificato, di quattro auto vetture *Sport Utility Vehicle* (d’ora innanzi SUV), in asserita violazione delle finalità stabilite dalla legge che disponeva il finanziamento, la procura rinveniva nelle condotte poste in essere gli estremi del dolo c.d. “penalistico” di cui all’art. 21, d.l. n. 76/2020, *ratione temporis* applicabile alla fattispecie, ravvisabile nella preordinata volontà degli stessi ad addivenire all’acquisto dei SUV, mentre le altre attività erano sostanzialmente dirette a dissimulare tale volontà. Il giudice di prime cure ravvisava nella condotta degli appellanti quantomeno gli estremi del dolo eventuale, stante la pervicacia nel volere impiegare integralmente e ad ogni costo il finanziamento concesso, sì da non doverlo restituire, pur in assenza dei presupposti legittimanti. È stato affermato che l’art. 21, c. 1, d.l. n. 76/2020, nel richiedere, ai fini della prova del dolo, la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso, è compatibile non solo con ipotesi di dolo intenzionale e con il dolo diretto, ma anche con il dolo eventuale, che costituisce lo stadio più lieve d’intensità dolosa. È stato quindi affermato che nell’interpretazione dell’art. 21, d.l. n. 76/2020, l’espressione “...la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso...” deve includere anche il dolo eventuale che sussiste laddove l’adesione psichica dell’agente sia rivolta non solo alla condotta illecita e anti-doverosa, bensì anche alle sue conseguenze dannose che costituiscono un evento accessorio e collaterale non oggetto di volizione diretta ed immediata da parte del soggetto agente che, ciò nonostante, si autodetermina ugualmente nella propria condotta, accettando la prospettiva di cagionare un danno all’erario (*sent. n. 62/2023, Sez. app. Sicilia*).

Quanto al profilo dell’accertamento dell’elemento della colpa grave in fattispecie di malpractice sanitaria è stato affermato che in materia di responsabilità amministrativo-contabile del dipendente pubblico, va esclusa la possibilità di far ricorso tout court ad una nozione di responsabilità o colpa d’apparato. Sul punto, infatti, v’è uno scostamento tra le regole della responsabilità contabile e quelle della responsabilità civile, secondo le quali la responsabilità del medico si estende automaticamente *ex art. 1228 c.c.* alla struttura che se ne è avvalsa per i propri fini, permettendo l’espletamento della prestazione sanitaria, non graduandosi la colpa tra chi ha male eseguito la prestazione e chi avrebbe dovuto assicurare un’esecuzione da parte di persona idonea. A ciò nel sistema civilistico corrisponde la regola della solidarietà passiva a vantaggio del danneggiato, che manca nella responsabilità contabile, in cui, salvi i casi di dolo, vige invece la regola della parziarietà (*sent. n. 366/2023, Sez. II*).

#### *Nesso causale*

Il giudice contabile procede nel suo agire, e quindi in particolare riguardo la verifica del nesso di causalità tra le condotte di ognuno e l’evento generativo del

danno, secondo la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non". L'accertamento probatorio deve quindi consentire di fondare - all'esito di un completo e attento vaglio critico di tutti gli elementi disponibili - un convincimento dotato di un elevato grado di credibilità. In assenza di una espressa norma in materia di nesso causale nella responsabilità amministrativa, occorre mutuare i noti principi dettati in materia dagli artt. 40 e 41 c.p.. Verificata la causalità materiale, occorre accertare alla stregua dell'art. 1223 c.c. la c.d. "causalità giuridica", ossia, quale dimensione del danno sia conseguenza diretta ed immediata della condotta illecita, sempre secondo il paradigma della regolarità causale (normale effetto della condotta), valutato secondo il criterio della preponderanza dell'evidenza, ossia del 'più probabile che non. L'accertamento del nesso di causalità, quindi, viene condotto attraverso un procedimento di eliminazione mentale della condotta contestata e di verifica della sussistenza o meno dell'evento (teoria della condicio sine qua non) quale conseguenza 'normale', secondo il criterio dell'*id quod plerumque accidit*, della condotta considerata (Teoria della c.d. "regolarità causale") (*sent. n. 9/2023, Sez. app. Sicilia*). Il giudice contabile procede nel suo agire, e quindi in particolare riguardo la verifica del nesso di causalità tra le condotte di ognuno e l'evento generativo del danno, secondo la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non". L'accertamento probatorio deve quindi consentire di fondare - all'esito di un completo e attento vaglio critico di tutti gli elementi disponibili - un convincimento dotato di un elevato grado di credibilità. In assenza di una espressa norma in materia di nesso causale nella responsabilità amministrativa, occorre mutuare i noti principi dettati in materia dagli artt. 40 e 41 c.p..

In ordine alla prova del nesso causale tra condotta e danno è stato ribadito il principio secondo il quale, 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 (*sent. n. 169/2023, Sez. II; sent. n. 88/2023, Sez. I*).

#### *Insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*

La c.d. esimente politica di cui all'art. 1, c. 1-ter, l. n. 20/1994, nasce come corollario del principio di separazione fra la direzione politica e la gestione amministrativa, al fine di esonerare dalla responsabilità i vertici politici che abbiano approvato in buona fede atti squisitamente tecnici, e di altissima specializzazione, la cui attività istruttoria prodromica sia stata demandata ad organi amministrativi altamente qualificati. Pertanto, l'ambito di operatività della norma va rigorosamente circoscritto ad ipotesi eccezionalmente complesse da un punto di vista tecnico; se così non fosse, la stessa si tradurrebbe in un generalizzato esonero della responsabilità per gli organi politici (*sent. n. 144/2023, Sez. III*).

La ratio normativa dell'introduzione della c.d. "scriminante politica" della responsabilità amministrativa è di evitare il coinvolgimento degli organi politici che, in buona fede, abbiano adottato atti confidando nel buon operato degli organi

tecnici; ne consegue che tale esimente non può operare qualora i provvedimenti dannosi siano stati adottati in maniera palesemente irrazionale ed illegittima, omettendo addirittura di svolgere l'istruttoria prodromica alla delibera (*sent. n. 272/2023, Sez. III*).

#### *Compensatio lucri cum damno*

È stato ribadito che l'applicazione di tale istituto previsto nel giudizio di responsabilità amministrativa dall'art. 1, c. 1-bis, l. 20/1994, esige che il convenuto provi: 1) l'effettività del vantaggio (*utilitas*) conseguito dalla pubblica amministrazione; 2) l'identità causale tra il fatto produttivo di danno e quello produttivo del vantaggio; 3) la corrispondenza di quest'ultimo ai fini istituzionali dell'amministrazione che se ne appropria. Si è riaffermato che la *compensatio* possa trovare applicazione solo quando danno e vantaggio siano conseguenze immediate e dirette della stessa condotta, siccome causalmente idonea a produrre entrambi gli effetti. Nello specifico, è stato escluso in capo all'appellante, *ex* primario, in capo al quale era stata accertata una occulta, illecita e, comunque, non autorizzata, né autorizzabile perché incompatibile col regime di esclusività della prestazione, attività di refertazione extraistituzionale di esami radiologici per conto di quattro cliniche sanitarie private, accreditate con il Ssn, fosse riconoscibile la prospettata *utilitas* in relazione all'asserito raggiungimento degli obiettivi aziendali e nella massima produttività del suo reparto, né che fossero integrati i presupposti innanzi indicati dalla giurisprudenza per dar luogo all'invocata *compensatio* (*sent. n. 354/2023, Sez. II*).

In una fattispecie concernente il danno conseguente alla corresponsione di somme ad un dipendente a titolo di mansioni superiori, pur riconoscendosi che la condotta addebitata abbia prodotto un pregiudizio economico certo all'erario, con riferimento ai compensi erogati *contra legem*, la sezione ha tenuto conto delle attività effettivamente svolte dal dipendente incaricato, comunque dotato dei titoli di studio previsti per la nomina in contestazione (diploma di laurea), producendo così un'utilità per l'ente, che ha reputato congruo individuare nella misura del 50% rispetto all'originario importo individuato dalla stessa procura nell'atto di citazione (*sent. n. 473/2023, Sez. I*).

#### *Solidarietà e parziarietà dell'obbligazione erariale*

In ipotesi di responsabilità solidale passiva, che consente al creditore di pretendere l'intera prestazione da parte di ciascun debitore (1292 c.c.) il debitore che ha proceduto al pagamento provvederà successivamente a recuperare dai condebitori solidali, le quote di loro spettanza. L'eventuale riconoscimento da parte del Collegio dell'incidenza causale di altrui condotte nella determinazione del danno non potrebbe, in ogni caso, portare alla riduzione della quota di danno attribuibile al responsabile, non trattandosi di una ipotesi di responsabilità parziale, ove il Collegio potrebbe addebitare al convenuto unicamente la quota di danno a lui riconducibile escludendo, quindi, la quota astrattamente ricollegabile alla condotta di altri soggetti, ma di una ipotesi di responsabilità solidale, dove l'appellante è chiamato a rispondere per l'intero (per poi eventualmente rifarsi sul condebitore solidale relativamente alla sua quota di danno) (*sent. n. 398/2023, Sez. III*).

### *Responsabilità degli eredi*

La disciplina recata dall'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994, subordinando la trasmissibilità del debito agli eredi alla duplice condizione dell'illecito arricchimento del responsabile dante causa e al conseguente indebito arricchimento degli eredi, costituisce una deroga alla regola di diritto comune che consente al creditore di far valere le proprie ragioni nei confronti dell'erede del responsabile senza limitazioni di sorta. Da qui la necessità di una sua applicazione rigorosa, nel rispetto dei principi di effettività della giurisdizione (art. 2 c.g.c.) e di parità delle parti (art. 4 c.g.c.) per cui ciascuna delle quali deve essere posta nelle condizioni di assolvere l'onere probatorio, senza essere esposta a una *probatio* diabolica. Su tali basi è stato affermato che la prova dell'arricchimento indebito degli eredi, conseguente all'illecito arricchimento del dante causa, può essere fornita mediante il ricorso ad una presunzione semplice e, come tale, pertanto, superabile in via d'eccezione dai chiamati in causa. La prova per presunzioni, per poter fondare il libero convincimento del giudice deve, però, trovare ancoraggio in indizi gravi, precisi e concordanti dai quali risalire da elementi noti ad un fatto ignoto (*sent. n. 403/2023, Sez. III*)

Sulla scorta di tali indicazioni è stato altresì precisato che in tema di prova per presunzioni semplici, la presunzione di arricchimento degli eredi, anche solo per le minori passività potenziali, può ritenersi vinta in presenza di circostanze di segno contrario, quali la produzione di documentazione attestante un tenore di vita degli eredi modesto e risalente nel tempo e come tale incompatibile con il conseguimento di un ingente somma a titolo di indebito arricchimento (*sent. n. 64/2023, Sez. II*).

### *Potere riduttivo*

Solo a fronte di una condotta gravemente colposa è possibile l'esercizio del potere riduttivo che invece resta escluso in caso di illeciti dolosi. Tale istituto ha infatti l'obiettivo di ridurre il danno da imputare al responsabile in presenza di condizioni, oggettive o soggettive che, ad avviso del giudice, consentano che una quota di esso resti non risarcita, il che collide col particolare disvalore della condotta dolosa (*sent. n. 309/2023, Sez. I; sent. nn. 32/2023, Sez. II*).

In materia di esercizio del potere riduttivo l'obbligo di motivazione da parte del giudice contabile concerne il suo effettivo esercizio e non il suo diniego; l'esistenza di vantaggi personali in capo al convenuto e posti a carico della amministrazione pubblica danneggiata, unitamente alla reiterazione delle condotte illecite, sono elementi sufficienti ad escluderne l'esercizio (*sent. nn. 315 e 344/2023, Sez. III*).

È stato altresì puntualizzato che la riduzione del danno erariale disposta in primo grado basata sul ruolo degli organi regionali preposti alla vigilanza, costituisce tecnicamente non già esercizio del potere riduttivo ma rideterminazione del danno sotto il profilo di un elemento causale, che ha inciso nel determinismo del pregiudizio erariale *ex art. 83, c. 2, c.g.c.* (*sent. n. 276/2023, Sez. II*).

Nel caso venga invocato l'esercizio del potere riduttivo in ipotesi tipizzata di danno in cui la tipizzazione afferisca anche alla quantificazione del pregiudizio, normativamente fissata nel compenso, il ridotto potere in caso di colpa grave può essere esercitato solo con riguardo e nel limite degli interessi legali e della rivalutazione monetaria da computarsi sul compenso (*sent. n. 447/2023, Sez. III*).

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

Le Sezioni di appello hanno affrontato, nel corso dell'anno, numerose fattispecie di danno conseguenti allo svolgimento di incarichi, per lo più da parte di docenti universitari o di sanitari, in assenza di autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, in violazione dell'art. 53, c. 7, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e del successivo c. 7-bis.

È stata confermata la condanna di un dirigente medico che aveva svolto attività extraistituzionale vietata e incompatibile con il regime di esclusività della prestazione specificando che il quadro normativo di riferimento e la contrattazione collettiva di settore per i dirigenti medici risultano ancorati a veri e propri automatismi, dovendosi ritenere che l'esercizio di attività *extramoenia* non autorizzata renda *ex se indebita e sine titulo* l'indennità di esclusività percepita dal medico in esclusiva, con conseguente obbligo di restituzione integrale della stessa a prescindere dall'effettiva sottrazione di energie lavorative all'amministrazione di appartenenza (*sentt. n. 471/2023, Sez. I; n. 354/2023, Sez. II; n. 505/2023, Sez. III*)

In altra circostanza, è stata parzialmente confermata la condanna di un dirigente medico per aver svolto attività libero professionale incompatibile con il proprio status di medico del Ssn in rapporto di lavoro esclusivo e in regime di intramoenia, ritenendo sussistente nella fattispecie anche l'occultamento doloso del danno, per non avere mai il sanitario comunicato all'amministrazione di appartenenza lo svolgimento di attività extraistituzionale (*sent. n. 391/2023, Sez. II*).

È stata confermata la condanna di un professore universitario associato che aveva svolto attività extraistituzionale presso uno studio odontoiatrico senza autorizzazione da parte dell'ateneo di appartenenza e in violazione del regime di esclusività derivante dal rapporto di docente a tempo pieno (*sent. n. 122/2023, Sez. II*). La sezione ha ribadito la natura pienamente risarcitoria e restitutoria della responsabilità in argomento, richiamando la giurisprudenza delle SSRR (n. 26/QM/2019) e ha precisato che per incarichi "non previamente autorizzati" devono intendersi sia quegli incarichi astrattamente autorizzabili ma in concreto non autorizzati, sia gli incarichi per i quali la preclusione allo svolgimento dell'attività esterna non avrebbe in ogni caso potuto essere rimossa attraverso il provvedimento autorizzativo perché, in astratto, mai autorizzabili.

Sulla base dell'orientamento giurisprudenziale prevalente, si determinerebbe un'ingiustificabile asimmetria ove si ritenesse che la norma, tesa a preservare il rapporto di pubblico impiego dai rischi rivenienti da commistioni con incarichi esterni, si limitasse ad attingere le situazioni meno rischiose (quelle degli incarichi astrattamente autorizzabili) ed escludesse quelle più rischiose (quelle degli incarichi assolutamente incompatibili), addirittura in grado di determinare la decadenza dall'impiego.

Analogamente, è stato affermato che nell'ambito della responsabilità tipizzata di cui all'art. 53, c. 7-bis, d.lgs. n. 165/2001, non vi è alcuna distinzione tra incarichi autorizzabili in astratto e incarichi non autorizzabili in assoluto, che rientrano entrambi nel divieto; una diversa interpretazione si risolverebbe in un'indebita restrizione della portata applicativa della norma, posta a presidio del precetto costituzionale dell'esclusività del rapporto di pubblico impiego (*sent. n. 344/2023, Sez. III*).

Con riferimento ad attività professionali non autorizzate di un docente universitario in regime di tempo pieno, al fine di distinguere tra mera attività di consulenza e/o di collaborazione scientifica di cui all'art. 6, l. n. 240/2010 e attività libero professionali è stato affermato che occorre fare riferimento al concreto carattere di mera occasionalità ovvero di abitualità e professionalità dell'attività espletata. Nella fattispecie, dall'analisi dell'oggetto degli incarichi in contestazione, è stato ritenuto che il docente avesse esercitato attività libero professionale, volta a fornire risoluzione a problematiche concrete, espressamente vietata dalla legge per i professori a tempo pieno e assolutamente incompatibile con il suddetto regime (*sent. n. 308/2023, Sez. I*).

Alla luce della vigente disciplina in materia di incompatibilità contenuta nell'art. 53, d.lgs. n. 165/2001, l'autorizzazione da parte di una pubblica amministrazione ad un proprio dipendente affinché lo stesso presti l'attività lavorativa presso altra amministrazione non può essere oggetto di silenzio assenso, né può essere implicita o *per relationem*; da ciò deriva la inammissibilità di un'autorizzazione postuma in quanto incompatibile con la ratio sottesa alla previsione normativa. In considerazione della quiescenza del rapporto di lavoro tale autorizzazione non può essere resa nei confronti del dipendente che si trovi in aspettativa per motivi personali. Pertanto, il conferimento di incarichi in violazione di legge rende l'esborso di denaro da parte della pubblica amministrazione non utile e, comunque, non suscettibile di valutazioni compensative ai fini della c.d. *compensatio lucri cum damno* di cui all'art. 1, c. 1-bis, l. 20/1994 (*sent. n. 24/2023, Sez. App. Sicilia*).

#### *Danno da contrattazione collettiva*

È stata parzialmente confermata in appello la condanna di amministratori e funzionari comunali per l'erogazione di compensi incentivanti percepiti da dipendenti comunali per lo svolgimento di un progetto di recupero dell'evasione dei tributi locali e per il mancato rilievo dell'illegittimità da parte del revisore dei conti. La sezione ha evidenziato che, atteso il principio dell'onnicomprendività della retribuzione dei dipendenti pubblici e della necessità di esplicite previsioni legislative in tal senso, recepite dalla contrattazione collettiva, il compenso erogato a titolo di retribuzione ordinaria copre anche tutte le ulteriori attività svolte dal personale; al riguardo, non costituisce disposizione derogatoria il principio per il quale le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza, poiché la norma nulla prevede circa eventuali emolumenti aggiuntivi (nella specie, è stata ritenuta la responsabilità del presidente della giunta unionale, degli assessori, del segretario e di due funzionari per l'erogazione indebita di compensi incentivanti in favore di dipendenti dell'ente, per il recupero dell'evasione Tarsu) (*sent. n. 57/2023, Sez. II*).

È stata confermata la responsabilità per il danno erariale collegato alla illegittimità delle maggiorazioni riconosciute a un direttore consortile con l'attribuzione dell'incarico direttoriale in costanza del trattamento accessorio, costituito dalla retribuzione di posizione e da quella di risultato, percepito quale titolare di posizione organizzativa di diretta responsabilità, in violazione del regime di onnicomprensività delle retribuzioni previste per le figure dirigenziali. È stato in proposito evidenziato che il principio di onnicomprensività del trattamento

retributivo opera nei confronti del dipendente titolare di una posizione apicale, tanto se di rango dirigenziale, quanto se di categoria "D" con "assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato", perché sia nell'uno che nell'altro caso gli emolumenti accessori di cui il dipendente stesso è beneficiario in ragione del profilo professionale di titolarità escludono che possa godere di altri compensi (*sent. n. 171/2023, Sez. II*).

Con numerose pronunce sono state confermate, seppure con rimodulazione degli importi, le condanne disposte in primo grado nei confronti di dirigenti di una Azienda sanitaria, in relazione all'indebita erogazione di indennità aggiuntive sulla quota oraria ai medici del servizio di continuità assistenziale di detta ASL, in carenza dei presupposti normativamente e contrattualmente previsti. È stato accertato che l'erogazione della maggiorazione oraria è avvenuta in maniera svincolata dalla previa fissazione, nelle competenti sedi istituzionali, di nuovi e diversi progetti supplementari, di specifici obiettivi suscettibili di misurazione, nonché aggiuntivi rispetto alle normali mansioni, fonte di più gravoso impegno per i lavoratori interessati, in aperto ed insanabile contrasto con il chiaro e puntuale quadro normativo e contrattuale di riferimento. La sezione ha espresso il principio secondo cui l'erogazione di indennità aggiuntive ai medici di continuità assistenziale presuppone la preventiva fissazione, al livello istituzionale all'uopo richiesto (comitato aziendale), delle attività cui legare l'erogazione della maggiorazione oraria; l'individuazione e il successivo raggiungimento di tali obiettivi costituiscono presupposti sostanziali che condizionano e rendono possibile e lecita la spesa sostenuta, la cui assenza costituisce prova di un illecito esercizio del potere amministrativo, in danno per l'erario, pari all'esborso sostenuto dall'ente (*sent. nn. 204, 247, 267, 276/2023, Sez. II*).

In tema di erogazioni correlate al finanziamento del welfare aziendale è stato affermato che l'art. 49, c. 5, del contratto collettivo nazionale del personale del Comparto Università d.d. 9 agosto 2000, come modificato dall'art. 15 del Ccnl d.d. 27 gennaio 2005, nel perseguire la funzione di incentivare l'adozione di iniziative a favore dei lavoratori con l'intento di agevolare le suddette forme di c.d. *welfare*, debba leggersi nel senso che le misure espressamente previste dall'accordo avessero un carattere esemplificativo e non tassativo e pertanto che fosse ammessa anche una spesa per l'erogazione di borse di studio in forza di un accordo attuativo di tale previsione (*sent. n. 354/2023, Sez. III*).

*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.

Hanno trovato conferma in appello le condanne disposte in primo grado a carico di varie società e dei loro amministratori per il danno erariale cagionato al Ministero dell'Economia e delle Finanze in conseguenza dell'indebita percezione di contributi pubblici erogati dal Gestore dei Servizi Energetici (Gse) S.p.A. come Titoli di Efficienza Energetica (Tee) o Certificati Bianchi (CB). La responsabilità delle società beneficiarie è stata affermata per aver consegnato gruppi di continuità elettrica non conformi alla tipologia prevista al fine di beneficiare dei contributi pubblici, ovvero per aver attestato falsamente consegne o installazioni di gruppi di

continuità statici ad alta efficienza (c.d. Ups) in realtà mai avvenute, oppure già inserite in precedenti rendicontazioni, con duplicazioni di fatto di progetti già presentati (*sent. n. 274/2023, Sez. II*).

È stata riconosciuta la responsabilità amministrativa per il danno conseguente a finanziamenti indebitamente percepiti da una società e dal suo amministratore, per la realizzazione di un compendio alberghiero difforme rispetto a quello per il quale era stato originariamente assentito il contributo. Nel confermare la condanna in primo grado, il giudice di appello ha affermato che il conseguimento di finanziamenti pubblici di derivazione comunitaria va considerato indebito qualora sia connotato da irregolarità, totale o parziale, della documentazione allegata prevalendo nella normativa comunitaria un concetto di irregolarità più ampio di quello interno, incentrato sul concetto di qualsiasi violazione che abbia o possa avere, quale conseguenza, un pregiudizio al bilancio comunitario attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto della Comunità o a causa di una spesa indebita. È stato precisato che all'interno del concetto di irregolarità rientra quello della "frode", connotata dall'intenzionalità della condotta, in ipotesi di accertamento di una discrepanza tra la documentazione fornita e le attestazioni del percipiente e la realtà fattuale; in tali casi il finanziamento conseguito a seguito di frode ai danni dell'Unione europea, va considerato illecito, indipendentemente dalla totale o parziale realizzazione dell'opera finanziata (*sent. n. 90/2023, Sez. II*).

È stata confermata la condanna della titolare della omonima ditta individuale in relazione all'inadempimento degli obblighi conseguenti alla concessione di un finanziamento regionale e alla successiva revoca del medesimo per effetto della mancata rendicontazione delle spese secondo la procedura prevista (*sent. n. 253/2023, Sez. II*).

È stata parzialmente confermata la condanna originata dall'inadempimento degli obblighi derivanti dalla concessione di un finanziamento regionale per l'esecuzione di opere di ristrutturazione e acquisto di arredi presso la sede della società beneficiaria e dalla conseguente revoca del medesimo (*sent. n. 251/2023, Sez. II*).

In altra fattispecie è stata disposta la condanna della società beneficiaria e del suo amministratore per il danno erariale cagionato a seguito distrazione di un finanziamento agevolato percepito per la ristrutturazione di un capannone e l'acquisto di attrezzature necessarie per la produzione di alimenti, utilizzato per finalità estranee rispetto a quelle previste dal bando (*sent. n. 328/2023, Sez. II*).

È stata confermata la condanna di due società editoriali e dei loro amministratori per il conseguimento di finanziamenti per l'editoria, ai sensi della l. n. 250/1990, attraverso dichiarazioni risultate non veritiere in ordine all'assenza tra le stesse di situazioni di controllo e/o collegamento societario (art. 3, c. 11-ter, l. cit.). In proposito si è precisato che il danno da sviamento delle finalità collettive va inteso non tanto in termini di "risparmio" per le finanze pubbliche, quanto con riferimento alla mancata erogazione del medesimo contributo a soggetti potenzialmente titolati ad ottenerlo al fine di realizzare il programma imposto dalla p.a., a causa dell'illecita percezione da parte di soggetti privi dei requisiti richiesti (*sent. n. 227/2023, Sez. II*).

### *Danno al programma di spesa pubblica*

Ha trovato conferma la condanna nei confronti di due dipendenti comunali per un danno derivante dall'affidamento del servizio di pubbliche affissioni in favore di alcune cooperative sociali, nonostante la vigenza di altro contratto, già comprendente siffatto servizio, stipulato con altra società. Una volta accertata la coincidenza/sovrapposibilità delle prestazioni ripetutamente affidate, a titolo oneroso, alle cooperative sociali con quelle "aggiuntive" e accessorie cui era contrattualmente tenuta, a titolo gratuito, la società aggiudicataria del servizio di accertamento e riscossione dei tributi locali, il danno è stato ritenuto corrispondente agli oneri sostenuti per l'acquisizione -nei confronti delle predette cooperative- di prestazioni di fatto ultronee e non necessarie, siccome integranti una duplicazione di servizi già offerti da altro appaltatore (*sent. n. 16/2023, Sez. II*).

### *Danno da violazione della normativa in materia di concorrenza*

È stata parzialmente confermata la condanna nei confronti di una serie di amministratori regionali per l'adozione di una delibera causativa di danno, con la quale era stata individuata, senza previo esperimento di una procedura comparativa, una società privata quale partner industriale della società mista che avrebbe dovuto realizzare un progetto diretto alla creazione di un sistema di collegamento veloce per il trasporto di persone, autocarri e merci tra un porto italiano e uno straniero. In tale caso era emerso che, pur avendo la Regione investito l'importo di € 6.800.000,00 in detta società mista, tuttavia, il progetto non era stato mai effettivamente realizzato, in quanto la predetta delibera era stata annullata dal giudice amministrativo che ne aveva rilevato l'illegittimità sotto una pluralità di profili e la successiva gara per la scelta del socio privato, indetta dopo il recesso della società privata selezionata illegittimamente, era andata deserta (*sent. n. 272/2023, Sez. III*).

In tale occasione la sezione ha rammentato che ai fini della responsabilità erariale, l'illegittimità dell'atto amministrativo non viene in rilievo *ex se*, ma in quanto atta a compromettere il corretto e proficuo utilizzo del denaro pubblico per finalità di interesse generale; in altri termini, l'illegittimità dell'atto amministrativo è conosciuta dal giudice contabile ai soli fini della valutazione della responsabilità dell'agente e rappresenta uno degli elementi della più complessa fattispecie di responsabilità contabile, ogniqualvolta il danno patrimoniale sia stato cagionato con l'adozione di misure provvedimenti. Nel respingere le censure contenute nel gravame la sezione ha accertato che l'adozione della delibera di Giunta regionale contestata è stata ritenuta foriera di danno erariale, non per l'illegittimità in sé considerata, ma in quanto l'illegittima omissione della procedura ad evidenza pubblica si è sostanziata nell'individuazione diretta di un socio manifestamente inadeguato a realizzare gli obiettivi del progetto. L'inadeguatezza del partner operativo, per assenza dei requisiti patrimoniali e professionali, oltre che morali, è stata ritenuta ampiamente dimostrata dal giudice territoriale. Dopo aver verificato la violazione del principio di concorsualità nella scelta del socio privato, peraltro già accertata dal giudice amministrativo, ha infatti puntualmente evidenziato, sulla base della documentazione agli atti, l'insussistenza di ragioni tecnico-produttive per individuare, come socio privato, il soggetto illegittimamente scelto valutando inoltre

puntualmente la sussistenza degli ulteriori elementi soggettivi e oggettivi della responsabilità amministrativa (*sent. n. 272/2023, Sez. III*).

#### *Danno indiretto*

In relazione ad ipotesi di danno indiretto, è stata confermata la condanna - sebbene rideterminata nell'importo - di funzionari e agenti pubblici condannati, in sede penale, per reati di violenza a danno di terzi, con conseguente condanna del Ministero dell'interno al pagamento di provvisionali in favore delle parti civili nonché all'anticipazione delle spese processuali e del patrocinio gratuito da parte del Ministero della giustizia. Le relative condotte sono state ritenute connotate da dolo, almeno eventuale, essendosi gli agenti rappresentati, anche in termini di accettazione del rischio, le conseguenze della violazione degli obblighi di servizio. La sentenza ha altresì ribadito che la pronuncia di assoluzione in sede penale, a seguito di dibattimento, per essere il reato estinto per prescrizione non vincola il giudice contabile, atteso che non accerta la commissione o meno del fatto; pertanto, in base al principio di autonomia dei giudizi, il giudice contabile deve procedere all'accertamento della condotta dannosa, tramite l'esame degli elementi costitutivi dell'illecito erariale e non di quelli del fatto-reato, del quale è chiamato a valutare esclusivamente gli effetti giuridici, tra i quali può esservi la produzione di un danno erariale con conseguente suo risarcimento; pertanto, la pronuncia di condanna per danno erariale non pone in discussione la "presunzione di non colpevolezza" sancita dall'art. 6 par. 2 CEDU, neppure qualora il giudice contabile abbia utilizzato gli elementi di prova del processo penale, dai quali abbia inferito, anche mediante una valutazione degli indizi, l'imputabilità del danno all'agente pubblico (*sent. n. 75/2023, Sez. II*).

È stata confermata la pronuncia di primo grado in relazione al danno indiretto scaturito dall'esito di un contenzioso che ha avuto ad oggetto l'operato della Commissione esaminatrice per la procedura di mobilità volontaria per la copertura di un posto di dirigente amministrativo a tempo pieno e indeterminato, mediante mobilità fra enti, indetta da un comune (*sent. n. 277/2023, Sez. II*). In tale fattispecie è stata ravvisata la responsabilità, a titolo di colpa grave, del Presidente della Commissione di concorso, per non avere accolto la richiesta motivata di un candidato di differire la data della prova orale, nonostante il chiaro dettato normativo sulla necessità di rispettare il termine di 20 gg tra la comunicazione della prova orale e lo svolgimento della stessa. Sono stati ritenuti, altresì, responsabili gli assessori e il sindaco per aver partecipato alla seduta con cui venne disposta la riorganizzazione illegittima della struttura comunale, con la soppressione del posto dirigenziale messo a concorso.

In altra fattispecie la sezione ha rideterminato la condanna, disposta in primo grado, del direttore dei lavori e del dirigente dell'ufficio tecnico di un comune, nonché del Responsabile unico del procedimento, al risarcimento del danno patito dall'ente medesimo a seguito di controversia intercorsa con l'impresa esecutrice di lavori di ristrutturazione di un edificio storico, definita con lodo arbitrale; in esito a tale procedura l'Ente locale era stato condannato a risarcire all'impresa i danni subiti a causa del ritardo nell'approvazione di una variante, necessaria per correggere carenze progettuali che avevano inciso negativamente sull'esecuzione dei lavori, di

omessi versamenti di somme a stato avanzamento lavori e della mancata attivazione di un procedimento di accordo bonario (*sent. n. 234/2023, Sez. II*).

È stata accertata la responsabilità amministrativa di un Prefetto al risarcimento del danno patrimoniale indiretto subito dal Ministero dell'Interno, a causa della soccombenza nei procedimenti civili esitati in sentenze di condanna irrevocabili, in favore di due private cittadine, proprietarie di un immobile andato distrutto a causa dell'esplosione di un ordigno bellico, risalente alla Seconda guerra mondiale, rimasto sepolto nei terreni adiacenti all'edificio (*sent. n. 209/2023, Sez. II*). In tale occasione è stato precisato che le operazioni di disattivazione, neutralizzazione e/o rimozione di ordigni residuati bellici spettano esclusivamente al personale militare altamente qualificato e specializzato. Tuttavia, è rimessa al prefetto l'adozione di ogni provvedimento utile a tutela della pubblica incolumità, proprio quale organo principale e fondamentale di "protezione civile", al quale spetta la prima valutazione del rischio connesso all'eventuale ritrovamento della bomba al fine dell'attivazione del procedimento di cui all'art. 5 della l. n. 225/1992 ossia all'emanazione dell'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di emergenza. La responsabilità del Prefetto, nel caso di specie, è stata ricondotta al contegno reiteratamente omissivo tenuto fino allo scoppio dell'ordigno bellico, in quanto nessuna azione è stata intrapresa dal medesimo, né in via di prevenzione, né in diretta risposta alle sollecitazioni degli organi militari, che pur sono state registrate nel corso della vicenda.

È stata confermata la condanna del Direttore amministrativo di una Azienda Sanitaria Locale al risarcimento del danno in favore della stessa Azienda, in relazione ad una fattispecie di danno indiretto correlata alla corresponsione di somme in favore di una dipendente della ASL con la qualifica di "collaboratore amministrativo professionale esperto" e con inquadramento nella categoria D, per l'illegittimo impiego della stessa nello svolgimento di mansioni superiori quale Dirigente del Servizio personale (*sent. n. 369/2023, Sez. II*). Il danno erariale è stato commisurato all'esborso sostenuto dall'azienda sanitaria per effetto della sentenza del Tribunale del Lavoro - confermata in appello e non impugnata per cassazione - recante condanna al versamento di differenze retributive in favore della richiamata dipendente per avere ella svolto le mansioni superiori di dirigente della struttura complessa Servizio Personale, in violazione del principio di temporaneità dell'istituto della reggenza, di cui all'art. 52 del Testo unico impiego pubblico. È stato ritenuto che il consistente intervallo di tempo intercorso tra il conferimento del primo incarico, successivamente prorogato sino al collocamento a riposo della ricorrente, e l'assegnazione definitiva del posto vacante è da ritenersi sintomatico di un abuso dell'istituto della reggenza e non consente di ravvisare, nel ricorso a tale istituto, i caratteri di straordinarietà ed eccezionalità idonei ad impedire la produzione degli effetti economici conseguenti allo svolgimento di mansioni superiori.

Riformando in parte la decisione di prime cure, la sezione ha confermato la responsabilità degli amministratori (sindaco ed assessori) e del segretario comunale per il danno indiretto scaturente dal giudicato civile di condanna di un ente locale - e successivo atto di transazione stragiudiziale - per avere revocato una deliberazione con cui si era presa in locazione da una società privata un'apparecchiatura per il

controllo della velocità degli autoveicoli, funzionale alla migliore contestazione delle violazioni del codice della strada, senza rispettare il termine contrattualmente previsto per comunicare la disdetta (*sent. n. 375/2023, Sez. II*). La sentenza ha affermato il connotato dannoso della posta di danno scaturente dall'atto di transazione stragiudiziale, rilevando che la condotta legittima esigibile consisteva non già nel continuare a dare regolare esecuzione al rapporto contrattuale bensì nella tempestiva disdetta, che avrebbe escluso qualsivoglia responsabilità contrattuale del comune. Si è confermata la grave colpevolezza non solo degli amministratori che hanno approvato la deliberazione ma anche del segretario comunale, rilevando che avrebbe dovuto attivarsi in tempo utile, per evidenziare all'organo politico la necessità di procedere tempestivamente a formalizzare la volontà dell'ente locale di non rinnovare il rapporto.

È stata affermata la responsabilità di funzionario vigile del fuoco per danno indiretto subito dal Ministero, a seguito del risarcimento dei danni corrisposto dagli eredi di soggetti deceduti a seguito dell'esplosione causata dal gas nell'ambito di un condominio, in conseguenza dell'illecito rilascio di parere favorevole per il certificato di prevenzione incendi in assenza del rispetto della normativa di settore (*sent. n. 470/2023, Sez. I*).

È stato affermato che il rimborso delle spese legali da parte dell'amministrazione di appartenenza, in favore di un dipendente, sottoposto a giudizio per fatti connessi alla propria prestazione lavorativa, risponde all'esigenza di contrastare il timore del funzionario pubblico di incorrere, a qualunque titolo, in responsabilità, con conseguente paralisi dell'espletamento del servizio medesimo. L'interesse dell'amministrazione all'assunzione degli oneri di difesa presuppone, peraltro, che l'attività del dipendente sia stata svolta in diretta connessione con i fini dell'ente, e quindi in comunione di interessi con l'ente medesimo. Pertanto, l'Amministrazione, per poter disporre il rimborso delle spese legali, dovrà valutare, all'esito del giudizio, che non ricorra un conflitto di interessi tra l'attività istituzionale dell'ente e la condotta del lavoratore, ossia che non siano stati accertati comportamenti di quest'ultimo lesivi della posizione dell'amministrazione datrice di lavoro (*sent. n. 57/2023, Sez. App. Sicilia*).

#### *Danno da disservizio*

È stato ribadito che il danno da disservizio è una figura di sintesi di una serie di condotte colpevolmente disfunzionali che incidono sulla qualità del servizio, oltre che sulla sua materiale esecuzione, rintracciabili in una serie di figure sintomatiche tipiche: danno da mancata resa del servizio; il danno da disservizio in senso stretto, che si verifica quando il servizio non è conforme alle sue qualità essenziali; il disservizio da riduzione d'efficienza; il danno per ulteriori costi sostenuti per il recupero e ripristino della legalità, del servizio o della funzione. Si è inoltre puntualizzato che la giurisprudenza ha escluso la possibilità di computare nel danno da disservizio le cd. "spese di indagine", solo qualora le stesse riguardino attività effettuate nell'ambito dell'ordinario svolgimento delle attività d'ufficio, quali quelle poste in essere da organi di polizia giudiziaria, ma non già di computare in esso i maggiori costi del personale, di natura straordinaria, sostenuti dall'amministrazione per poter evadere le richieste dell'autorità giudiziaria e per la complessiva riorganizzazione della macchina amministrativa (*sent. n. 9/2023, Sez. I*).

È stato inoltre chiarito che danno da disservizio e danno all'immagine sono pregiudizi ontologicamente distinti ed autonomamente risarcibili; la lesione dell'immagine della p.a. è azionabile *ex se*, a prescindere ed indipendentemente da eventuali disfunzioni organizzative e disservizi nell'apparato interno, che al più potrebbero essere oggetto di distinta pretesa risarcitoria come autonoma voce di danno (*sent. n. 265/2023, Sez. II*).

È stata confermata la condanna per il danno patrimoniale da disservizio originato dai costi straordinari sostenuti da una Regione per l'impiego di personale adibito all'articolato e complesso riesame di numerosi progetti di corsi di formazione irregolarmente ammessi a finanziamento FSE (Fondo Sociale Europeo) ad opera dei due appellanti i quali, facendo leva sul contratto di collaborazione coordinata e continuativa con la Regione, essendo soci occulti di un ente accreditato in ambito regionale alla formazione professionale, avevano favorito l'acquisizione dei finanziamenti da parte di detta cooperativa informandola anticipatamente della pubblicazione dei bandi e facendo approvare i finanziamenti dei progetti (*sent. n. 278/2023; Sez. II*).

#### *Danno da malpractice sanitaria*

Con numerose sentenze sono state confermate le condanne disposte dai primi giudici in relazione a fattispecie di *malpractice* medica. È stata affrontata, in tema di colpa medica, la questione dell'ammissibilità dell'azione di responsabilità nell'ipotesi in cui l'operatore sanitario non sia stato informato in alcun modo, dalla struttura sanitaria, dell'avvio del giudizio a suo carico da parte del danneggiato e degli accordi raggiunti in via transattiva, ai sensi dell'art. 13 della l. 8 marzo 2017 n. 24, rilevando al riguardo che la normativa è inapplicabile ai fatti antecedenti alla sua entrata in vigore, sia perché l'irretroattività non è prevista da alcuna norma, sia in quanto ne deriverebbe una ingiustificata sterilizzazione di tutte le azioni risarcitorie in cui le aziende ospedaliere non abbiano seguito, in assoluta buona fede, una procedura all'epoca non prevista e non richiesta né da previsioni di legge né tanto meno regolamentari (*sent. nn. 220, 228, 245, 250, 272, 275, 295, 366/2023, Sez. II*).

Si è quindi precisato che negli interventi svolti in *equipe* i sanitari si trovano a collaborare insieme con il fine comune del benessere del paziente, rispettando le regole cautelari imposte dalle loro specifiche professioni e - in considerazione del comune onere di tutela della salute del paziente - sorvegliando l'operato dei colleghi. Tale dovere viene bilanciato dal cd. principio dell'affidamento attenuato in forza del quale si esclude la responsabilità di un membro dell'*equipe* per l'errore di un altro professionista, ma ciò è consentito solamente qualora l'errore non sia prevedibile secondo le comuni regole dell'attività medico chirurgica, o rilevabile secondo le comuni conoscenze scientifiche del professionista medio (*sent. n. 250/2023, Sez. II*).

In altra ipotesi di responsabilità medica è stato esercitato il potere riduttivo, con notevole incidenza sull'importo complessivo del danno addebitato, stante la rilevante entità dello stesso rispetto al trattamento economico della professionista, nonché la mancata predisposizione, da parte dell'azienda sanitaria, di una copertura assicurativa in palese violazione dell'obbligo imposto dall'art. 27, c. 1-bis, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, confermato dall'art. 10 della l. n. 24/2017 (*sent. n. 198/2023, Sez. I*).

E' stato affermato che l'intero articolato della l. n. 24/2017 non trova applicazione ai fatti commessi antecedentemente la loro entrata in vigore, dal momento che tale disciplina disegna compiutamente un nuovo sistema di responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie e riveste, pertanto, natura sostanziale, sicché le disposizioni di natura processuale, pure in essa contenute, non possono che leggersi in stretta connessione con il nuovo regime di responsabilità nel suo complesso, non essendone ipotizzabile una applicazione avulsa dalla intera vigenza del nuovo sistema (*sent. n. 228/2023, Sez. II*).

*Danno conseguente a illecito conferimento di incarichi esterni*

Sono stati parzialmente accolti gli appelli di parte privata, con rideterminazione della condanna di due componenti della giunta municipale e del responsabile dell'area amministrativa di un comune, per avere variamente concorso a conferire in maniera massiva incarichi difensivi ad un singolo avvocato del libero foro, per l'espletamento di attività di patrocinio legale in numerosi giudizi promossi innanzi al giudice di pace da destinatari di ingiunzioni di pagamento per canoni idrici relativi ad annualità molto risalenti nel tempo, già annullati in autotutela dal Comune (*sent. n. 26/2023, Sez. II*). In tale occasione è stato rilevato come anche tale tipologia di incarico esterno non sfugga agli stringenti limiti posti alla fruizione di apporti collaborativi da parte di soggetti estranei all'amministrazione, a garanzia del principio della "autosufficienza organizzativa", quale declinazione del principio costituzionale del buon andamento e strumento indispensabile ad assicurare l'economicità dell'azione pubblica.

Sono state confermate integralmente le condanne, disposte in primo grado, del direttore generale, amministrativo e sanitario di una Azienda sanitaria in relazione al danno erariale collegato alla proroga di numerosi contratti di affidamento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, collegati alle attività di quattro distinti progetti e conferiti in palese contrasto con la normativa, legislativa e regolamentare, di riferimento (*sent. n. 114/2023, Sez. II*).

Ha trovato conferma la pronuncia di condanna del sindaco, del vicesindaco e di alcuni assessori di un comune per il conferimento di due incarichi di lavoro a tempo determinato, ritenuti non conformi a legge e, per l'effetto, forieri di danno in relazione alla spesa che ne era derivata per il pagamento delle relative retribuzioni. La contestazione di responsabilità si è fondata sulla mancata ricognizione, nell'ambito della dotazione organica del comune, di professionalità idonee a ricoprire le funzioni esternalizzate, nonché sul mancato esperimento di procedure di comparazione selettiva finalizzate al conferimento degli incarichi (*sent. n. 51/2023, Sez. II*).

Nel confermare le condanne disposte in primo grado nei confronti del presidente, del direttore generale e del segretario generale di alcune Camere di commercio, la sezione ha puntualizzato che la possibilità di fruire di apporti collaborativi da parte di soggetti estranei all'apparato tecno-burocratico configura un'opzione operativa di carattere eccezionale, accessibile solo in presenza di stringenti requisiti, posti a garanzia del principio della "autosufficienza organizzativa" e che, quindi, atteggiandosi a chiara espressione del principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa, si concretizzano in indispensabili presidi dell'economicità dell'azione pubblica e della cui esistenza e

osservanza non può che darsi atto nel provvedimento di conferimento a comprova della sua legittimità motivazionale (*sent. n. 53/2023, Sez. II*).

È stato riconosciuto il carattere dannoso dell'esborso collegato alla reiterazione, da parte del sindaco di un comune, di un incarico esterno sempre al medesimo soggetto, stante la violazione del divieto di conferire all'esterno incarichi per lo svolgimento di funzioni gestionali ordinarie e per la mancanza di adeguata prova dell'utilità "comunque" conseguita dalla p.a. o dalla comunità amministrata; e all'affidamento di ulteriori incarichi professionali per i quali non si è ravvisato il benché minimo elemento di prova, anche di natura presuntiva, dell'utilità che ne è derivata (*sent. n. 34/2023, Sez. II*).

Nell'ambito del conferimento di incarichi esterni da parte degli enti locali, è stato dato rilievo al distinguo tra l'ipotesi di cui all'art. 110, cc. 1 e 2 Tuel, posto che, nel primo caso, il ricorso al personale esterno presuppone una carenza di organico non altrimenti colmabile e la previa ricognizione delle risorse interne, mentre l'ipotesi prevista dal secondo comma sopperisce alla necessità di svolgimento di mansioni ad elevata specializzazione, da parte di esperti fuori della dotazione organica dell'ente; se ne è ritenuto conseguire che incorrono nella responsabilità amministrativa, per gli importi *inutiliter* corrisposti, gli amministratori e il segretario dell'ente locale che abbiano rispettivamente deliberato e avallato la nomina di un soggetto esterno per incarichi generici, che avrebbero potuto essere agevolmente svolti dal personale interno che non risultava in carenza, in violazione del principio di autosufficienza (*sent. n. 314/2023, Sez. III*).

#### *Danno da illecita gestione di immobili pubblici*

In parziale riforma delle statuizioni di primo grado, la sezione ha confermato, rimodulandole, le condanne dei sindaci e dei dirigenti del settore patrimonio di un comune, in relazione ad un danno erariale connesso alla omessa riscossione di quanto dovuto per canoni di locazione e indennità di occupazione *sine titulo* per numerosi alloggi di proprietà comunale. La responsabilità dei sindaci è stata ravvisata nelle reiterate omissioni di specifiche competenze, quali la sottoscrizione delle revoche di assegnazione degli immobili e delle ordinanze di sgombero; ai dirigenti del Settore patrimonio è stata invece contestata la reiterata carenza di attività di impulso e la mancata adozione di concrete iniziative per interrompere la prescrizione dei crediti riconducibili ai fitti del complesso di immobili (*sent. n. 160/2023, Sez. II*).

La sezione ha confermato la responsabilità per il danno erariale costituito dai canoni di locazione corrisposti al neo-acquirente Cassa Depositi e Prestiti per l'utilizzo di un immobile, di proprietà dell'ASL ma venduto a CDP, durante il tempo necessario all'individuazione di una nuova sede in cui allocare gli uffici dell'Azienda sanitaria. A seguito del parziale accoglimento degli appelli di parte privata, è stata confermata la condanna del solo Direttore generale dell'Azienda sanitaria, riconosciuto responsabile del danno da protratta locazione dello stabile, per oltre un triennio dalla stipula del relativo contratto (*sent. n. 371/2023, Sez. II*).

Confermando le statuizioni dei primi giudici, è stata invece esclusa la dannosità dell'operazione di vendita dell'immobile a CDP, non avendo il requirente fornito adeguata prova della incongrua valutazione dell'immobile per la sua vendita, né

prova certa di un miglior esito a seguito di una ipotetica gara per l'aggiudicazione del bene.

È stata pronunciata condanna del presidente e di un componente del Consiglio di amministrazione di una società *in house*, per il danno consistente in canoni di locazione scaduti, oneri di custodia e guardiania e spese legali originato dalla decisione assunta dal c.d.a. (e successivamente revocata) di autorizzare la stipula del contratto di locazione di un immobile da destinare a nuova sede della società, che a dispetto delle assunte verifiche e relazioni precontrattuali sulla asserita corrispondenza del manufatto alle esigenze della società, era risultato in realtà solo parzialmente agibile e necessitante di interventi di adeguamento non sufficientemente evidenziati prima della sottoscrizione del contratto, al canone da corrispondere a un soggetto privo dei requisiti di affidabilità economica e finanziaria e sottoposto a procedura concorsuale immediatamente dopo la stipula del contratto (*sent. n. 133/2023, Sez. II*).

#### *Danno all'immagine*

Nella fattispecie la sezione di appello ha esaminato 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 della l. 27 marzo 2001, n. 97, in combinato disposto con l'art. 17, c. 30-ter, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla l. 3 agosto 2009, n. 102. 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 affermazione della natura non retroattiva dell'art. 51 c.g.c., che dunque trova applicazione in relazione a fatti dannosi perfezionatisi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2026, con la conseguenza che l'art. 17, c. 30-ter continua ad applicarsi agli eventi verificatisi prima dell'entrata in vigore della norma abrogante. Poiché, nel caso di specie, l'unica condanna penale riportata dagli appellanti aveva ad oggetto un reato escluso dal novero dei "delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del Codice penale", è stata confermata la sentenza di primo grado e la declaratoria di inammissibilità della domanda risarcitoria per danno all'immagine (*sent. n. 120/2023, Sez. II*).

Nel confermare la condanna a titolo di danno all'immagine a seguito della commissione di reati propri, sono state svolte alcune considerazioni in ordine agli effetti della sentenza a pena cosiddetta "patteggiata", alla luce delle novità in proposito recate dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. "riforma Cartabia"). Al riguardo la sezione ha osservato che l'art. 445 c.p.p. si pone nel solco della consolidata giurisprudenza contabile che afferma che la sentenza di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 c.p.p., pur non potendosi tecnicamente configurare come una pronuncia di condanna, non preclude al giudice di merito di procedere ad un autonomo accertamento dei fatti storici su cui si fonda l'imputazione per responsabilità erariale, per cui non vi è dubbio che il giudice contabile può procedere a un nuovo, quanto autonomo esame dei fatti costitutivi della domanda risarcitoria e valutarli alla luce dei fatti e delle prove a tal fine allegati (*sent. n. 237/2023, Sez. II*).

In altra fattispecie è stato scrutinato un illecito compiuto da una dipendente dell'Agenzia delle Entrate condannata anche penalmente, con decisione passata in

giudicato, per il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità, di cui all'art. 319-*quater* c.p.. Nel solco dell'orientamento già formatosi, è stato affermato che l'abrogazione dell'art. 7 della l. 97/2001 disposta dall'art. 4 delle "norme transitorie ed abrogazioni" - all. 3 al c.g.c.- non ha modificato i limiti all'azionabilità del danno all'immagine previsti nella previgente disciplina, sicché anche dopo la novella codicistica può essere perseguito nell'ipotesi di sentenza penale irrevocabile per i soli reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del Codice penale. È stato confermato che la nuova disciplina in materia di azionabilità del danno all'immagine recata dall'art. 51, c. 7, del c.g.c., si applica ai soli fatti dannosi perfezionatisi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016. Nel contempo la sezione ha precisato che nel giudizio di responsabilità amministrativa avente ad oggetto la lesione all'immagine sofferta dalla pubblica amministrazione di appartenenza non è necessario l'elemento della diffusione mediatica della vicenda, verificandosi immediatamente e generando il discredito dell'amministrazione nei consociati, mentre la propalazione di esso costituisce eventualmente un parametro per la sua quantificazione (*sent. n. 283/2023, Sez. II*).

Con riguardo alla proponibilità dell'azione erariale per il risarcimento del danno all'immagine, la sezione di appello ha affermato che la sospensione del termine prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale, di cui al c. 2 dell'art. 1 l. n. 20/1994, è applicabile anche a fatti antecedenti all'entrata in vigore dell'art. 17, c. 30-*ter*, del d.l. n. 78/2009, salva l'ipotesi in cui sia stata adottata, alla data del 5 agosto 2009, di entrata in vigore della legge di conversione del suddetto d.l., una sentenza anche non definitiva. Ha inoltre osservato che l'art. 17, c. 30-*ter*, introduce una nuova condizione dell'azione e, pertanto, in considerazione della circostanza che, alla data della relativa entrata in vigore, potessero essere in corso attività istruttorie e processuali per ipotesi di danno all'immagine carenti delle nuove condizioni dell'azione, ha previsto da un lato la nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle nuove disposizioni, e dall'altro la sospensione del decorso del termine prescrizione fino alla realizzazione della nuova condizione dell'azione: l'esistenza di una sentenza irrevocabile di condanna. Relativamente alla concreta quantificazione del danno all'immagine, e, in particolare, all'applicabilità del criterio legale di determinazione, previsto dall'art. 1, c. 1-*sexies*, della l. n. 20/1994, introdotto dalla l. n. 190/2012, ha inoltre statuito che, in mancanza di un'espressa deroga al principio di irretroattività e stante la natura non meramente processuale della norma, la disposizione è applicabile solo a fatti verificatisi dopo l'entrata in vigore della l. n. 190/2012. Per i fatti da cui è derivato un danno all'immagine all'amministrazione antecedenti a tale data, l'intervenuta lesione dell'immagine pubblica è suscettibile di una valutazione equitativa, *ex art. 1226 c.c.*, sulla base dei parametri soggettivi, oggettivi e sociali, elaborati dalla giurisprudenza (*sent. n. 360/2023, Sez. III*).

È stato affermato che la normativa in tema di danno all'immagine in materia di falsa attestazione della presenza in servizio a mezzo dell'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, costituisce una disciplina speciale che, a differenza di quanto previsto dalla normativa generale in materia, non richiede quale condizione di procedibilità la sussistenza di una sentenza irrevocabile di condanna, né contempla il *clamor fori* quale elemento

costitutivo del danno, limitandosi la diffusione mediatica della notizia ad assumere una portata aggravante della lesione già prodotta (*sent. n. 376/2023, Sez. I*).

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

Con numerose sentenze, sopra richiamate (*sent. n. 448/2023, Sez. I; sent. nn. 38, 40, 41, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 67, 83, 91, 94, 143, 144/2023, Sez. II; sent. n. 307 e 399/2023, Sez. III*) la giurisprudenza di appello si è occupata 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, la sezione ha 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.

Non è ravvisabile un profilo di immunità costituzionalmente garantita in capo agli organi regionali, come l'ufficio di presidenza, quale organo di gestione, incombendo sui medesimi l'obbligo di osservare il vincolo di destinazione dei contributi erogati ai gruppi consiliari, vincolo che impone, ai gruppi consiliari che non hanno impugnato la deliberazione della sezione regionale di controllo o la cui impugnazione è stata dichiarata inammissibile perché tardiva, la restituzione al bilancio regionale delle somme dichiarate irregolari, senza possibilità alcuna di rimedi alternativi-elusivi (*sent. n. 183/2023, Sez. III*).

*Danno da mancata entrata*

Con numerose sentenze (*sent. nn. 194, 212, 230, 242, 246, 266, 268/2023, Sez. II*) sono state confermate le condanne già disposte in primo grado nei confronti di una società, in fallimento, già concessionaria del servizio di riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni e della riscossione coattiva delle entrate per numerosi comuni, nonché nei confronti degli esponenti aziendali della stessa, indagati anche penalmente e ritenuti agenti contabili di fatto nella gestione delle entrate. Agli stessi è stata riconosciuta la responsabilità del danno da minore entrata cagionato agli enti locali, per avere omesso di riversare le entrate riscosse a titolo di imposta comunale sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni e quelle riscosse coattivamente nonché per aver occultato ed essersi appropriati di una parte delle riscossioni e per aver trattenuto altresì dal riscosso dichiarato ai fini del raggiungimento del minimo garantito l'aggio. In proposito la sezione ha osservato che la responsabilità contabile degli amministratori di una società concessionaria del servizio di riscossione dei tributi comunali discende unicamente dal rapporto concreto degli stessi con le somme riscosse e da riversare all'erario pubblico; ne

consegue che è irrilevante la qualificazione degli amministratori come agenti contabili di diritto o di fatto ai fini della validità dell'atto di citazione in giudizio.

Sono state confermate, sia pure rimodulate negli importi, le condanne di una società concessionaria della riscossione delle entrate di un comune e dei suoi amministratori per avere omesso di rendicontare e riversare nelle casse del comune le somme riscosse a titolo di tributi, alle scadenze contrattualmente stabilite, e per avere fatto applicazione sui tributi in concessione di tariffe non più vigenti e inferiori a quelle stabilite dal comune, con conseguente minore entrata per l'ente locale (*sent. nn. 112 e 134/2023, Sez. II*).

Quanto al danno da mancata entrata derivante da omesso riversamento delle somme introitate a titolo di imposta di soggiorno è stato affermato che l'amministratore unico di una società titolare di struttura alberghiera non poteva essere chiamato a risponderne in solido con la società medesima, quale agente contabile albergatore atteso che nel parallelo giudizio penale per peculato erano venuti in rilievo elementi probatori volti a escludere un reale coinvolgimento dell'amministratore imputato nelle vicende della società, essendo emersa la sua estraneità dalla gestione del patrimonio del soggetto intestatario dell'attività, anche attraverso l'analisi dei relativi conti correnti, sui quali non era risultato abilitato a operare (*sent. n. 126/2023, Sez. I*).

In altra fattispecie è stata affermata la responsabilità di dirigenti e funzionari dell'Agenzia delle entrate che avevano sbloccato le immatricolazioni di un numero rilevante di autovetture provenienti dall'estero senza verificare il corretto assolvimento dell'Iva e in assenza di condizioni per fruire del regime dell'Iva "a margine", e avevano sostenuto l'assenza del requisito dell'attualità del danno poiché era ancora in corso il termine per il recupero dell'imposta non versata da parte dell'Agenzia delle entrate (*sent. n. 400/2023, Sez. III*).

È stata affermata la responsabilità amministrativa in relazione al mancato versamento di imposte e tasse relativamente alla gestione di un IACP anche nel periodo di esercizio provvisorio del bilancio, come espressamente previsto dal punto 8 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n.118/2011. Ciò in quanto, il mancato tempestivo pagamento delle stesse esporrebbe l'Ente al pagamento di ulteriori somme per sanzioni ed interessi (il che darebbe luogo ad un danno erariale di pari entità) nonché sarebbe di ostacolo alla eventuale possibilità di usufruire della agevolazione, consistente nella riduzione dell'importo dovuto, ai sensi dell'art. 17, c. 2, del d.lgs. n. 472/1997 (*sent. n. 7/2023, Sez. App. Sicilia*).

È stata confermata la responsabilità, sebbene riducendone la condanna, di un dirigente regionale per il danno cagionato all'ente d'appartenenza per avere accettato, in garanzia dell'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti da un contratto di sponsorizzazione dallo stesso sottoscritto per conto dell'amministrazione regionale, una polizza fideiussoria rilasciata da società priva delle autorizzazioni previste dal d.lgs. n. 385/1993, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (*sent. n. 151/2023, Sez. II*).

## 5. Altre fattispecie di danno

*Mancato rispetto nelle campagne di produzione del latte della normativa in materia delle c.d. "quote latte"*

È stata confermata la responsabilità amministrativa (con riquantificazione del danno) di due società cooperative e dei loro presidenti e amministratori per il danno derivante dal mancato rispetto, per le campagne dal 2003/2004 al 2008/2009 (esclusa l'annualità 2006/2007, già oggetto di condanna passata in giudicato), della normativa in materia delle cd. "quote latte", a ragione della violazione dell'obbligo, gravante sulle predette cooperative nella qualità di "primo acquirente" (di cui al d.l. 28 marzo 2003, n. 49, convertito dalla l. 30 maggio 2003, n.119 e al relativo decreto di attuazione del 31 luglio 2003), di procedere alla riscossione presso i produttori dei contributi da essi dovuti a titolo di "prelievo supplementare" (per lo sfioramento dei contingenti di quote-latte assegnate agli allevatori da parte della Comunità Europea), nonché al versamento, nei successivi trenta giorni, degli importi trattenuti nell'apposito conto corrente acceso presso l'Istituto Tesoriere dell'Agea. È stato altresì accertato che le cooperative prime acquirenti effettuavano il pagamento integrale del latte ai produttori anche in caso di superamento delle quote, con il ricorso all'espedito contabile della fatturazione separata dell'importo corrispondente al prelievo supplementare, con l'indicazione "anticipo su compensazione" (*sent. n. 352/2023, Sez. II*). Il danno erariale è stato identificato nell'omesso introito di somme necessarie ad alimentare il fondo utilizzato dallo Stato italiano (direttamente responsabile verso l'Unione europea del mancato versamento del prelievo supplementare) per pagare il predetto prelievo, con effetti lesivi sotto il duplice profilo: dell'impossibilità di perseguimento degli obiettivi, comunitari e nazionali, di regolamentazione del mercato lattiero-caseario; delle anticipazioni di tesoreria cui Agea è costretta a ricorrere per non far mancare agli agricoltori le risorse trattenute dall'Unione europea, in misura corrispondente al prelievo supplementare non versato, sugli aiuti dovuti per la Politica agricola comune.

*Danno da indebita ricapitalizzazione di una società in house in perdita*

È stata confermata la condanna del primo giudice in relazione ad un'ipotesi di danno a carico di un comune, derivante dal ripianamento delle perdite registrate da una società *in house*, interamente partecipata dal comune, successivamente dichiarata fallita.

Nello specifico, è stata affermata la responsabilità del Sindaco e dei consiglieri comunali per aver approvato il piano di risanamento della società e la successiva delibera prevedente il riconoscimento, ai sensi dell'art. 194, c. 1, lett. c) del Tuel, della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalle somme necessarie per far fronte al ripianamento delle perdite sociali, senza avere effettuato alcuna preventiva doverosa disamina di carattere contabile e finanziario circa le condizioni della società, la quale versava in una situazione pregressa e ormai consolidata di decozione, con criticità segnalate anche dalla locale sezione di controllo (*Sez. II, n. 47/2023*).

### *Danno da mancata stipula di transazione*

Sono state rideterminate le condanne del Commissario straordinario e del *sub* commissario di una azienda sanitaria ospedaliera per la mancata approvazione di un atto di transazione conseguente a un contenzioso scaturito dalla soccombenza in innumerevoli procedimenti per decreti ingiuntivi, per cui l'Azienda ospedaliera si era trovata nella condizione di dover fronteggiare una ragguardevole esposizione debitoria, segnatamente nei confronti di una ditta che aveva avanzato una proposta transattiva a tacitazione del contenzioso. La proposta di transazione, tuttavia, per la condotta omissiva degli appellanti, non veniva mai trasmessa all'Ufficio per il Piano di rientro della regione, competente alla definizione delle partite debitorie pregresse, con conseguente disapplicazione dell'accordo transattivo sebbene sottoscritto e la condanna dei su nominati commissari al pagamento dell'importo differenziale per la condotta omissiva tenuta successivamente, nonostante le note di sollecito inviate dalla società creditrice (*sent. n. 50/2023, Sez. II*).

### *Indebita erogazione di corrispettivi per assistenza ai migranti*

È stata affermata la responsabilità di alcune società cooperative sociali e dei rispettivi amministratori e rappresentanti legali in relazione agli importi indebitamente percepiti per il servizio di prima accoglienza dei cittadini extracomunitari giunti nel territorio nazionale e in attesa del loro inserimento nel programma di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Era infatti risultato che le tre società cooperative avessero incassato la somma delle quote giornaliere riferibili agli stranieri richiedenti asilo risultati assenti dai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) nonostante, nelle pertinenti rendicontazioni periodiche (fogli presenze mensili), fossero stati indicati come presenti. L'assenza era stata dimostrata dall'analisi del traffico telefonico associato alle utenze cellulari date in uso agli ospiti delle strutture di accoglienza e, conseguentemente, valutata come non spettante la quota giornaliera assegnata per ciascun migrante. La differenza tra il dato numerico dichiarato delle presenze e il dato accertato attraverso l'esame delle movimentazioni delle utenze telefoniche riconducibili agli ospiti delle medesime strutture ha consentito la rilevazione degli importi indebitamente percepiti (*sent. n. 349/2023, Sez. II*).

### *In tema di responsabilità sanzionatoria*

In tema di applicazione delle sanzioni pecuniarie e interdittive previste dall'art. 248, cc. 5 e 5-bis, del Tuel, nell'ipotesi di dissesto di un Ente locale, è stata affermata la sussistenza della giurisdizione contabile con riguardo ad entrambi i profili sanzionatori (pecuniarie e interdittive) della responsabilità da dissesto in quanto derivanti da un unico accertamento che, in virtù del principio della certezza del diritto, va concentrato innanzi ad un solo giudice. La sezione ha, altresì, chiarito che il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità sanzionatoria decorre dalla data della deliberazione di dissesto finanziario che ne rappresenta il presupposto indispensabile. Ai fini dell'irrogazione delle sanzioni pecuniarie e dell'applicazione di quelle interdittive, alla luce della nuova formulazione del citato art. 248 Tuel, non si richiede più la prova di una condotta che costituisca causa o concausa diretta di un danno, essendo sufficiente che sia stata posta in essere una condotta che abbia comunque contribuito alla maturazione del dissesto finanziario dell'ente locale. La

previsione legislativa esclude, altresì, che debba procedersi alla verifica della sussistenza di un danno, poiché le sanzioni sono vincolate all'accertamento del carattere gravemente colposo della condotta e del nesso di causalità, in termini di contributo, tra l'attività degli amministratori dell'ente locale e il verificarsi del dissesto (*sent. n. 18/2023, Sez. App. Sicilia*).

Anche in altre fattispecie è stata disposta la condanna di amministratori comunali al pagamento delle sanzioni previste dall'art. 248, c. 5, Tuel, per aver cagionato, con condotte commissive e omissive gravemente colpose, il dissesto dell'ente locale, confermando principi già enunciati in precedenti pronunce secondo cui il sistema sanzionatorio "contabile" si pone come uno strumento indispensabile per correggere quelle condotte commissive od omissive gravemente colpose degli amministratori pubblici che rischiano di compromettere o hanno già compromesso l'attuazione del principio di "equilibrio tendenziale del bilancio" (art. 81 Cost.), alla cui realizzazione (in uno alla "sostenibilità del debito pubblico") concorrono tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.). Si è inoltre ribadito che all'accertamento, in sede giurisdizionale contabile, delle condotte poste in essere in difformità dei parametri sopra indicati, seguono automaticamente e *ipso jure*, le sanzioni personali di *status* (*sent. nn. 173 e 28/2023, Sez. II*).

Ancora in tema di responsabilità da dissesto, è stato affermato che l'ipotesi sanzionatoria di cui all'art. 248 c. 5 e 5-bis del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (Tuel) richiede, per la sua irrogazione, l'accertamento del contributo soggettivo che deve sussistere nella forma di dolo o della colpa grave. La valutazione di tale contributo soggettivo deve avvenire nel pieno rispetto della clausola generale della responsabilità amministrativa di cui all'art. 1 della l. n. 20/1994, spetta, pertanto, all'attore pubblico dimostrare che il chiamato in giudizio abbia consapevolmente violato le norme che era tenuto a rispettare oppure che il mancato rispetto delle stesse discenda, di fatto, da trascuratezza, negligenza ed imperizia tali da incarnare un grossolano ed evidente allontanamento dalla condotta dovuta (*sent. n. 157/2023, Sez. III*).

È stata confermata, seppure con una diversa motivazione, la pronuncia di primo grado con la quale la sezione regionale ha respinto l'opposizione avverso il decreto del giudice monocratico che aveva rigettato la domanda proposta dalla Procura regionale nei confronti della responsabile del Servizio finanziario di un ente locale, evidenziando che per l'omessa ricognizione delle partecipazioni societarie, relativa all'anno 2018, ai sensi dell'art. 20, c. 7, del d.lgs. n. 175/2016, era già stata irrogata nei confronti degli amministratori, per il medesimo fatto illecito, "l'unitaria sanzione" con una precedente sentenza della medesima sezione regionale. Ha a tal fine valorizzato anzitutto il carattere unitario della sanzione per cui, una volta che il Pubblico ministero abbia esercitato il proprio potere sanzionatorio mediante la presentazione del ricorso al giudice monocratico, è escluso che possa, al cospetto di una diversa lettura dei medesimi fatti in relazione al soggetto destinatario della sanzione, riproporre la medesima azione sanzionatoria per la stessa fattispecie, seppure nei confronti di un soggetto diverso (*sent. n. 380/2023, Sez. II*).

Nel valorizzare la posizione del sindaco non appellante, per il ruolo nevralgico e centrale per il corretto funzionamento degli organi collegiali riconosciuto dalle disposizioni statutarie e dal d.lgs. n. 267/2000, anche mediante il compito di

indirizzarne l'attività previa individuazione degli argomenti da porre alla loro potestà deliberativa, la sezione di appello ha escluso la responsabilità di un assessore comunale, il cui settore di competenza era completamente estraneo alla materia delle partecipazioni societarie, e quella del vicepresidente del consiglio comunale, per l'omessa adozione del piano di razionalizzazione delle società partecipate da parte del Comune (*sent. n. 152/2023 Sez. II*).

## 6. Questioni in materia pensionistica

### *Questioni processuali*

Oggetto del giudizio pensionistico non è la valutazione della legittimità dell'atto impugnato, bensì quella della sussistenza in capo all'istante del diritto soggettivo al trattamento pensionistico richiesto, cui si contrappone un'obbligazione pubblica nascente direttamente dalla legge, cosicché l'indagine del giudice attiene all'accertamento di detto diritto all'interno di un rapporto giuridico controverso (*sent. n. 119/2023, Sez. III*).

Per l'ammissibilità del ricorso pensionistico è sufficiente, nel tempo, un atto amministrativo (o il suo equivalente, nella forma del silenzio-rifiuto formatosi sulla richiesta regolarmente avanzata all'amministrazione competente, rimasta invece inerte) che non richiede un'espressa pronuncia su ogni singolo punto della domanda, essendo sufficiente che la stessa consenta di individuare la prestazione rivendicata affinché la procedura, anche amministrativa, possa svolgersi regolarmente. Tale interpretazione ha trovato conferma nell'art. 153, c. 1, lett. b), c.g.c., che sancisce che "I ricorsi sono inammissibili (...) quando: (...) b) si propongano domande sulle quali non si sia provveduto in sede amministrativa, ovvero per le quali non sia trascorso il termine di legge dalla notificazione all'amministrazione di un formale atto di diffida a provvedere" (*sent. n. 119/2023, Sez. III*).

È stato rimarcato che la valutazione della previa investitura dell'amministrazione ben può avvenire su iniziativa officiosa del giudicante, in quanto diretta a tutelare l'ordine pubblico, ed è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo, mentre la sua mancanza mina la validità degli atti in esso assunti. La circostanza che l'ente tenuto alla prestazione non abbia tempestivamente dedotto la mancanza della domanda amministrativa non preclude la possibilità di proporre l'eccezione stessa in appello.

Si è quindi data continuità al principio generale della necessaria "previa domanda amministrativa" per tutte le controversie pensionistiche pubbliche, non diversamente da quanto preteso dal combinato disposto degli artt. 442 e 443 c.p.c. con riguardo alle controversie previdenziali e assistenziali dell'A.G.O. rimesse alla cognizione del Giudice ordinario, integrante una condizione di proponibilità del ricorso.

Diverse pronunce hanno trattato la questione di ammissibilità del ricorso diretto all'accertamento della dipendenza da causa di servizio al fine del futuro riconoscimento del diritto alla pensione privilegiata. In conformità alla pronuncia n. 12/2023/QM delle SS.RR. in sede giurisdizionale, è stato ritenuto ammissibile, ai sensi dell'art. 153 c. 1 lett. b) c.g.c., un ricorso in materia pensionistica con cui l'interessato, a fronte del diniego, oppostogli in sede amministrativa, del riconoscimento della dipendenza da causa di servizio domandi, in sede giudiziale,

il positivo accertamento di tale dipendenza in funzione del futuro trattamento pensionistico di privilegio, pur non avendo presentato domanda amministrativa di pensione privilegiata (*sent. nn. 479, 483, 486/2023, Sez. I; sent. nn.117, 263, 294/2023 Sez. II; sent. n. 479/2023, Sez. III*).

Proprio in relazione a tale questione, nella *sent. n. 12/2023/QM* delle SSRR in sede giurisdizionale è stato enunciato il principio di diritto secondo il quale “è ammissibile, ai sensi dell’art. 153 c. 1 lett. b) c.g.c., un ricorso in materia pensionistica con cui l’interessato, a fronte del diniego di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della infermità da cui è affetto, oppostogli in sede amministrativa, domandi, in sede giudiziale, il positivo accertamento di tale dipendenza in funzione del futuro trattamento pensionistico di privilegio – ritualmente prospettato nel mezzo introduttivo quale bene della vita ambito e non abbia, tuttavia, presentato domanda amministrativa di pensione privilegiata”. Le SSRR hanno richiamato il disposto dell’art. 12 del d.p.r. n. 461/2001, ai sensi del quale il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell’infermità o lesione costituisce accertamento definitivo anche nell’ipotesi di successiva richiesta di equo indennizzo e di trattamento pensionistico di privilegio pervenendo alla conclusione che: “la positivizzazione del principio dell’unicità era (e rimane) funzionale all’esigenza di evitare che il medesimo fatto presupposto (dipendenza da causa di servizio) potesse essere diversamente valutato a seconda del contesto valutativo nel quale entrava” essendo sufficiente, ai fini dell’interesse ad agire, “uno stato di incertezza oggettiva sull’esistenza di un rapporto giuridico o sull’esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti, costituendo la rimozione di tale incertezza un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non con l’intervento del giudice”.

In merito all’ambito della giurisdizione della Corte dei conti in materia pensionistica la stessa è stata declinata in ordine ad una fattispecie in cui veniva in rilievo l’accertamento del diritto alle maggiori spettanze retributive e solo di riflesso alla riliquidazione del trattamento pensionistico (*sent. n. 82/2023, Sez. II*). La sentenza ha confermato la correttezza della decisione della sezione territoriale, gravata dal pensionato, già professore associato a tempo pieno presso la facoltà di medicina e chirurgia di un ateneo pubblico, nonché dirigente medico con rapporto di lavoro esclusivo, che ha declinato la giurisdizione in favore del giudice ordinario, rilevando trattarsi di domande sostanzialmente incentrate sulla corretta determinazione del trattamento aggiuntivo *ex art. 6 d.lgs. n. 517/1999* e sulla incidenza dello stesso sulla liquidazione del trattamento di fine servizio (TFS) e solo indirettamente, sul ripristino della pensione nella misura goduta prima di tale rideterminazione.

In merito all’interesse ad agire del ricorrente in sede pensionistica è stato affermato che la valutazione di sussistenza del detto interesse deve essere condotta dal giudice sulla base dell’utile sperato dalla parte, indipendentemente da ogni esame sulla fondatezza della domanda e sul suo prevedibile esito (*Sez. III, n. 46/2023*). La sezione d’appello, dopo aver rilevato che l’insussistenza di interesse statuita dal giudice primo grado non era stata affermata sulla base del confronto tra l’aliquota richiesta dall’istante (ovvero l’aliquota prevista dall’art. 54, c. 1, d.p.r. n. 1092/1973) e l’aliquota applicata dall’Inps (ovvero l’aliquota prevista dall’art. 44 d.p.r. n. 1092/1973), bensì in base al raffronto tra l’aliquota applicata dall’Inps e l’aliquota ritenuta applicabile dal giudice di prime cure (ovvero l’aliquota prevista dall’art. 6

della l. n. 1543/1963) ha riformato la sentenza sul punto, riconoscendo la sussistenza dell'interesse a ricorrere (*sent. n. 46/2023, Sez. III*).

Avuto riguardo alla legittimazione alla proposizione del ricorso in materia pensionistica è stato affermato che l'accertamento della predetta condizione dell'azione, intesa in senso proprio, deve rivolgersi alla coincidenza, dal lato attivo, tra il soggetto che propone la domanda ed il soggetto che nella domanda stessa è affermato titolare del diritto e, da quello passivo, tra il soggetto contro il quale la domanda è proposta e quello che nella domanda è affermato soggetto passivo del diritto o comunque violatore di quel diritto. Non sussistendo tale coincidenza, per essere fatto valere dall'attore un diritto altrui affermato come altrui (salva l'ipotesi di legittima sostituzione processuale), o essendosi dallo stesso assunta la violazione del diritto fatto valere ad opera di soggetto diverso da quello affermato parte del rapporto dedotto, rimarrebbe accertato che, indipendentemente dalla rispondenza al vero dei fatti allegati, comunque l'ipotetico diritto azionato o non appartenerebbe a colui che agisce ovvero non sarebbe violato o pregiudicato da colui contro il quale l'azione è proposta, e ciò non può che comportare una pronuncia di inammissibilità dell'azione per difetto di titolarità attiva o passiva della stessa (*sent. n. 379/2023, Sez. III*).

È stato altresì precisato che l'accertamento, invece, non dell'ipotetica titolarità dell'azione, ma dell'effettiva titolarità del rapporto sostanziale controverso, così dal lato attivo come da quello passivo, attiene al merito della causa, investendo i concreti requisiti di accoglibilità della domanda e, quindi, la sua fondatezza, e, pertanto, deve essere ammessa la possibilità per il giudice monocratico di sollevare d'ufficio la questione relativa al difetto di titolarità. Occorre, tuttavia, rilevare che, qualora la questione investa l'esame di elementi di fatto e non esclusivamente di diritto, la stessa deve essere assoggettata al contraddittorio tra le parti, ai sensi dell'art. 101, c. 2, c.p.c.. Nel caso di specie la violazione dell'art. 101, c. 2, c.p.c., ha determinato la nullità della sentenza poiché la questione da decidere non rientrava tra quelle di puro diritto. Gli atti sono stati rimessi al primo giudice con conseguente assorbimento di ogni altro motivo e questione dell'appello.

Ancora in merito al profilo della legittimazione passiva, la condizione è stata affermata sussistente in capo ad un Ministero convenuto nell'ambito di un contenzioso instaurato avverso il silenzio-rifiuto opposto dall'Inps su un'istanza di pensione privilegiata ordinaria, in considerazione della motivazione dell'inerzia, fondata sulla mancata trasmissione, da parte del Dicastero, della documentazione amministrativa e sanitaria pertinente. Pur dando atto che la competenza per la liquidazione della pensione privilegiata era transitata all'Inps, è stata riconosciuta la legittimazione passiva dell'Amministrazione datoriale in ragione della rilevanza procedimentale della richiamata documentazione e della unicità dell'accertamento della dipendenza da causa di servizio, *ex art. 12 d.p.r. n. 461/2001 (sent. n. 73/2023, Sez. app. Sicilia)*.

È stato affermato che un parte appellata rispetto alla quale era stata respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva, spiegata in primo grado, ha l'onere di devolvere la questione pregiudiziale o preliminare alla cognizione del giudice a mezzo di appello incidentale, ancorché vittoriosa nel merito (*sent. nn. 445 e 477/2023, Sez. I*).

In relazione ai termini per la proposizione degli atti di impugnazione è stato affermato che, ai sensi dell'art. 178 c.g.c., l'atto di appello deve essere proposto entro un termine breve (60 giorni) decorrente dalla notificazione della sentenza effettuata alla controparte dalla parte che ne ha interesse ovvero un termine lungo (un anno) decorrente, in mancanza di notificazione, dalla pubblicazione della decisione. I termini di legge sono perentori: l'impugnazione è tempestiva quando l'atto è validamente notificato nei termini alla controparte o ad almeno una controparte. Se i termini non sono rispettati la parte decade dalla possibilità di impugnare e la sentenza passa in giudicato; decadenza e inammissibilità sono anche rilevabili d'ufficio dal giudice in ogni stato e grado del processo mentre la costituzione dell'appellato non sana la tardività (*sent. 120/2023, Sez. III*).

Quanto alla natura del termine per la costituzione in giudizio nel giudizio di appello pensionistico è stato affermato trattarsi di termine ordinatorio, in assenza di espressa previsione della natura decadenziale dello stesso, non potendo escludersi la facoltà di costituzione tardiva, entro la prima udienza di discussione, ferma restando che la parte incorre nelle decadenze espressamente previste dall'art. 156 c.g.c., per quanto applicabile al giudizio di appello (*sent. n. 379/2023, Sez. III*).

In merito all'inammissibilità del ricorso per indeterminatezza della domanda è stato affermato che l'art.152, lett. d), c.g.c. fa riferimento agli elementi di diritto unitamente alla succinta esposizione dei fatti sui quali si fonda la domanda stessa: gli elementi di diritto sono richiamati in quanto utili ad indicare quali conseguenze giuridiche la parte ha inteso trarre dal complesso dei fatti allegati e, dunque, ad individuare il contenuto della domanda. Ne consegue che la sanzione dell'inammissibilità prevista dall'art. 153 c.g.c. può essere comminata solo quando risulti obiettivamente incerto il contenuto della domanda, cosicché il convenuto non sia in grado di comprendere le richieste dell'attore e, dunque, di apprestare adeguate difese (*sent. n. 531/2023, Sez. III*).

Avuto riguardo all'ambito del sindacato del giudice di appello pensionistico è stato ribadito che le questioni medico legali, parificate dal legislatore a questioni di fatto, possono essere dedotte in appello soltanto ove la sentenza gravata sia priva in assoluto di motivazione o abbia motivazione apparente, in conformità all'art. 170 c.g.c. e all'orientamento espresso dal supremo organo nomofilattico (*sent. n. 42/2023, Sez. App. Sicilia*).

In relazione alla portata dell'art. 170, c. 1 c.g.c. è stato affermato che la limitazione dell'ambito dell'appello in materia pensionistica ai soli motivi di diritto va coordinata con le disposizioni che prevedono l'obbligo di motivare le sentenze (art. 5, c.g.c., art. 132 c.p.c., art. 111 Cost.), per cui configurano violazioni di legge sia la "radicale mancanza di motivazione", sia la presenza di una motivazione solo "apparente" ovverossia costituita da argomentazioni inidonee a rivelare la *ratio decidendi* perché tra loro inconciliabili, perplesse ed obiettivamente incomprensibili. È stata ritenuta integrare il rilevato profilo di motivazione apparente allorché la sentenza gravata si sia limitata ad un richiamo, *per relationem*, alle risultanze dei pareri medico legali disposti nel corso del giudizio. Se è vero che, in linea generale, nel caso in cui il giudice del merito aderisca al parere del consulente tecnico d'ufficio, ben potendo il richiamo dell'elaborato, anche *per relationem*, implicare una compiuta positiva valutazione del percorso argomentativo e dei principi e metodi scientifici

seguiti dal consulente lasciando desumere che le contrarie deduzioni delle parti sono state ritualmente disattese”, tale tipologia di motivazione si sostanzia in una carenza motivazionale quando consista in un’acritica adesione e da essa non si evincano i motivi per cui il giudice abbia ritenuto, anche implicitamente, di disattendere le controdeduzioni della parte - e del suo perito ove sia stato nominato -, su punti decisivi al fine di decidere, così consentendo il controllo logico e giuridico della decisione adottata (*sent. n. 162/2023, Sez. II*).

Nel sistema delle impugnazioni in materia pensionistica, è sempre devoluta al giudice territoriale, laddove impinga in questioni (di fatto) su accertamenti medico-legali, la rinnovata trattazione della causa cui, pertanto, la stessa è nuovamente demandata, unitamente anche alla liquidazione delle spese di giudizio del grado di appello, ai sensi dell’art. 170, c. 4 c.g.c. (*sent. n. 164/2023, Sez. I*).

È stata affermata l’applicabilità della sospensione dei termini, disposto *ex lege* durante lo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, anche ai termini di riassunzione dei giudizi dichiarando, tuttavia, nella fattispecie presa in esame, il difetto di giurisdizione contabile in favore del Giudice ordinario vertendo la domanda dell’Inps su presunte erogazioni in eccesso effettuate a titolo di assegno sociale, materia non riconducibile nell’alveo della giurisdizione contabile, trattandosi di prestazione di natura assistenziale prevista dall’art. 3, c. 6, della l. n. 335/1995 (*sent. n. 221/2023, Sez. I*).

#### *Questioni sostanziali*

Anche nel 2023 numerose sono state le pronunce in merito all’ambito di applicabilità dell’art. 54 del d.p.r. n. 1092/1973, in larga misura in accoglimento parziale dei gravami proposti dall’Inps, riconoscendo il diritto di *ex militari*, cessati dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 vantavano un’anzianità contributiva inferiore a 18 anni, alla riliquidazione, sulla quota parte della pensione da calcolarsi con sistema retributivo, per ciascuno degli anni maturati fino al 31 dicembre 1995, di un coefficiente di rendimento pari al 2,44%, in adesione ai principi enunciati dalle SSRR nelle sentenze n. 1/2021/QM e n.12/2021/QM (*sent. nn. 91,317/2023, Sez. I; sent. nn.379, 378, 333, 331, 330, 324, 323, 319, 316, 313, 312, 307, 306, 305, 302, 301, 300, 261, 260, 255, 231, 167, 140, 20 del 2023, Sez. II; sent. nn. 73, 166 188, 254, 255/2023, Sez. III*). Nell’ambito della stessa questione pensionistica, nel 2023 si è consolidato anche l’orientamento già formatosi nel precedente anno 2022 che ha affermato il medesimo diritto nei confronti anche degli *ex* appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria ed al Corpo della Polizia di Stato, in applicazione dell’art.1, c. 101, della l. n. 234/2021, sui ratei pensionistici decorrenti dal 1° gennaio 2022 (*sent. nn. 203, 393, 399, 413, 436, 441/2023, Sez. I; sent. nn.359, 176, 126, 106, 105, 79,78,76 Sez. II; sent. nn. 9, 46, 83, 288, 454, 522/2023, Sez. III*).

Con riferimento poi agli *ex* appartenenti del Corpo Forestale dello Stato si è riconosciuto il diritto alla riliquidazione della quota parte della pensione da calcolarsi con sistema retributivo, per ciascuno degli anni maturati fino al 31 dicembre 1995, con un coefficiente di rendimento annuo pari al 2,44%, in applicazione dell’art. 61, c. 3, del d.p.r. n. 1092/1973, che ha esteso al personale della carriera dei capi reparto e capi squadra e della carriera dei vigili del fuoco la

disciplina del capo II del titolo III del medesimo decreto legislativo, in cui è compreso l'art.54 in questione (*sent. nn.13 e 14 del 2023, Sez. II*).

In un arresto giurisprudenziale è stato ricostruito il quadro normativo in materia di incrementi perequativi della I.I.S. in misura intera, al raggiungimento dell'età pensionabile, precisando che la disposizione di riferimento, prevista dall'art. 10, c. 4, del d.l. 29 gennaio 1983, n. 17, convertito dalla l. 25 marzo 1983, n. 79, è stata implicitamente abrogata dall'art. 21 della l. n. 730/1983, come chiarito dalla norma di interpretazione autentica contenuta nel c. 6 dell'art. 18 del d.l. n. 98/2011, convertito dalla l. n. 111/2011. In tale cornice normativa è stato affermato che, a decorrere dall'entrata in vigore dell'art. 21 della l. n. 730/1983, le percentuali di incremento dell'indennità integrativa speciale vanno corrisposte nell'aliquota massima, ma calcolata sulla quota dell'indennità medesima effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio (*sent. n.12/2023, Sez. App. Sicilia*).

È stato affermato che sussiste il diritto dell'ex presidente di un ente consortile costituito da enti locali al riconoscimento dell'accredito figurativo dei contributi previdenziali, in costanza di aspettativa, attesa la dizione legislativa che equipara a tutti gli effetti il periodo trascorso in aspettativa al servizio prestato, con conseguente estensione, anche agli effetti previdenziali, indipendentemente dalla natura elettiva o meno della funzione svolta. È stata ritenuta irragionevole la revoca del provvedimento di accredito dei contributi figurativi ai fini pensionistici dopo circa quindici anni, indipendentemente dalla natura discrezionale o vincolata dell'attività amministrativa, atteso che l'art. 21-*nonies* della legge sul provvedimento amministrativo e i canoni costituzionali di cui all'art. 97 Cost. impongono all'amministrazione di considerare non soltanto l'interesse pubblico all'annullamento, ma anche l'inevitabile consolidamento delle situazioni giuridiche soggettive connesse al primo provvedimento concessivo del diritto. Su tali presupposti è stata ritenuta illegittima la revoca del provvedimento di accredito dei contributi previdenziali per l'aspettativa del presidente di un organo consortile a seguito del decorso di quasi quindici anni tra il provvedimento di accredito e quello di revoca (*sent. n. 410/2023, Sez. III*).

Nell'ambito di altra pronuncia è stato ricostruito il regime del cumulo gratuito e del computo dei periodi contributivi presso casse professionali. La sezione siciliana, rimeditando il proprio precedente orientamento, si è pronunciata 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, la sezione, sulla base di un'interpretazione sistematica dell'istituto del cumulo gratuito, normato nei cc. da 239 a 248 dell'art. 1 della l. n. 228/2012, nella loro interconnessione logica, ha evidenziato che il computo unitario dei periodi assicurativi maturati presso diverse gestioni, mediante la *fictio iuris* del cumulo gratuito, sia finalizzato al conseguimento del diritto ad un'unica pensione senza che ciò possa riflettersi sulla misura della stessa. Ha dunque chiarito che nella determinazione dell'anzianità contributiva, ai fini dell'applicazione della l. n. 335/1995, non possa tenersi conto dei periodi di

contribuzione presso le casse professionali obbligatorie, ma esclusivamente dei periodi contributivi relativi alle gestioni dell'Inps (*sent. n. 16/2023, Sez. App. Sicilia*).

È stato respinto l'appello proposto da un ex dirigente del Ministero della giustizia in servizio presso il Dipartimento di polizia penitenziaria avverso la decisione di prime cure che ha rigettato la pretesa diretta alla ricostruzione dell'anzianità giuridica ed economica, al fine di ottenere la riliquidazione della pensione, ai sensi dell'art. 28, c. 2, del d.lgs. n. 63/2006, in adesione ad un orientamento già espresso dal Consiglio di Stato per cui la disposizione deve essere interpretata nel senso del mantenimento, in sede di inquadramento nella nuova carriera di dirigente penitenziario, dell'anzianità giuridica ed economica maturata e non anche del riconoscimento al trattamento economico-retributivo proprio del nuovo inquadramento con effetto retroattivo (*sent. n.293/2023, Sez. II*).

Pronunciandosi in merito alla legittimità di un indebito contestato dall'Ente previdenziale e relativo all'importo dell'assegno al nucleo familiare (ANF) percepito dall'appellato, è stato chiarito che il riconoscimento e la determinazione della suddetta prestazione dipendono dalla composizione del gruppo familiare e dall'ammontare del reddito complessivo del nucleo stesso. Il collegio ha, pertanto, osservato che, ai fini della liquidazione prevista dalla disposizione dell'art. 2, c. 2, l. n. 153/1988, è necessario che l'istante comunichi tutti i redditi prodotti dall'intero nucleo familiare nell'anno solare di riferimento (*sent. n. 54/2023, Sez. App. Sicilia*).

È stato negato il diritto di *ex* appartenenti al Corpo Militare della Croce Rossa Italiana dal 1987 al 2016 all'iscrizione alla gestione Inps riservata al personale dello Stato del Comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico. Con un approfondito e completo *excursus* di tutta la complessa normativa, connotata da numerosi interventi susseguiti nel tempo, è stato affermato che l'inquadramento come "dipendente" a tempo indeterminato della CRI, prima, e dell'ESACRI, poi, nonché la sostanziale equiparazione ai militari delle Forze armate, in termini di disciplina e ruoli, non possono tuttavia ritenersi elementi sufficienti a determinare l'acquisizione dello status di militare, neppure ai fini pensionistici. Rimane, pertanto, confermata la natura "ausiliaria" che il Corpo militare della CRI, nella sua attività di collaborazione, riveste rispetto alle operazioni militari od umanitarie svolte dalle Forze Armate, a prescindere dal titolo che giustifica la prestazione lavorativa del singolo operatore. È stata poi affermata l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, c. 23, lett. b) della l. n. 335/1995 e dell'art. 1 del d. lgs. n.165/1997, con gli artt. 3, 36, 38 Cost. e con l'art. 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, prot. 1 e all'art. 14 CEDU, nella parte in cui non comprendono espressamente il personale del Corpo Militare CRI tra quello beneficiario delle norme di maggior favore riservate alle categorie di personale ivi richiamate (*sent. nn. 6 e 142/2023, Sez. II*). Avuto riguardo alle pensioni militari è stato affermato che la liquidazione del trattamento pensionistico privilegiato avviene secondo le modalità previste dell'art. 67 del d.p.r. n. 1092/1973. In particolare, il sistema dell'"aumento decimale" caratterizza la pensione privilegiata ancorata alla pensione "normale"; il sistema "percentualistico", contemplato al secondo comma dell'art. 67 cit., trova invece applicazione laddove il militare non abbia maturato l'anzianità necessaria per il conseguimento della pensione normale. In tale eventualità va riconosciuta l'attribuzione del beneficio, di cui al susseguente c. 3, dell'aumento percentuale per

ogni anno di servizio utile. La sezione ha, al riguardo, chiarito che il riferimento alla "pensione normale", che condiziona il riconoscimento del beneficio in parola, va inteso tenendo conto che il requisito dei 15 anni di anzianità contributiva, in passato sufficiente ai fini dell'accesso a pensione normale, è attualmente vigente soltanto in caso di cessazione per infermità, dipendente o meno da causa di servizio, a norma degli artt. 42, c. 1, e 52, c. 1, del d.p.r. n. 1092/1973; invece, al di fuori di questa ipotesi i 15 anni di anzianità contributiva non sono più sufficienti per il conseguimento della pensione "normale" (*sent. n. 63/2023, Sez. app. Sicilia*).

È stata altresì trattata la questione relativa al termine decadenziale per la domanda di pensione privilegiata per ex iscritti alle Casse di previdenza amministrate dalla direzione generale degli istituti di previdenza. La sentenza, affrontando diverse questioni sollevate nel gravame, ha dato continuità all'orientamento restrittivo per gli ex iscritti alle Casse previdenziali amministrate dalla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro (ricadenti nell'ambito applicativo dell'art. 14, c. 1, legge n. 274/91) in ordine al termine decadenziale quinquennale per presentare la domanda di pensione rispetto ai dipendenti civili e militari (ricadenti nell'ambito applicativo dell'art. 169 del d.p.r. n. 1092/1973) che esclude la decadenza nel caso in cui, pur avendo presentato domanda di pensione dopo cinque anni dalla cessazione del servizio, l'interessato abbia però antecedentemente formulato domanda per l'accertamento della dipendenza dal servizio delle infermità (*sent. n. 187/2023, Sez. II*).

Una sezione d'appello si è pronunciata sulla portata applicativa dell'art. 6, d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011, che ha disposto l'abrogazione degli istituti dell'accertamento della dipendenza da causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata, fatti salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto stesso. Il Collegio d'Appello ha affermato che le eccezioni previste dalla norma riguardano le ipotesi in cui la cessazione dal servizio sia avvenuta prima dell'entrata in vigore della medesima in quanto il diritto a pensione, nel caso in cui non vi sia stata la cessazione dal servizio, non è neanche sorto; pertanto, non può parlarsi di avvio di un procedimento amministrativo in mancanza del diritto che tale procedimento è finalizzato a garantire (*sent. n. 56/2023, Sez. app. Sicilia*).

In altra pronuncia ha trovato conferma la decisione del giudice territoriale, impugnata dall'Inps, che aveva accolto il ricorso promosso da un ex generale dell'Arma dei Carabinieri e ne aveva dichiarato il diritto al riscatto delle maggiorazioni dei periodi di servizio, ai sensi dell'art. 5 e 7 d.lgs. n. 165/1997, in cui il predetto aveva frequentato un corso di formazione presso un'Accademia militare, nonostante all'atto della domanda di riscatto egli avesse già maturato il limite massimo complessivo di 5 anni di supervalutazione. Si è ritenuto che alla norma debba attribuirsi un'unica finalità, individuabile nell'introduzione di un tetto massimo ai periodi che possono dar luogo alle maggiorazioni, mentre deve escludersi che essa abbia una portata abrogante delle singole categorie tipologiche ammesse al computo "premiabile" (*sent. n. 393/2023, Sez. II*).

È stato disposto l'annullamento e il rinvio al primo giudice in relazione ad una sentenza di prime cure che ha riconosciuto il diritto all'indennità una tantum in favore di ex iscritto alla Cassa pensioni enti locali amministrata dalla Direzione generale degli istituti di previdenza. La sentenza ha accolto l'appello principale Inps

e quello incidentale degli appellati, per motivazione apparente, rinviando gli atti al giudice di prime cure avendo la sentenza gravata riconosciuto, in luogo del diritto al trattamento pensionistico privilegiato, il diritto di un ex iscritto alla Cpdel a due annualità di tab. A a titolo di indennità una tantum in realtà non prevista dall'art. 34 del r.d.l. n. 680/1938 che stabilisce, in favore dell'impiegato degli enti locali, un trattamento pensionistico ordinario "normale" aumentato, nel caso di cui alla lett. c) del precedente art. 33, "di un decimo", fissandone altresì un limite minimo (*sent. n. 338/2023, Sez. II*). In tema di recupero di indebitato su cumulo pensionistico diretto e indiretto di reversibilità, da superamento dei limiti annuali reddituali, *ex art. 1, c. 42, l. n. 335/1995*, sono stati ribaditi i principi nomofilattici statuiti dalle Sezioni Riunite di questa Corte, in ordine all'applicazione dell'art. 9, l. n. 428/85 e l'art. 5 d.p.r. n. 429/86. Essendo stato rilevato che non trattandosi, invero, di vicenda concernente la divergenza tra il trattamento previdenziale provvisorio e quello definitivo, bensì l'eventuale riduzione postuma annuale della misura della pensione goduta, in ragione della complessiva situazione reddituale del soggetto, non può avere rilevanza alcuno stato soggettivo del pensionato che ha (o è tenuto ad avere) consapevolezza circa la precarietà del trattamento goduto fino a che l'Inps non avrà operato i controlli reddituali annuali. La circostanza che la pensionata abbia comunicato puntualmente e correttamente la propria posizione reddituale all'Inps, per il tramite della presentazione della dichiarazione annuale Irpef, non è stata ritenuta ragione sufficiente per la revoca del provvedimento di recupero (*sent. n. 435/2023, Sez. I*).

In altra pronuncia sono state effettuate rilevanti affermazioni in tema di revocazione e di nullità processuali, a seguito di ricorso per revocazione di primo grado in ordine a pronuncia avente ad oggetto l'accertamento della causa di servizio. È stato statuito che: a) ha errato il giudice di prime cure nel non avvedersi *ex officio*, pur in mancanza di un'espressa eccezione di rito dell'ente resistente, che la revocanda sentenza non era impugnabile col rimedio della revocazione ordinaria, *ex art. 202, c. 1, lett. f), c.g.c.* trattandosi di sentenza di prime cure e, dunque, appellabile; b) l'eventuale assenza motivazionale della sentenza oggetto di revocazione in ordine alle considerazioni peritali di parte, avrebbe dovuto essere dedotta con l'appello, beninteso nei limiti in cui sia ammissibile *ex art. 170 c.g.c.*, e non già con lo strumento revocatorio, surrettiziamente adoperato per dare ingresso a censure di merito ormai precluse per tardività; c) laddove non appellata, invero, la sentenza è impugnabile unicamente col rimedio della revocazione straordinaria, di cui alle lett. a), e), dell'art. 202 c.g.c.; d) tuttavia, non essendo stato eccepito alcunchè in prime cure (art. 45, cc. 2 e 3 c.g.c.), nè denunciato, con appello incidentale condizionato, il *veduto error in procedendo* commesso dal primo giudice, deve ritenersi che il vizio della sentenza sia "sanato", in virtù del principio processuale della conversione delle nullità della sentenza in motivi di gravame (art. 49, c. 1, c.g.c.); e) è da escludersi l'essenzialità dell'*error facti*, *ex art. 202, c. 1, lett. f) c.g.c.*, riguardante la qualità professionale del perito di parte (psicologo, anziché psichiatra), posto che esso non ha condizionato, in concreto, la decisione (*sent. n. 325/2023, Sez. I*).

È stato affermato che ai militari che hanno prestato servizio in missioni per conto dell'Onu non spettano né a livello retributivo né ai fini pensionistici gli incrementi previsti dall'articolo unico l. n. 1746/1962, ossia la supervalutazione del servizio

prestato nelle campagne di guerra, attesa l'interpretazione restrittiva di tale ultima locuzione, circoscritta ai conflitti avvenuti nel secolo scorso. È stata richiamata la sent. n. 240/2016 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della l. n. 1746/1962, sollevata dal giudice amministrativo in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sull'assunto che "... l'attività svolta dai militari italiani per conto dell'Onu nelle cosiddette missioni di pace ..." non risulta considerata "... equivalente ad una campagna di guerra " e che "il legislatore, nella sua discrezionalità, ha sempre dimostrato di avere avuto chiaramente presente la distinzione tra le campagne di guerra e le missioni Onu". La decisione si è conformata all'indirizzo interpretativo espresso dalle SSRR di questa Corte con la sent. n. 21/2018/QM (*sent. n. 412/2023, Sez. III*).

#### *Questioni in materia di giudizi di conto*

Nell'ambito dei giudizi di conto, a differenza di quanto previsto in materia di responsabilità amministrativa in senso stretto, per configurare la quale il Requirente deve fornire piena prova della sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi richiesti dalla normativa (danno concreto ed attuale, nesso di causalità tra la condotta del convenuto e la produzione del danno erariale, elemento psicologico del dolo o della colpa grave), affinché si configuri la responsabilità contabile dell'agente, una volta accertato l'ammanto di cassa, spetta a quest'ultimo provare la sua estraneità alla produzione del danno e, in assenza di questa, grava sullo stesso l'obbligo di restituzione della somma mancante, ai sensi dell'art. 194 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato". In materia di responsabilità contabile incombe sulla Procura regionale provare i soli fatti costitutivi della pretesa risarcitoria cioè l'esistenza del rapporto di servizio, nonché la non corrispondenza della prestazione effettiva con quella cui il soggetto convenuto in giudizio era, invece, obbligato - mentre è quest'ultimo a dover fornire la dimostrazione di fatti impeditivi che si oppongono alla pretesa risarcitoria. L'agente contabile è, altresì, tenuto a conservare tutta la documentazione contabile relativa alle operazioni delle quali è chiamato a rispondere non potendo invocare la mancanza di controlli da parte dell'amministrazione. Anche laddove venga accertato, in sede penale, il coinvolgimento di altri soggetti, tale circostanza non sarebbe sufficiente ad escludere la responsabilità contabile dell'agente che, a tutto concedere, potrebbe esercitare azione di rivalsa, al di fuori del giudizio di conto (*sent. n. 41/2023, Sez. App. Sicilia*).

Nell'ambito di un giudizio di conto nei confronti di un agente contabile addetto a un economato è stato affermato, in merito alle spese di rappresentanza, che non può ammettersene una nozione estensiva sussistendo in materia un risalente e consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, a tenore del quale le spese di rappresentanza possono essere ritenute lecite solo se sono rigorosamente giustificate e documentate, con l'esposizione, caso per caso, dell'interesse istituzionale perseguito, della dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'ente e la spesa, della qualificazione del soggetto destinatario e dell'occasione della spesa. Esse, inoltre, soggiacciono all'ordinario criterio della programmazione e solo in casi del tutto eccezionali (e dunque, residuali) possono essere pagate con il ricorso al fondo economale. Avuto riguardo alla loro natura, il giudice contabile ha precisato

che tale tipologia di esborsi è fondata sull'esigenza dell'ente di manifestarsi all'esterno e di intrattenere pubbliche relazioni con soggetti ad esso estranei in rapporto ai propri fini istituzionali. Le spese di rappresentanza sono, cioè, finalizzate, nella vita di relazione dell'ente a conseguire il vantaggio derivante dal fatto di essere conosciuto ed apprezzato nella sua azione svolta a favore della collettività. Va esclusa l'attività di rappresentanza nell'ambito dei consueti rapporti istituzionali di servizio, anche se intrattenuti con soggetti estranei all'amministrazione, nonché con riferimento alle spese contrassegnate da mera liberalità (*sent. n. 51/2023, Sez. App. Sicilia*).

## 7. Questioni concernenti i giudizi ad istanza di parte

È stato affermato che il giudizio che riguarda le concessioni esattoriali non solo rientra nell'alveo della giurisdizione della Corte dei conti, ma ricade anche nel perimetro dei giudizi a istanza di parte. È ciò che si evince dall'art. 172, c. 1, lett. a), c.g.c., che include nel predetto perimetro l'azione su impulso del concessionario e che indica la possibilità del giudizio a istanza di parte di ricomprendere anche l'azione intentata dall'amministrazione danneggiata dal mancato riversamento dei tributi riscossi dall'esattore (*sent. n. 401/2023, Sez. III; sent. n. 373/2023, Sez. I*).

In riforma della sentenza di primo grado è stata riconosciuta la legittimazione attiva di un Consorzio di bonifica al giudizio di cui all' art. 172, lett. d, c.g.c. e l'ammissibilità del relativo ricorso, rimettendo gli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio nel merito. Il ricorso del Consorzio mirava ad accertare e dichiarare i gravi inadempimenti dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione per il mancato assolvimento degli obblighi di legge connessi al proprio ruolo, nei confronti dello stesso Consorzio, in relazione all'attività di riscossione ad essa demandata, con conseguente condanna dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione al risarcimento dei danni corrispondentemente arrecati al medesimo, in misura non inferiore all'intero importo dei contributi di bonifica affidati per la riscossione, nel periodo considerato, e ancora non riscossi. Il primo giudice aveva dichiarato l'inammissibilità del ricorso in base all'assunto che con la domanda azionata fosse stato chiesto un riconoscimento risarcitorio riconducibile a pieno titolo ad una fattispecie di responsabilità amministrativa, la cui perseguibilità in giudizio doveva ritenersi rimessa alla esclusiva competenza della Procura erariale (*sent. n. 39/2023, Sez. II*).

La sezione di appello, sulla base del compiuto esame degli atti di causa, della realtà fattuale sottostante quale dedotta e allegata in giudizio e dello stesso *petitum* sostanziale, ha riqualificato e circoscritto la domanda azionata in termini di verifica contabile, di natura essenzialmente dichiarativa, dei rapporti di dare/avere tra Consorzio di Bonifica ed Agenzia delle Entrate-Riscossione, in relazione ai ruoli coattivi consegnati dal primo alla seconda nell'arco temporale in contestazione, in funzione del solo accertamento delle eventuali ragioni di credito dell'ente impositore verso l'Agenzia.

Sempre con il rito relativo ai ricorsi ad istanza di parte, una diversa pronuncia ha statuito sull'impugnazione di un provvedimento di fermo amministrativo adottato dall'Agenzia delle entrate nei confronti di alcuni presunti responsabili per danno erariale all'immagine dell'Ente e avente ad oggetto crediti vantati dagli indagati presso amministrazioni non statali. Sono stati affermati i seguenti principi:

a) la sufficienza della motivazione del provvedimento cautelare sul solo *fumus boni iuris*, stante il tenore letterale dell'art. 69, c. 6, l. cont. St.;

b) la necessità che, però, il fermo rechi indicazione dei criteri adoperati per pervenire ad una determinazione forfettaria del danno erariale all'immagine, elencando, ad esempio, gli elementi da cui desumere lo *strepitus fori*;

c) che, sebbene l'accertamento dell'*an* e del *quantum* del danno erariale spetta all'autorità giudiziaria contabile, tuttavia ciò non esime l'amministrazione statale, avvalendosi del rimedio cautelare in parola, dal prospettare siffatta quantificazione in sede amministrativa e per tali limitati fini, senza che ciò determini alcuna relazione di interferenza con gli esiti del giudizio di responsabilità cui, conseguentemente, l'amministrazione si adeguerà.

Con l'occasione, la sentenza si è pronunciata sull'annosa questione dell'utilizzabilità del rimedio di cui all'art. 69, cit., allorquando destinataria della richiesta di fermo amministrativo sia un'amministrazione non statale, avallando l'orientamento più recente e meno restrittivo espresso da talune corti territoriali. Ciò tenuto conto anche della maggiore aderenza di siffatta opzione ermeneutica al concetto di amministrazione pubblica allargata, e dei più estesi assetti organizzativi e normativi che si sono susseguiti nel tempo in capo agli enti pubblici. Si è, peraltro, osservato che l'interpretazione *de qua* appare più conforme anche al principio dell'unitarietà delle risorse finanziarie pubbliche e dell'unicità degli interessi pubblici, senza che ciò determini un affievolimento del diritto di credito del privato, permanendo i rimedi giustiziali avverso provvedimenti non aderenti ai canoni di legalità (*sent. n. 469/2023, Sez. I*).

**PARTE SECONDA**  
**ATTIVITA' DI CONTROLLO**



## CAPITOLO V

### COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

#### 1. Profili generali

Nel corso del 2023, l'attività delle SSRR in sede di controllo si è svolta nel solco della "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2023", approvata con delib. n. 43 del 2022. Il quadro dei referti e dei rapporti affidati alle SSRR in sede di controllo si è composto:

- della Parifica del Rendiconto generale dello Stato e della connessa relazione sui risultati della gestione delle amministrazioni centrali;
- del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica;
- delle Relazioni semestrali sullo stato di attuazione del PNRR;
- delle Relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Particolarmente frequente, nell'anno, è stata la predisposizione di memorie legate a specifiche esigenze informative del Parlamento, che hanno assunto la forma delle audizioni presso le Commissioni di merito: sono stati n. 11 i documenti complessivamente predisposti per tale finalità nel 2023 (7 audizioni e 4 memorie). È stato, inoltre, costante il flusso di controllo legato alla rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 5, commi 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, nell'ambito del quale le SSRR sono state altresì chiamate a risolvere due questioni di massima di particolare rilevanza, con pronunce aventi carattere nomofilattico.

Il 2023 ha visto, altresì, la prosecuzione 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 2023 e specificamente evidenziate dalla Corte dei conti nelle Relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. In tale ambito sono di seguito esposti i principali settori su cui la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi.

*Principio di copertura finanziaria di norme onerose*

Con la sentenza n. 48/2023, la Corte costituzionale ha, preliminarmente, ricordato che "le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali", sottolineando che "il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira" (sent. n. 307/2013), e che la copertura di nuove spese "deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri" (ex multis, sent. n. 307/2013 e n. 131/2012; nello stesso senso, sent. n. 183/2016).

Ha anche precisato che il canone costituzionale dell'art. 81, c. 3, Cost. "opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte" (ex plurimis, sent. nn. 200/2022, 26/2013 e, nello stesso senso, 124/2022).

Con la richiamata pronuncia, nel merito, la Corte ha ritenuto coerente con l'evocato art. 81, c. 3, Cost. e con l'art. 38, c. 1, d.lgs. n. 118/2011, il rinvio alla quantificazione e alla copertura di spese non obbligatorie a future leggi di bilancio.

Con la sent. n. 53/2023, la Corte, in relazione all'art. 81, c. 3, Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale, priva di quantificazione di copertura dell'onere, istitutiva di uno specifico corso di formazione per il personale, finalizzato al riconoscimento di una particolare qualifica professionale.

Ad analoga conclusione la Corte è pervenuta con le sent. n. 110 e n. 64/2023.

A quest'ultimo riguardo (sent. 64/2023), la Corte ha anche aggiunto che l'individuazione della copertura non era desumibile dalla relazione tecnica da allegare alla legge regionale impugnata, nel caso di specie mancante; e ciò quantunque la relativa allegazione sia necessaria, ai fini di escludere la violazione del parametro costituzionale evocato, anche in presenza di una legge regionale munita di clausola di neutralità finanziaria.

Con la sent. n. 224/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 43, c. 2, d.l. n. 133/2014, come convertito, nella parte in cui non prevede che sia garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata.

Ciò in quanto l'ottenimento delle risorse a titolo di anticipazione non determini un'indebita espansione della capacità di spesa dell'ente; sicché "è previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione

del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto [oggi settimo] comma, Cost.” (*sent. n. 181/2015*).

Le risorse ottenute dal fondo di rotazione devono, quindi, essere sterilizzate nel fondo anticipazioni liquidità, perché altrimenti costituirebbero una surrettizia modalità di copertura di nuova spesa.

In altri termini, l’anticipazione non deve rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di nuove spese o futuri disavanzi, bensì fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati.

Quanto agli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale per gli enti locali che abbiano utilizzato le anticipazioni di liquidità dal fondo di rotazione a copertura dei debiti fuori bilancio e per la riduzione del disavanzo e abbiano contestualmente iniziato il relativo piano di ammortamento, la Corte ha anche affermato che - fermo restando che non è comunque consentita alcuna utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione - la pronuncia medesima produce un’efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e conseguentemente impone l’adozione di adeguate correzioni atte a porvi rimedio. Infatti, conformemente a quanto già affermato dalla stessa Corte costituzionale nella *sent. n. 4/2020*, è stato ribadito che non è necessario che l’amministrazione riapprovi, risalendo all’indietro, i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, “essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. [...] Tenuto conto dell’accentuata mutevolezza del “tempo finanziario” che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell’equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l’esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l’esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l’intero periodo di risanamento”.

Con la *sent. n. 80/2023*, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di norme regionali per cui le maggiori entrate individuate a copertura non rappresentavano coperture stabili, rivelandosi inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incompressibile nel tempo.

Con la *sent. n. 82/2023*, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una norma regionale in quanto il legislatore regionale, pur apponendo la clausola di invarianza finanziaria, ha disatteso il preciso vincolo imposto al legislatore dalla norma costituzionale, che viene declinato nella redazione della relazione tecnica, disciplinata dall’art. 17, c. 3, l. n. 196/2009 (esteso alle Regioni dall’art. 19 della stessa legge), in base al quale tutti gli atti normativi sono accompagnati, appunto, dalla suddetta relazione.

Pertanto, il legislatore regionale è tenuto alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare

l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti.

Con le sent. nn. 84/2023 e 110/2023, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri confronti di norme regionali di stabilizzazione di personale dipendente della regione.

Difatti, secondo la Corte, detta stabilizzazione prevista comporta, infatti, oneri obbligatori per la retribuzione del personale assunto con contratto a tempo indeterminato che si riflettono sull'iscrizione in bilancio delle relative spese per l'intera durata del rapporto lavorativo dei soggetti interessati. Una previsione di risorse finanziarie limitate nel tempo costituisce una lesione dell'equilibrio strutturale del bilancio nel medio e lungo periodo degli enti utilizzatori.

Peraltro, la copertura delle spese del personale a tempo indeterminato è una delle fattispecie tipiche e indefettibili di spesa obbligatoria continuativa e pluriennale in ragione del collegamento con la vita lavorativa del dipendente.

Sempre con la sent. n. 84/2023, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli artt. 36 della l. reg. Siciliana n. 9/2021, 4, c. 1, della l. reg. Siciliana n. 29/2021, 2, c. 5, 3, cc. 3 e 4, della l. reg. Siciliana n. 35/2021 e 13, c. 22, della l. reg. Siciliana n. 13/2022 in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., con riguardo alla materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", in relazione all'art. 38, c. 1, d.lgs. n. 118/2011.

L'art. 38, c. 1, d.lgs. n. 118/2011 impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare "l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione" e di indicarne l'onere a regime.

Secondo la Corte, nel caso di specie, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, c. 2, lett. e), Cost. per contrasto con la norma interposta di cui all'art. 38, c. 1, d.lgs. n. 118/2011, in quanto gli interventi in esse previsti non sono sostenuti da alcun riscontro in ordine all'onere a regime che va a gravare sul bilancio della regione e, soprattutto, non contengono alcuna valutazione in ordine agli oneri a regime a carico dei bilanci degli enti locali su cui ricadono prevalentemente tali oneri.

Con le sent. nn. 114, 118 e 122/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali, in quanto il legislatore nel riconoscere un debito fuori bilancio, non ne ha individuato la copertura finanziaria nell'esercizio 2022, con conseguente violazione dell'art. 81, c. 3, Cost.

Con la sent. n. 165/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano a copertura di nuovi oneri risorse che rappresentavano una misura straordinaria, finalizzata a ripristinare l'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali che, nel periodo della pandemia, si erano visti diminuire le entrate fiscali a causa del blocco delle attività commerciali e industriali e incrementare le spese di carattere sociale e sanitario.

Proprio in ragione di ciò, tali risorse non potevano essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi, che finiscono per ampliare la spesa corrente e incrementare il disavanzo.

*Coordinamento finanziario, di cui all'art. 117, c. 3, Cost.*

Con la sent. n. 76/2023, la Corte, in relazione all'art. 117, c. 3, Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, c. 55, secondo periodo, l. reg. Siciliana n. 13/2022, secondo il quale "per l'anno 2022 i trasferimenti *extrabudget* in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019".

Secondo la Corte costituzionale, la disposizione impugnata, facendo riferimento ai "trasferimenti *extrabudget* in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale", reca una formula talmente ampia da ricomprendere la corresponsione alle strutture anzidette di qualsiasi tipo di somma ulteriore rispetto a quelle preventivamente concordate, confliggendo la citata normativa statale espressiva di norme interposte di coordinamento finanziario, che, invece, impone alle regioni di contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i LEA sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore.

Ebbene, secondo la Corte, la Regione Siciliana, con la disposizione impugnata, si muove invece nella prospettiva opposta, legittimando *ex post* "trasferimenti *extrabudget*". La previsione stessa si appalesa quindi in contrasto con il principio della programmazione della spesa sanitaria, sancito dal citato art. 8-*quinquies* d.lgs. n. 502/1992 e finalizzato a contemperare il necessario contenimento di questa significativa voce di spesa pubblica con l'esigenza di assicurare "i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale" (art. 1, c. 2, del medesimo d.lgs.). Principio che, per la sua specifica *ratio*, va ascritto alla categoria dei principi che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, vincolano anche le autonomie speciali (*ex plurimis*, sent. nn. 201/2022, 44/2021, 273/2020, 130/2020, 78/2020, 241/2018, 172/2018, 103/2018, 191/2017, 154/2017 e 151/2017).

Con la sent. n. 76/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, c. 91, l. reg. Siciliana n. 13/2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi prevista possa avvenire "anche in deroga", anziché "in coerenza" con il piano triennale di fabbisogno di personale, nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole "tecnico ed amministrativo", e infine nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *pro tempore*.

La Corte ha ritenuto che il legislatore regionale siciliano ha inciso, violandoli, sui criteri stabiliti dalla normativa statale interposta (art. 1, c. 268, l. n. 234/2021), intesa a coordinare la spesa pubblica per il personale dei ruoli tecnico e amministrativo dei ruoli sanitario e socio-sanitario e a contenerla entro limiti ragionevoli, così da ricondurla ai principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica", in quanto tali vincolanti anche per le autonomie speciali essendo loro consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati, concernenti le ricadute sulla finanza pubblica di siffatta stabilizzazione.

Con la sent. n. 110/2023, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l. reg. Molise n. 8/2022, in relazione all'art. 117, c. 3, Cost. per contrasto con il principio fondamentale della materia coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, c. 5, Tusp, che stabilisce un generale divieto di "soccorso finanziario" delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

La disposizione in esame determinerebbe infatti un sostanziale accollo "a fondo perduto" dei debiti della procedura di liquidazione della società da parte della Regione, senza che ciò sia giustificato da alcun prevalente interesse pubblico, secondo i criteri elaborati dalla Corte dei conti in materia.

Ebbene, la Corte, facendo riferimento al consolidato orientamento delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, ha ritenuto che in assenza del prevalente interesse pubblico idoneo a giustificare il trasferimento straordinario previsto dalla disposizione impugnata, quest'ultima deve ritenersi in contrasto con l'art. 14, c. 5, Tusp.

Infatti, il Tusp stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, "trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (c.d. *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento" (sent. n. 194/2020). Ciò vale certamente anche per l'art. 14, c. 5, Tusp, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate.

Con la sent. n. 155/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, c. 92, l. reg. Siciliana n. 16/2022, per violazione degli artt. 81 e 117, c. 3, Cost., in relazione all'art. 2, c. 80, l. n. 191/2009, che si configura quale principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria.

La disposizione impugnata stabilisce che "relativamente alle forme di ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione di cui all'art. 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e successive modificazioni ed ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito budget per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da Covid-19 e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificata dall'articolo 109 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77".

Ebbene, ha rimarcato la Corte, la norma oggetto di scrutinio non è stata adottata in periodo emergenziale, essendo in vigore per l'anno 2022, al di fuori del periodo emergenziale (cessato a marzo 2022), e non coperto dalla legislazione vigente. Pertanto, quanto disposto dall'articolo in esame non risulta coerente con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione siciliana, né con la legislazione vigente", violando i richiamati parametri costituzionali.

Con la sent. n. 134/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, l. reg. Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello *screening* di popolazione e consulenza oncogenetica), in quanto, prevedendo un livello ulteriore di assistenza sanitaria non ricompreso tra quelli individuati dal d.p.c.m. 12 gennaio 2017, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 1, c. 174, della l. n. 311/2004, che, per le regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, pone il divieto di effettuare spese non obbligatorie.

Premesso il principio di diritto, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sent. nn. 256/2022, 242/2022, 142/2021, 36/2021 e 166/2020); in definitiva, "la facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è [...] preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché – ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – queste ultime non possono erogare prestazioni "non obbligatorie" (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022)".

In altre pronunce la Corte costituzionale si è espressa in merito all'ambito del coordinamento della finanza pubblica insieme ad altre materie. Con la sent. n. 99/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 l. reg. Molise 4 agosto 2022, n. 13, in tema di stabilizzazione di personale, per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. l), e c. 3, Cost., in relazione all'art. 1, c. 268, lett. b), l. n. 234/2021.

La Corte ha evidenziato che il punto di equilibrio fra le opposte esigenze che connotano la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di quattro criteri: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite formale (solo lavoratori precedentemente reclutati con contratti a tempo determinato); 3) un limite soggettivo (i ruoli sanitario e socio-sanitario); e 4) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche) (in questo senso, sentenza n. 76 del 2023).

Ci si trova, dunque, di fronte a norme che intervengono in ambiti di competenza legislativa esclusiva statale (ordinamento civile) e concorrente (coordinamento della finanza pubblica), in quanto quelle recate dall'art. 1, c., lett. b), l. n. 234/2021 sono previsioni che intervengono nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento civile" e sono rivolte al contempo a contenere la spesa pubblica per il personale dei ruoli anzidetti entro limiti ragionevoli, in quanto tali espressive di principi fondamentali nella materia "coordinamento della finanza pubblica".

Per questa ragione, il legislatore regionale non può incidere sugli anzidetti profili, essendogli consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati.

Con la sent. n. 176/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, c. 2, della l. reg. Abruzzo n. 24/2022 (secondo il quale "al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale" – "la Regione concede altresì un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e

contrattualizzate, indicate nell'allegato 1C alla deliberazione di Giunta regionale n. 656 dell'11 ottobre 2021", avente a oggetto, tra l'altro, la individuazione dei soggetti erogatori di prestazioni sanitarie e l'approvazione dei tetti massimi di spesa per ciascuno stabiliti), per violazione di norme interposte statali espressive di principio fondamentale nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, violando l'art. 117, c. 3, Cost., in relazione agli artt. art. 8-*quinquies* e art. 8-*sexies* d.lgs. n. 502/1992, che stabiliscono il principio della onnicomprensività delle tariffe che remunerano le prestazioni rese dai soggetti privati accreditati, ostativo della possibilità di compensare i singoli fattori produttivi delle imprese sanitarie che si convenzionano, ivi compreso il costo del personale, per il raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i LEA sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore.

#### *Armonizzazione dei bilanci pubblici*

Con la sent. n. 176/2023, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 l. reg. Abruzzo n. 24/2022, promosse in riferimento agli artt. 81, c. 3, e 117, c. 3, della Costituzione, in quanto la disciplina regionale introduce una prestazione a connotazione sociale (nessuna delle misure introdotte dalla l. reg. Abruzzo n. 28/2021 riguarda prestazioni a contenuto terapeutico necessarie al trattamento della malattia oncologica), non rientrante nel perimetro delle entrate e uscite sanitarie di cui all'art. 20 d.lgs., n. 118/2011, escludendosi in radice che venga in rilievo l'evocato tema dell'elusione dell'obbligo di garantire la spesa "necessaria" destinata ai LEA.

Consegue che, nella specie, non si attivano i vincoli connessi ai piani di rientro dal disavanzo sanitario, poiché la norma regionale impugnata ha introdotto i benefici in questione nell'esercizio della competenza residuale nella materia dei servizi sociali "facendoli confluire nelle congruenti voci di spesa del bilancio regionale"; dal che discende l'infondatezza delle questioni riferite alla violazione degli evocati principi di coordinamento finanziario e di copertura finanziaria.

#### *Violazione della regola aurea che consente il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento*

Con la sent. n. 224/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, c. 1, d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, in l. n. 164/2014, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-*ter* d.lgs. n. 267/2000, (Tuel), deve avvenire solo a titolo di cassa.

Infatti, secondo la Corte, la norma, consentendo l'impiego delle risorse ottenute dal fondo di rotazione a titolo di copertura per il pagamento dei debiti fuori bilancio e per il recupero del disavanzo, si pone direttamente in contrasto con la cosiddetta regola aurea che prescrive di effettuare indebitamenti solo per spese di investimento (art. 119, c. 7, Cost.), con pregiudizio degli equilibri dell'ente locale e con un effetto migliorativo non veritiero del risultato di amministrazione.

La Corte ha, in proposito, ribadito che "l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle

scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione” (sent. n. 274/2017).

La disposizione in esame, dunque, nella parte in cui non prevede che l’utilizzo delle risorse attribuibili agli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale a valere sul “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali” di cui all’art. 243-ter d.lgs. n. 267/2000 deve avvenire solo a titolo di cassa, viola tanto l’art. 119, c. 7, Cost., quanto i principi dell’equilibrio di bilancio e dell’obbligo di copertura della spesa, di cui agli artt. 81, c. 3, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost., poiché l’impiego del fondo di rotazione a titolo di copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio determina un apparente miglioramento del risultato di amministrazione con conseguente espansione della capacità di spesa priva di copertura che si riflette sugli equilibri di bilancio dell’ente.

*Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale.*

Con la sent. n. 89/2023, la Corte costituzionale ha ritenuto che, ai limitati fini dell’art. 1 l. cost. n. 1/1948 e dell’art. 23 l. n. 87/1953, la funzione svolta dalla Corte dei conti nell’ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi può dunque essere ricondotta a quella giurisdizionale, e quindi, in tale ambito, al giudice contabile va riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost., posti a tutela degli equilibri economico-finanziari. Ciò in quanto l’esigenza di fugare zone d’ombra nel controllo di legittimità costituzionale, “afferzata [...] dalla Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni” (sent. n. 196/2018), come nel caso di specie.

### **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.

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 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 trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, i documenti e referti approvati dalle SSRR in sede di controllo (quali il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni sullo stato di attuazione del PNRR, i testi predisposti per le Audizioni in Parlamento del Presidente della Corte di conti sui principali documenti di finanza pubblica e le attività di certificazioni dei contratti pubblici), considerando altresì gli esiti espressi dal controllo di legittimità e dal controllo sulla gestione.

L’impianto della Relazione relativa al 2022 conferma l’impostazione dell’esercizio precedente, per cogliere le caratteristiche della gestione dell’anno che,

a fronte della graduale riduzione delle necessità che si erano poste con la crisi sanitaria, è stata chiamata a rispondere alle nuove esigenze derivate dall'acutizzarsi della crisi energetica e dalle tensioni sui mercati legate al conflitto in corso in Europa. Ciò in una fase caratterizzata dal forte impegno per una piena attuazione delle riforme e dei potenziamenti infrastrutturali previsti con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre che ancora dal riassorbimento delle eredità negative lasciate dalla crisi sanitaria. Le conseguenze socioeconomiche di tale nuovo quadro hanno condizionato in misura rilevante le attività delle amministrazioni e hanno richiesto l'adozione di misure eccezionali che hanno determinato un rilevante impatto sulla dimensione della spesa e sulla relativa allocazione in bilancio, incidendo 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 2022 per Amministrazione" e il terzo alla "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'analisi del contributo che, nell'esercizio, lo Stato ha dato ai conti pubblici. Un risultato importante per valutare la coerenza con gli obiettivi economici complessivi.

Segue, poi, l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2022 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), con riguardo ai diversi momenti contabili.

In un quadro caratterizzato dalla revisione dei conti pubblici, in prevalenza dovuti alle modalità di contabilizzazione del Superbonus, nel 2022 la finanza statale ha continuato a registrare un consistente miglioramento: l'indebitamento netto si è ridotto di oltre l'11% rispetto al 2021, con un'incidenza sul Pil scesa dal 9% all'8,5% nel 2022. Parimenti, è risultato in contrazione il disavanzo primario, dal 5,5 al 5,1%.

Deve essere posta in evidenza la dinamica molto contenuta delle spese totali (+3,4% a fronte del +9,3% del 2021). Si tratta di un risultato di grande rilievo, conseguito in un anno nel quale la componente "interessi passivi" è cresciuta di oltre il 30%.

Le spese correnti al netto degli interessi sono, di conseguenza, cresciute solo del 2%; al loro interno i redditi da lavoro dipendente ed i consumi intermedi hanno segnato aumenti sostenuti (5,8% i redditi e 15% i consumi).

Le spese in conto capitale, pur sospinte dalla registrazione nell'anno di una quota rilevante dei benefici maturati con i Superbonus, si sono ridotte del 4,8% rispetto al 2021. Su tale andamento ha certamente inciso la forte flessione degli "Altri trasferimenti in conto capitale" (7,8 md contro i 34,3 md del 2021), una voce di spesa nella quale, negli ultimi anni, sono stati contabilizzati i numerosi provvedimenti di emergenza assunti a fronte della crisi sanitaria.

Dal lato delle entrate, l'incremento registrato (8,1% per le entrate totali e 6,6% per le entrate correnti) ha comportato, a differenza di quanto osservato per l'intero

comparto delle Amministrazioni pubbliche, una flessione dell'incidenza sul Pil (dal 28,2 al 26,4 per le entrate totali).

Il confronto tra gli andamenti della spesa delle Amministrazioni centrali e quelli registrati nel 2022 nei conti degli altri principali sottosettori istituzionali (Enti locali ed Enti di previdenza) mette in luce come lo Stato centrale sia stato in grado, nell'anno, di tenere i propri conti sotto un controllo assai severo e di assumere un ruolo di guida non sempre realizzato nel passato anche recente.

Se, in particolare, si guarda alla dinamica dei flussi di spesa primaria "diretta", ossia 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 che il Conto dello Stato mostra, per il 2022, un tasso di crescita dello 0,1%, a fronte di incrementi del 3,9% della spesa delle Amministrazioni locali e del 5,2% degli Enti di previdenza; una tendenza che ribalta in misura molto significativa il quadro che caratterizzò il 2021, quando la spesa aumentò di oltre il 27% nel Conto dello Stato, di circa il 4% nei conti delle Amministrazioni locali, riducendosi dello 0,4% solo nei conti degli Enti di previdenza.

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

Ai profili contabili e organizzativi sono stati dedicati i capitoli concernenti "L'ordinamento contabile", relativo al complesso processo di attuazione della legge di contabilità n. 196/2009, e "L'organizzazione e il personale", nel quale, oltre ad esaminare gli aspetti ordinamentali e di spesa attinenti all'esercizio finanziario 2022, 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 viene 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.

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, ad 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 p.a..

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 la revisione delle norme che regolano i 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. Una riforma complessiva del Codice dei contratti pubblici, attuata con il d.lgs. n. 36/2023, e del quadro normativo ad esso collegato, è perseguita in chiave strumentale rispetto all'attuazione del PNRR, sul presupposto che l'intervento codicistico possa consentire un'accelerazione dell'attività di realizzazione delle opere pubbliche previste dal Piano.

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

Il secondo volume è dedicato alla verifica e alla valutazione dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato focalizzata sui risultati ottenuti nella gestione dei principali programmi. Anche nella Relazione per il 2022 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 2022 e in quelli del 2021 con effetti sull'esercizio di rendicontazione.

Per ogni Amministrazione, ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, fa seguito l'analisi dei programmi, ritenuti più significativi, dei loro risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle che hanno influito sulla realizzazione della spesa.

Le singole relazioni sui ministeri si concludono con uno sguardo sulle risorse stanziare per il 2023 per una lettura comparata delle decisioni di bilancio riferite ai due esercizi.

Il terzo volume riguarda la verifica dell'affidabilità dei dati del Rendiconto, sia per le entrate che per la spesa. Per le prime, l'analisi viene svolta in riferimento alle entrate finali dello Stato, distinte per titoli e capitoli, prendendo in esame i dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e raffrontandoli con il consuntivo dell'Entrata; ciò anche al fine di porre in evidenza anomalie ed incoerenze, anche con riguardo alle rappresentazioni contabili contenute negli allegati relativi ai residui da versare e da riscuotere.

Sul versante della spesa, a riscontro dell'affidabilità dei dati contabili, sono state effettuate verifiche sugli ordinativi di pagamento emessi nell'esercizio di Rendiconto, al fine di accertare la regolarità dei procedimenti di spesa e di constatare la veridicità dei dati contabili. 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. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

Con il Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica la Corte dei conti ha offerto al Parlamento spunti e analisi sullo stato e le prospettive delle politiche di bilancio. Il Documento è articolato in quattro parti: in una prima, dopo un esame degli andamenti dell'economia e dei conti pubblici nel 2022 e nelle previsioni più recenti, si offrono alcune riflessioni, da un lato, sugli effetti macroeconomici del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e, dall'altro, sugli impatti microeconomici e distributivi delle misure varate nell'ultimo biennio a contrasto del caro energia.

Il primo tema è quello delle stime di impatto del PNRR. Nel DEF 2023 il Governo ha ulteriormente abbassato le stime. La crescita aggiuntiva attribuita al Piano nell'intero periodo 2021-26 è ora più bassa di 3,5 punti rispetto alle prime quantificazioni (9,2 contro 12,7 punti percentuali) e di 1,5 punti nel confronto con il precedente DEF. Nonostante la revisione al ribasso, l'impatto del Piano sul livello del prodotto è tuttora molto forte: nel quadriennio 2023-26 due terzi del tasso di crescita medio annuo prefigurato nel DEF sono, infatti, ascrivibili al Piano (1,2% contro uno 0,4% in sua assenza).

Alla rassegna delle diverse valutazioni disponibili si accompagna nel Rapporto una simulazione "di consenso" effettuata, per la Corte, da Cer, Prometeia e Ref Ricerche. Per il 2023-2026, il profilo di spesa ricostruito dai tre Istituti porta a valutare una spinta aggiuntiva sul Pil dell'1,6% nel 2023, che salirebbe all'1,8% nel 2025, per attestarsi all'1,7% a fine periodo. L'impulso principale deriverebbe dagli investimenti, con uno scostamento medio dallo scenario di base del 7,5%. Nonostante le vischiosità di attuazione, e pur alla luce delle incertezze dello scenario di riferimento, la stima "di consenso" conferma come il Piano resta determinante ai fini del quadro macroeconomico.

Il secondo spunto offerto dal Rapporto con riguardo agli esiti delle politiche pubbliche è di natura microeconomica. A partire dalla seconda metà del 2021 si è assistito a un incremento dei prezzi dei prodotti energetici e, conseguentemente, a tassi di inflazione mai sperimentati dall'ingresso nell'Unione monetaria. Tensioni così forti hanno spinto il Governo a prendere misure per mitigarne gli effetti sui bilanci delle famiglie e delle imprese. Nel Rapporto ci si è chiesti quali siano stati, in termini distributivi, gli esiti di tali politiche e se l'impatto di uno *shock* dai risvolti potenzialmente molto regressivi sia stato effettivamente mitigato. Un esercizio di micro-simulazione effettuato con il modello di Prometeia e che si è concentrato sulle sole misure a favore delle famiglie (per un costo complessivo stimato in circa 35 md e relative al periodo luglio 2021-marzo 2023) ha evidenziato come a livello territoriale il Nord-ovest e il Sud siano le aree che hanno tratto i maggiori vantaggi, differenziati anche in relazione agli interventi: più rilevanti i contributi della riduzione degli oneri sulle bollette elettriche e il gas, dell'aliquota Iva sul gas e della riduzione delle accise nel caso del nord-ovest; le indennità e i bonus sociali nel caso del sud. L'incremento complessivo dei prezzi (dei prodotti energetici e non), valutato congiuntamente alle misure di sostegno, ha comportato un aumento percentuale medio della spesa limitato all'8,7%; sarebbe stato del 12,3% in assenza degli interventi. Il contributo della spesa per i prodotti energetici alla variazione percentuale effettiva della spesa totale delle famiglie è stato in media dell'1,1%; senza le misure sarebbe stata del 4,7%.

Le misure introdotte hanno quindi contribuito fortemente a contenere gli aumenti di prezzo, grazie alle caratteristiche di progressività che esse hanno avuto, con benefici percentualmente più elevati per la parte bassa della distribuzione e più ridotti per la parte alta. I risultati della simulazione indicano quindi che le politiche pubbliche sono state in grado di mitigare l'impatto regressivo dello *shock* e che molto rilevanti, in tal senso, sono stati i contributi delle indennità *una tantum* e dei bonus sociali.

In una seconda sezione del Rapporto si passa poi a valutare alcuni aspetti strutturali che connotano oggi le principali imposte e talune importanti voci del nostro sistema tributario. L'esame svolto parte dalla osservazione che nei prossimi anni le esigenze di consolidamento dei conti, nel quadro del necessario processo di riduzione del rapporto debito/Pil, avranno quale essenziale condizione di base la tenuta delle entrate pubbliche. Il Rapporto ha dunque voluto dedicare attenzione al comparto dei tributi offrendo elementi di riflessione al Parlamento e al dibattito pubblico, soprattutto nella fase di discussione del disegno di legge delega fiscale. Tre temi sono stati oggetto di analisi e approfondimenti: le prospettive di riforma dell'Irpef, la principale imposta del nostro sistema tributario; l'Iva, con la sua struttura connotata da numerose agevolazioni; e le spese fiscali (*tax-expenditure*).

Sin dagli anni settanta, l'Irpef è al centro del sistema tributario. Disatteso sin dall'origine il principio dell'onnicomprendività della base imponibile, nel corso degli anni il carattere generale dell'imposta, e con esso la sua progressività effettiva, si è indebolito per effetto dell'ampio ricorso ad esenzioni, agevolazioni, regimi forfetari e sostitutivi, tali da generare differenze nei livelli di prelievo non solo tra redditi di natura diversa, ma anche tra redditi della stessa natura percepiti in settori di attività diversi. Il *vulnus* all'onnicomprendività è poi storicamente aggravato dall'ampia evasione che si concentra in specifici settori economici. In ragione di questa inarrestabile erosione della base imponibile, l'Irpef si presenta ormai nei fatti come un'imposta speciale sul reddito da lavoro dipendente e sulle pensioni, il che costituisce la principale debolezza del tributo. Da un lato, perché essa non fornisce più un solido ancoraggio per un ordinato sistema di tassazione dei redditi; dall'altro, perché la limitatezza della base imponibile, compromettendo il grado di realizzazione del principio di equità orizzontale, impedisce di definire un adeguato grado di equità verticale. La tassazione sostitutiva dell'Irpef non si pone più come eccezione alla progressività, ma come struttura ordinaria di prelievo. L'impiego di cedolari sembra presentarsi ora come un carattere sistemico della tassazione dei redditi, che necessita quindi di una sua giustificazione autonoma e permanente. Il ridisegno previsto con la delega mira ad affrontare tali debolezze. L'elemento portante della revisione del tributo è costituito dalla graduale riduzione dell'Irpef che deve avvenire nella prospettiva della transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica. L'obiettivo di lungo periodo della revisione, dunque, si dovrebbe realizzare con l'applicazione di una forma di progressività per deduzione, con aliquota unica e deduzioni di base. Ma, una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, sarà complesso confidare su di essa per realizzare un'adeguata azione redistributiva e per definire una coerente struttura di contribuzione al finanziamento della spesa pubblica. In questa prospettiva, si osserva nel Rapporto, sarebbe utile valutare se forme più organiche e coerenti del sistema di tassazione dei

redditi possano essere raggiunte a fronte di una progressività formale più moderata, ma estesa a tutte le categorie di reddito.

Il secondo tema fiscale oggetto di riflessione riguarda l'imposta sul valore aggiunto. Il capitolo offre, in partenza, una ricognizione del quadro quantitativo di riferimento rilevando innanzitutto come l'Iva fornisca in Italia un gettito effettivo pari al 6% del Pil, uno dei livelli più bassi tra gli stati membri dell'UE nonostante il fatto che l'aliquota ordinaria sia tra le più elevate. Alle aliquote ridotte applicate ai beni che pesano di più sul bilancio delle classi meno abbienti, si aggiunge che, in Italia, il *tax gap* dell'Iva – cioè il mancato gettito potenziale imputabile alle deviazioni discrezionali dell'Iva dal regime ipotetico di aliquota unica (*policy gap*) – è ben al di sopra della media europea. Le revisioni dell'Iva non dovrebbero, pertanto, procedere nella direzione di un'ulteriore frammentazione delle basi imponibili tra le diverse aliquote, né nella direzione di ampliare il ventaglio di beni ai quali applicare aliquote ridotte o aliquote zero. Anche applicare aliquote ridotte ai fini del raggiungimento di obiettivi ambientali sembrerebbe non efficace, in ragione del fatto che l'effetto di incentivo potrebbe essere debole sui consumatori e sostanzialmente irrilevante nel determinare modifiche dei processi produttivi nella direzione di maggiore attenzione all'ambiente. Per le stesse ragioni, inoltre, andrebbe limitata l'estensione delle operazioni esenti che, pur essendo previste dalla disciplina comunitaria ed estesamente impiegate negli Stati membri, determinano una significativa alterazione della logica economica dell'Iva, dal momento che il meccanismo di esenzione interrompe – negli stadi intermedi – la neutralità del prelievo, anticipando il momento del ciclo produttivo nel quale identificare il consumatore finale del bene o servizio. Nonostante le esenzioni si siano spesso dimostrate opache per il conseguimento degli obiettivi assegnati (anche distributivi), esse trovano ancora larga diffusione; sebbene se ne richieda da tempo una revisione, non sono state attuate, finora, significative azioni di riordino. Infine, il limitato peso sul Pil che l'Iva assume in Italia rispetto ad altri paesi europei potrebbe indurre alcune riflessioni in merito ad una possibile ricomposizione del prelievo tra le imposte che più direttamente incidono sui lavoratori (l'Irpef) e quelle che incidono sul consumo. Un riequilibrio del gettito che è stato a più riprese sostenuto dalla Commissione europea.

Nell'ultimo capitolo della sezione sulle entrate, viene dedicata attenzione alle spese fiscali, la cui revisione, più volte annunciata, tarda a farsi strada, stretta com'è tra le necessità di trovare nel bilancio le risorse per il finanziamento di altre politiche pubbliche e quella di garantire comunque correzioni coerenti con la riforma prefigurata nel disegno di legge delega. Dai dati di confronto internazionale emerge una generale tendenza all'aumento delle spese fiscali. L'Italia si caratterizza per avere un numero molto elevato di *tax expenditures* censite, ma un peso sul Pil tra i più contenuti. Ne emerge un quadro estremamente polverizzato, dove solo la metà degli interventi censiti ha una effettiva quantificazione e solo un centinaio di interventi ha un effetto superiore a 50 ml.

L'analisi delle principali voci di intervento non può non far riflettere sulle notevoli risorse impegnate nel sostegno al patrimonio abitativo, sia in termini di agevolazioni per l'acquisto della prima casa, sia in relazione ai recenti bonus di incentivazione che sono stati erogati per il risparmio energetico. L'automatismo

insito nell'incentivazione, almeno nella forma utilizzata con il Superbonus, ha determinato grandi difficoltà nel prevedere le adesioni all'incentivo e monitorare per tempo la relativa spesa. Il fatto che si tratti di minor gettito, e non di immediata erogazione di fondi, può infatti indurre "illusione finanziaria" e far sottovalutare le conseguenze per lo spazio di manovra della politica di bilancio dei prossimi anni.

Nella terza parte, il Rapporto riserva la consueta attenzione alle spese per la previdenza, per l'assistenza e per la sanità, i tre cruciali segmenti delle uscite primarie correnti.

Le proposte di modifiche della governance economica dell'UE (approvate poi a fine anno) hanno confermato come il framework di regole per la sorveglianza delle finanze pubbliche evolverà verso il controllo della spesa e della compatibilità della sua evoluzione con l'andamento del prodotto potenziale nel quadro del diverso grado di severità delle sfide che ciascun paese ha rispetto all'obiettivo di contenimento del rapporto debito pubblico/Pil. In tale contesto assume un ruolo preminente, tra i comparti della spesa primaria finanziata nazionalmente, quella per prestazioni sociali in denaro. Tale spesa, secondo il DEF, tra il 2022 e il 2026, assorbirà quasi il 90% dell'aumento complessivo delle uscite correnti. Un dato che dà il senso di quanto il comparto sia delicato e meritevole di attento monitoraggio.

Nel capitolo, in relazione alle spese previdenziali, oltre all'esame dei risultati del 2022 e delle prospettive di breve termine si è fatto il punto, attraverso la disamina delle proiezioni ufficiali tempo per tempo rilasciate, delle stime di lungo periodo. Esse hanno messo in evidenza come nel passaggio attraverso talune fasi rilevanti dell'ultimo lustro (il varo di Quota 100 nel 2019, la recessione pandemica nel 2020 e la crisi energetica e inflazionistica nel 2021-22), nel 2030 e 2040 si avrebbe un aumento di oltre un punto del rapporto spesa pensionistica/Pil. L'aggiornamento delle analisi circa le prospettive di lungo periodo della spesa legata all'invecchiamento della popolazione conferma infatti le forti pressioni che la crescita del tasso di dipendenza degli anziani eserciterà sulla spesa per pensioni.

È certamente importante l'orientamento a irrobustire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni favorendo carriere più continue e livelli salariali più sostenuti, i quali, tuttavia, hanno come presupposto maggiore produttività e maggiore crescita economica. Il sostegno della previdenza integrativa può svolgere un ruolo nell'assicurare un equo tasso di sostituzione complessivo a coloro che andranno in quiescenza con il sistema di calcolo interamente contributivo.

Ma per poter guardare con tranquillità alla dinamica della spesa pensionistica e preservare la solidità strutturale di un sistema previdenziale che ha visto nei decenni scorsi molti interventi riformatori e che presenta, per questo, aspetti di maggiore sostenibilità rispetto a quelli di altri grandi paesi, sembrerebbe dunque necessario correggere con misure mirate alcuni punti di eccessiva rigidità della l. n. 214/2011, senza metterne in discussione la logica di fondo. Vanno in tale direzione misure recenti, come la proroga dell'anticipo pensionistico sociale, attraverso un allargamento della platea.

Nell'ultima parte del capitolo, si torna sul delicato tema dell'adeguatezza delle future pensioni. I dati di un campione Inps di posizioni assicurative confermano il quadro molto eterogeneo di cui si è già dato conto in precedenti Rapporti. L'insieme

delle posizioni esaminate ha evidenziato situazioni assai disomogenee, con figure che presentano posizioni rassicuranti (ad esempio nel comparto sanitario o delle forze armate) ed altre, per esempio in quello dei lavoratori autonomi parasubordinati o dei coltivatori diretti, particolarmente fragili; una lettura, suggerita anche dall'esame dei montanti contributivi in essere (considerati in relazione all'anzianità contributiva).

Il Rapporto si sofferma poi sulla spesa per assistenza e sui principali dati sulla condizione sociale. Nel 2022 gli esborsi per assistenza sono tornati sui livelli del 2020. La contrazione ha interessato in particolare le prestazioni sociali in denaro (-8,4%), determinata dalla riduzione delle erogazioni per altri assegni e sussidi, sebbene abbiano inciso in senso opposto gli interventi a sostegno della accresciuta spesa energetica delle famiglie. Le prestazioni sociali in natura hanno registrato, invece, un incremento significativo rispetto al 2021 (+36%), riferibile all'estensione dei bonus sociali sui prezzi dell'energia, del gas e idrici.

Un elemento di rilievo, non solo quantitativo, nell'ambito dell'evoluzione della spesa per la protezione sociale è costituito, dal marzo 2022, dall'Assegno unico e universale (AUU) per i figli a carico che, pur contabilmente ascritto nel conto della previdenza, può ricondursi all'ambito assistenziale. Il beneficio rinforza e stabilizza la componente di spesa associata al sostegno della genitorialità e all'incentivazione della natalità e allarga la platea dei destinatari, contribuendo ad attenuare la connotazione acquisita nel tempo, eccessivamente frammentata e categoriale.

L'analisi ha poi riguardato il funzionamento del Reddito di cittadinanza che ha registrato nel 2022 una riduzione dei nuclei familiari interessati del 15% rispetto al dicembre 2021. I beneficiari sono particolarmente concentrati nelle Regioni del Sud e nelle Isole, con un aumento dal 61% del 2021 al 65% del 2022. A gennaio 2023, i nuclei familiari con domanda "accolta", ovvero con beneficio economico RdC in erogazione, risultavano pari a 1.145.899. Di questi, sono 166.667 quelli con presa in carico presso i servizi sociali comunali avviata, mentre 70.968 hanno firmato il Patto per l'inclusione sociale. Dati che mostrano le persistenti difficoltà nella presa in carico dei percettori di RdC, sia nel percorso per l'inclusione sociale che in quello per l'inclusione lavorativa.

Con l'abrogazione, a partire dal 2024, del RdC, disposta dalla l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) è stata introdotta una disciplina transitoria che individua obblighi particolarmente stringenti per la permanenza nella misura. Tale disciplina definita nella legge di bilancio 2023 indica le direttrici entro cui si muovono i nuovi interventi volti, da un lato, alla lotta alla povertà e all'inclusione sociale e dall'altro, all'indirizzamento al lavoro e introdotti dal d.l. n. 48/2023, rispettivamente l'Assegno di inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro. L'insieme degli interventi e delle condizionalità delle due nuove misure introdotte riflettono la finalità di individuare la effettiva capacità lavorativa esprimibile dai componenti dei nuclei familiari in difficoltà. Ai beneficiari dell'Assegno di inclusione vengono offerti, infatti, servizi di formazione e di supporto alla ricerca di opportunità lavorative. Ciò implica che sia i potenziali beneficiari delle due misure sia la stessa offerta pubblica di politiche sociali siano in grado di uscire da una prospettiva meramente assistenziale, a favore di un'offerta di politiche attive e di incentivi. Questo impone indubbiamente la messa in campo di maggiori

competenze e di un effettivo coordinamento dei soggetti pubblici e degli operatori privati di riferimento. In tal senso, svolgeranno un ruolo cruciale tutti i servizi coinvolti, dalla fase di analisi multidimensionale dei bisogni dei nuclei familiari richiedenti alle tappe di accompagnamento nel percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa.

La spesa sanitaria è oggi, dopo la difficile fase pandemica, alla ricerca di nuovi equilibri. Nel 2022 in termini di contabilità nazionale la spesa ha segnato una riduzione in termini di prodotto e assume, nelle previsioni del governo nel DEF 2023, un profilo in continua flessione anche nel prossimo triennio. Una “normalizzazione” in attesa che i fenomeni demografici portino a nuovi incrementi. Si tratta di un quadro che trova nei conti regionali ulteriori elementi: nel 2022 seppur a tassi più contenuti dello scorso biennio, la spesa sanitaria ha continuato a crescere più delle entrate, ponendo le Amministrazioni di fronte alla necessità, come è avvenuto anche nel 2023, di “dirottare” al finanziamento del settore risorse aggiuntive per garantire l’equilibrio dei conti. Inoltre, guardando alla spesa sanitaria pro-capite, si accentua la variabilità interregionale, mettendo in luce non tanto le differenze nei bisogni delle popolazioni, quanto piuttosto le diverse capacità di reazione legate alle caratteristiche dei modelli di produzione dell’assistenza a livello regionale.

Il monitoraggio dei LEA relativi all’esercizio 2021, di cui si analizzano nel Rapporto i risultati, pur evidenziando un miglioramento generale dopo la battuta di arresto dell’anno precedente, con 14 regioni che raggiungono la sufficienza in ciascun livello di assistenza (rispetto alle 11 del 2020 ma alle 15 del 2019) indica il permanere di criticità, soprattutto nelle regioni meridionali. Continuano a rilevarsi valori estremamente contenuti, ad esempio, per gli screening oncologici effettuati nelle regioni in Piano, e solo parziale nel 2022 è stato il recupero delle prestazioni non effettuate durante la pandemia; il tasso di pazienti trattati in Assistenza domiciliare integrata (Adi) resta contenuto. Se sono in miglioramento gli indicatori relativi all’area ospedaliera in termini di appropriatezza e di sicurezza e qualità delle cure, resta tuttavia eccessivo in tutto il paese (ma soprattutto al sud) il ricorso ai parti cesarei nelle strutture con un limitato numero di parti l’anno; come pure non è stata raggiunto nella maggior parte delle regioni meridionali l’obiettivo di interventi tempestivi per alcune patologie, quali la rottura del femore nei pazienti anziani, in cui gli esiti dell’operazione dipendono in modo cruciale dalla brevità dei tempi intercorrenti dal ricovero. Continuano a segnalarsi situazioni di inefficiente utilizzo delle risorse ospedaliere e, al contempo, una inadeguatezza della rete territoriale, gli indicatori legati agli accessi ai pronto soccorso che, diminuiti durante la pandemia, sono aumentati nuovamente nel 2021, evidenziando come in numerose realtà territoriali gli ospedali siano il principale (e a volte l’unico) punto di riferimento per l’assistenza. Difficoltà che trovano riscontro sia nel ritardo con cui è stato possibile recuperare le liste d’attesa dei ricoveri e della specialistica ambulatoriale accumulate durante la pandemia, sia nelle problematiche relative al personale soprattutto ospedaliero. Permangono le carenze di organico e si aggravano criticità nel funzionamento dei servizi di emergenza e urgenza.

Nella quarta ed ultima sezione del Rapporto, ci si sofferma sull’andamento degli investimenti pubblici alle cui prospettive è strettamente correlata, per i suoi riflessi

sulla crescita, l'effettiva possibilità di un risanamento duraturo e sostenibile dei conti pubblici.

Si analizza l'andamento della spesa realizzata, da un lato, dagli Enti territoriali in generale e dai Comuni in particolare e, dall'altro, in campo sanitario, tornando poi sui profili attuativi del PNRR già oggetto della Relazione semestrale resa al Parlamento dalla Corte ai sensi dell'art. 7, c. 7 d.l. n. 77/2021.

L'analisi ha puntato, innanzitutto, a valutare in che misura vi siano segnali di vivacità in alcune voci di spesa più connessi alle attività del PNRR, se l'attività di investimento si sia rinvigorita, almeno in termini relativi, nei comuni appartenenti ai distretti industriali e in che misura si stia assistendo negli ultimi anni ad un recupero, anche relativo, della spesa per investimenti in rapporto alla spesa corrente. A tal fine si sono utilizzati i dati del Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE). Il quadro che se ne ricava, con riguardo al 2022 e ai primi mesi del 2023, presenta luci ed ombre.

Per il 2022 l'andamento è stato molto meno dinamico del previsto: secondo i consuntivi Istat, le Amministrazioni locali hanno aumentato gli investimenti del 3,8%: ciò è avvenuto a sintesi di un calo dell'8,4% degli enti sanitari locali e di incrementi, in taluni casi modesti e in altri buoni, delle altre amministrazioni locali. In tale contesto i comuni hanno contribuito a mitigare la decelerazione complessiva. Particolarmente dinamici gli investimenti degli enti di piccola dimensione, mentre presentano difficoltà i comuni più grandi e gli enti capoluoghi di regione. Si evidenzia anche una marcata differenziazione geografica rispetto al dato medio nazionale, con tassi di crescita che arrivano al 7,6% nel nord ovest e, viceversa, sono vicini allo zero nei comuni del centro e delle isole, denotando una sostanziale stagnazione.

Nei comuni che appartengono ai 141 distretti attualmente censiti dall'Istat la spesa per investimenti fissi lordi è cresciuta di circa il doppio rispetto alla media nazionale (8 contro 4%), ma con andamenti molto differenziati tra i diversi comparti: in flessione piuttosto marcata, in particolare, nel settore della gioielleria ed oreficeria e in crescita più vivace nel comparto metallurgico e in quello delle pelli, cuoio e calzature.

I dati del primo trimestre 2023 mostrano una vivace ripresa dei pagamenti per investimenti fissi lordi che si estende a numerosi comparti degli enti territoriali. Nel caso dei comuni, la crescita rispetto al primo trimestre del 2022 è del 20%, in media. La ripartenza si riscontra significativa anche negli enti di maggiori dimensioni (intorno al +40% per quelli al di sopra dei 250mila abitanti) e piuttosto diffusa a livello territoriale.

L'analisi dell'andamento della quota di investimenti sulla spesa corrente - indicatore della qualità della spesa locale - ha evidenziato una crescita su tutto il territorio e un tendenziale processo di convergenza tra aree. Su base aggregata, tra il 2017 e il 2022 si riscontra un aumento di oltre 5 punti percentuali, una tendenza piuttosto diffusa tra singoli enti avendo interessato, tale crescita, il 62% dei comuni.

Un particolare approfondimento è poi previsto per il comparto sanitario, per il quale un miglioramento dell'ordinaria attività di investimento è indispensabile per rispondere a diverse esigenze: ridurre i costi di manutenzione; rispondere adeguatamente alla spinta delle politiche ambientali ed energetiche; calibrare gli

interventi sulle necessità di potenziamento dell'assistenza territoriale; superare criticità connesse alla vetustà del patrimonio; economizzare sui costi sopportati per gli affitti dei locali utilizzati; mettere in sicurezza le strutture dai rischi sismici. La disponibilità delle risorse del PNRR non deve far dimenticare pertanto l'urgenza di intervenire per rimuovere i limiti che hanno finora impedito un efficace utilizzo dei fondi previsti per gli investimenti "ordinari". Il Piano offre alle amministrazioni la possibilità di recuperare una capacità progettuale che è stata, in molte realtà, persa negli anni del risanamento finanziario. Inoltre, per gli investimenti in macchinari, infrastrutture di dimensione contenuta, gli enti del Ssn si devono poter avvalere di meccanismi più semplici nell'accesso ai finanziamenti e conseguenti semplificazioni delle procedure. Ma tale possibilità deve accompagnarsi a meccanismi che sanzionino l'assenza di una adeguata programmazione e la cattiva progettazione, cause, troppo spesso, di una dilatazione dei tempi di impiego delle risorse. Maggiore rigore che deve poi assistere le attività di monitoraggio in fase di realizzazione, cui può dare un contributo effettivo un tavolo tecnico interistituzionale che assista gli enti nella realizzazione dei programmi e possa garantire uno stretto coordinamento tra i diversi strumenti a disposizione.

Nell'ultimo capitolo del Rapporto si è, infine, offerto un aggiornamento ai primi mesi del 2023 del tasso di avanzamento complessivo del PNRR mettendo in evidenza situazioni molto eterogenee nelle varie missioni e componenti. Le prime tre missioni (digitalizzazione, transizione energetica e infrastrutture), peraltro caratterizzate da dimensioni finanziarie maggiori, evidenziavano a quella data progressi finanziari più ampi rispetto alle missioni 4 e 5 (legate all'istruzione e all'inclusione) e soprattutto alla missione 6 in tema di salute. Pur sottolineando che i gradi di progresso non siano necessariamente emblematici di eventuali ritardi di alcune missioni rispetto ad altre, riflettendo piuttosto la diversa distribuzione temporale nella programmazione delle risorse all'interno dell'arco di vita del Piano, essi mettono comunque in luce l'importante sforzo finanziario richiesto nei prossimi anni a tutti gli attori pubblici coinvolti nella realizzazione delle iniziative. Nel Rapporto si è sottolineato come su tale aspetto incideranno le scelte di revisione delle iniziative, alla luce del mutato contesto di riferimento e di eventuali criticità emerse, e le misure adottate dal governo con il d.l. n. 13/2023 che, anche in linea con le indicazioni della Corte dei conti, è intervenuto per riorganizzare e rafforzare le strutture centrali di coordinamento, anche sotto il profilo della dotazione di personale stabile, nonché ha adottato misure di semplificazione, vertenti sia sulla gestione finanziaria delle risorse del Piano, sia sulle procedure amministrative strumentali alla realizzazione degli investimenti. Nella direzione di agevolare il progresso degli investimenti vanno lette positivamente anche le misure volte a rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali, ai quali è affidato un ruolo centrale nella fase di realizzazione.

## **5. La Relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR**

Nel corso del 2023 le SSRR in sede di controllo hanno redatto, in linea con quanto previsto dall'art. 7, c. 7, del d.l. 77/2021, due relazioni semestrali sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): la prima relativa all'avanzamento al secondo semestre 2022 (delib. n. 15/2023) e la seconda focalizzata

sul primo semestre 2023 (delib. n. 34/2023). In linea di continuità con i precedenti cicli di controllo, le Relazioni semestrali si articolano in due sezioni. La prima è dedicata alla disamina di profili generali e di struttura organizzativa complessiva del Piano, nonché alla verifica del progresso delle iniziative di riforma e investimento sotto il profilo amministrativo e finanziario, in rapporto alle scadenze temporali concordate. La seconda sezione è invece dedicata ad approfondimenti tematici che consentano una lettura dell'impatto del Piano in relazione agli obiettivi di *policy* che con lo stesso si intendono perseguire, ovvero all'analisi dei fattori di contesto che possano incidere sull'iter di avanzamento degli investimenti. Integrano le Relazioni i contributi di sintesi dell'attività svolta dalle diverse sezioni centrali di controllo in tema di PNRR, da esse predisposti ed approvati con distinte deliberazioni.

Pur in un quadro di continuità strutturale con il passato, con il passaggio di molte iniziative nella fase di realizzazione, le Relazioni prodotte nel 2023 vedono un riorientamento dei rispettivi contenuti, spostando l'angolo di visuale dalla ricostruzione dell'impostazione generale del Piano, all'analisi dei primi elementi circa il progresso nell'attuazione delle misure e dei progetti nei quali le stesse si vanno articolando.

Più in dettaglio, nella sezione I della Relazione inerente al secondo semestre 2022, ad un aggiornamento degli aspetti legati alla *governance* del PNRR e all'articolazione temporale delle risorse finanziarie, si aggiunge un primo inquadramento del sistema degli indicatori comuni sviluppati in ambito europeo, per monitorare la performance dei piani nazionali. Segue poi la verifica dell'attuazione del Piano, sotto molteplici prospettive. In primo luogo, viene valutato il progresso verso il conseguimento degli obiettivi (*target* e *milestone*), sia di quelli concordati a livello europeo sia di quelli stabiliti in ambito nazionale, dal cui adempimento dipende il procedere dei progetti secondo la tempistica prevista. In secondo luogo, il monitoraggio dell'attuazione del PNRR è stato approfondito attraverso la lente dei flussi finanziari che lo stesso movimentata, prendendo in considerazione sia quelli collegati prevalentemente ai nuovi progetti, sia quelli relativi ai progetti c.d. "in essere", ossia le iniziative di spesa già previste a legislazione vigente, ma poi transitate nel quadro delle risorse del PNRR. I primi flussi transitano attraverso i conti di tesoreria appositamente accesi per tale scopo, secondo quanto stabilito dal quadro regolamentare in materia; i secondi, invece, seguono le ordinarie procedure contabili del bilancio dello Stato, nel quale rimangono appostati i relativi stanziamenti di spesa.

Infine, la piena operatività del sistema ReGiS - per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione delle misure del Piano - ha consentito di prendere in esame, oltre all'aggregato della spesa sostenuta dalle Amministrazioni centrali titolari, anche le informazioni di dettaglio relative ai singoli progetti avviati. Ciò ha permesso, da un lato, di tratteggiare un primo quadro descrittivo delle iniziative attivate; dall'altro, di sviluppare approfondimenti tematici che hanno ad oggetto le risorse ripartite territorialmente e, in maggior dettaglio, quelle affidate ai comuni, i quali rappresentano la categoria principale di soggetti attuatori dei progetti relativi alle misure a ripartizione.

La sezione II della Relazione sul secondo semestre 2022 contiene tre temi di approfondimento: il primo riguarda gli interventi per la coesione territoriale, in

particolare volti a rafforzare l'intervento pubblico a favore del Mezzogiorno attraverso la clausola del 40% delle risorse territorializzabili. Sul punto, il focus è finalizzato ad offrire una prima riflessione su come il ricorso a una quota di riserva possa contribuire ad interrompere l'arretramento meridionale e a ricondurre l'economia italiana su una traiettoria di sviluppo più omogenea. In questo ambito, una particolare attenzione è dedicata al *digital divide*, attraverso un esercizio di ricostruzione dell'indicatore DESI (*Digital Economy and Society Index* o Indice dell'Economia e della Società Digitale) a livello regionale e di censimento delle misure dalle quali è atteso un contributo al miglioramento delle differenti dimensioni dell'indicatore europeo.

Il secondo approfondimento riguarda l'esame delle altre due dimensioni trasversali del Piano: il superamento dei divari generazionali e di genere, attraverso una prima valutazione della dimensione di tali "distorsioni" e del peso nel PNRR delle misure volte ad affrontare queste due aree problematiche. Il terzo approfondimento è incentrato sul settore delle costruzioni, che assorbe una quota significativa delle risorse del Piano. In questo quadro, sono messi in luce i possibili vincoli dal lato dell'offerta e i problemi di reperimento della mano d'opera che possono ridurre gli effetti attesi degli investimenti.

Nella Relazione sul primo semestre 2023, accanto alla consueta analisi del progresso nel raggiungimento degli obiettivi in scadenza (europei e nazionali) e ad un primo sguardo all'avanzamento di quelli del secondo semestre dello stesso anno, è stato dedicato ampio spazio alla disamina del sistema di controllo predisposto per la rendicontazione della spesa scaturente dalle iniziative del PNRR, al fine analizzare l'operato e le procedure dei soggetti coinvolti nell'attività di verifica, pervenendo ad una valutazione di adeguatezza dello stesso rispetto agli obiettivi di tutela degli interessi finanziari dell'UE e del principio di sana gestione.

Sono due gli approfondimenti tematici esposti nella sezione II della Relazione. Il primo analizza il mutamento degli elementi di contesto nel quale viene a trovare attuazione il Piano, in particolare in termini di incremento dei costi delle opere legati all'andamento dell'inflazione e delle condizioni geopolitiche. Le risorse appositamente stanziare dal governo con il Fondo opere indifferibili, ad integrazione di quelle inizialmente previste nel Piano, sono analizzate in relazione alla relativa coerenza con gli effettivi maggiori fabbisogni potenzialmente scaturenti dall'aumento dei costi dei progetti, anche alla luce delle caratteristiche dell'inflazione osservata.

Il secondo approfondimento affronta il tema del percorso di digitalizzazione della Pubblica amministrazione italiana, stimolato dalle misure del PNRR, ma che dovrà necessariamente essere accompagnato dal rafforzamento delle dotazioni di personale caratterizzato da elevate competenze tecniche. Muovendo dall'analisi del contesto di ritardo che caratterizza il panorama italiano, in particolare nel settore pubblico, viene valutata la possibile evoluzione dei fabbisogni di personale con specializzazione in ambito digitale, da impiegare anche per l'attuazione del Piano, evidenziando le criticità nella relativa reperibilità sul mercato e gli impatti della domanda di tale lavoro anche sulle altre priorità trasversali del piano (divari di genere e generazionali).

## 6. Le audizioni e memorie parlamentari

Anche nel 2023, tra le funzioni esercitate dalla Corte dei conti vi è stata quella ausiliaria nei confronti del Parlamento, che si è espressa sia sotto forma di audizioni sia attraverso memorie, trasmesse, per lo più, alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato. Sono stati n. 11 i documenti complessivamente predisposti (7 audizioni e 4 memorie) nei quali sono state offerte valutazioni soprattutto in materia economico-finanziaria, ma anche su aspetti istituzionali e ordinamentali.

L'attività di cui sopra ha trovato il suo primo momento di concretizzazione a metà febbraio 2023 quando l'Istituto è stato chiamato ad esprimersi nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Bce, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE. La valutazione è stata complessivamente positiva, nella convinzione che un nuovo modello, semplificato, più attento al diretto obiettivo della sostenibilità del debito e maggiormente tarato sulle realtà dei singoli paesi membri, sia più efficace delle "vecchie" regole a garantire la stabilità finanziaria dell'Europa senza ostacolare gli investimenti necessari a far fronte alle nuove sfide economiche, sociali e geopolitiche.

Tra metà febbraio e fine marzo, la Corte è stata chiamata ad un esame sull'atto governo n. 19 - Codice dei contratti pubblici, e, in particolare, sullo schema di d.lgs. per l'attuazione della l. n. 78/2022, recante delega al governo in materia di contratti pubblici al fine di adeguare la disciplina degli stessi a quella del diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, nonché razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia. Inoltre, in un quadro di acceso dibattito pubblico sugli effetti degli incentivi edilizi, l'Istituto ha fornito il proprio contributo all'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta. Tra i molti spunti di analisi offerti alla Commissione 6<sup>a</sup> Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, vi è stata la sottolineatura di come le ingenti risorse destinate all'efficienza energetica con il *Superbonus* abbiano permesso di intervenire su un numero relativamente ristretto di immobili (meno di 400 mila su 57 ml di unità immobiliari e circa 20 ml di abitazioni principali) e ciò abbia favorito, nei fatti, i proprietari più abbienti.

Con l'avvio del "semestre europeo", la Corte è stata audita sul Documento di economia e finanza (DEF) presentato dal Governo a fine aprile, un documento nel quale si è delineato un quadro macroeconomico e di finanza pubblica che è stato valutato, nell'esame condotto dall'Istituto, prudente ed equilibrato, ma anche ricco di elementi di riflessione circa le aree di intervento del bilancio a cui rivolgere prioritaria attenzione (misure per le cd "politiche invariate", risorse per il pubblico impiego, fondi per l'eventuale conferma delle misure di riduzione del cuneo fiscale, ecc). Tra i molti aspetti dell'analisi offerta, sono emersi quelli relativi alla necessità di interventi di manutenzione straordinaria di importanti segmenti del sistema di welfare (sanità, previdenza).

Agli inizi di maggio, la Corte è stata poi chiamata ad esprimersi nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla ristrutturazione edilizia e l'ammmodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico nel quadro della Missione 6 del PNRR,

un tema di rilievo a cui l'Istituto aveva peraltro rivolto ripetuta attenzione nei Rapporti sul coordinamento della finanza pubblica oltre che in referti specifici nell'ambito dell'attività di controllo. Il testo predisposto per l'audizione ha fornito, come richiesto dalla Commissione 10<sup>a</sup> Affari sociali, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica, risposte specifiche a quesiti specifici ed ha al contempo aggiornato, al 31 dicembre 2022, il quadro degli investimenti realizzati e del funzionamento dei principali strumenti a sostegno dell'ammodernamento del patrimonio sanitario in Italia, non senza segnalare taluni elementi di criticità sul funzionamento di alcuni meccanismi alla base della selezione dei progetti.

Sempre nel mese di maggio, e in chiara connessione con la tematica generale dei crediti di imposta, è stata poi predisposta una memoria per la 6<sup>a</sup> Commissione Bilancio della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia.

Alla ripresa autunnale due temi di rilievo macroeconomico hanno attirato l'attenzione del Parlamento, anche in vista dell'avvio della sessione di bilancio 2024: gli sviluppi sul fronte del PNRR, da un lato, e le prospettive in materia di regole fiscali europee, dall'altro, e ciò anche alla luce dell'intervenuta proposta ufficiale di riforma di fine aprile 2023. Con riguardo al primo aspetto è stata predisposta una memoria sull'atto n. 182 "Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aggiornata al 31 maggio 2023 (DOC. XIII, N. 1)" nella quale sono stati passati in rassegna anche i risultati dell'esame condotto dal Governo nei primi mesi del 2023 sulle difficoltà che hanno inciso sul conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR così come riportate, tra l'altro, anche nella terza Relazione della Cabina di regia, il tutto nel quadro di un esame degli orientamenti del Governo circa le progettate modifiche del Piano. Quanto alla seconda tematica, la Corte ha trasmesso il proprio punto di vista sui tre atti europei in cui si sono riversate le innovazioni riguardanti il nuovo framework di governance economica dell'UE: le proposte di regolamento n. 240 e 241 e di direttiva n. 242. Nella memoria predisposta per le Commissioni bilancio di Camera e Senato la Corte ha ribadito le linee di analisi già evidenziate ad inizio d'anno con riguardo agli orientamenti iniziali della Commissione europea, linee fondamentalmente favorevoli ai mutamenti proposti per il *framework* complessivo. Il documento ha comunque sottolineato come le integrazioni e gli aggiustamenti apportati all'impianto orientativamente delineato nel novembre 2022 non fossero da considerarsi sempre coerenti con la filosofia di fondo del nuovo *framework* ed ha rimarcato come in taluni casi le previste salvaguardie aggiuntive rischiano di irrigidire l'impianto, di indebolirne l'efficacia nel contrastare quella pro-ciclicità che ha costituito una delle maggiori deficienze della vecchia architettura.

A fine settembre, con la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2023 si è aperta la nuova sessione di bilancio e la Corte è stata audita sul nuovo quadro generale economico e finanziario posto alla base del bilancio pluriennale di medio termine. È stato sostenuto in quella sede che il quadro delineato nella NaDEF, pur condivisibile ed equilibrato, si è sostanzialmente astenuto dal fornire indicazioni puntuali su andamenti e fabbisogni dei principali settori di spesa

e su come questi, anche alla luce delle nuove previsioni sull'andamento dell'economia, si riflettano sulle principali grandezze di finanza pubblica. Resta in tale contesto cruciale l'obiettivo di riduzione del debito pubblico in rapporto al Pil e, sul fronte della crescita economica, la necessità di una maggiore concentrazione degli sforzi amministrativi e finanziari su un'efficiente ed efficace attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR.

Agli inizi di novembre l'attività ausiliaria nei confronti del Parlamento ha richiesto anche la predisposizione di una memoria nell'ambito delle "proposte di legge C. 589 Trancassini e C. 647 Braga, recanti modifiche al codice della Protezione civile (di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale e per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali) ma ha soprattutto avuto ad oggetto la legge di bilancio per il 2024.

Nel corso dell'audizione presso le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato sul disegno di legge recante "bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026" (A.S. 926) è stato argomentato come la manovra finanziaria per il prossimo triennio si muova all'interno di un sentiero molto stretto in cui devono trovare un difficile equilibrio esigenze diverse: rispondere alle difficoltà delle famiglie di fronte all'inflazione; adeguare gli stipendi pubblici senza innescare una spirale negativa prezzi-salari; rafforzare un sistema dei servizi sanitari e assistenziali provato dall'emergenza pandemica; assicurare una maggiore flessibilità nelle scelte previdenziali; mantenere adeguati ritmi di investimento nel processo di ammodernamento infrastrutturale del Paese. La realizzazione di un tale disegno in un quadro di necessaria riduzione del debito pubblico non si presenta agevole. L'equilibrio tra i diversi fabbisogni rimane esposto alle intemperie di una congiuntura economica e sociale difficile. Se appare corretto l'implicito richiamo in tutte le aree dell'azione pubblica ad un più attento utilizzo delle risorse, il quadro è soggetto al rischio di una riduzione della qualità dei servizi pubblici offerti, evento che finirebbe per penalizzare soprattutto le fasce più deboli della popolazione, vanificando, nei fatti, i benefici monetari talvolta loro accordati. Già dal prossimo anno, le scelte assunte, spesso di natura temporanea, richiederanno, per essere confermate, decisioni non semplici in termini di razionalizzazione della spesa.

## **7. Relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa - Aspetti finanziari della nuova legislazione (quantificazione degli oneri e coperture)**

La Relazione trimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione dei relativi oneri è prevista dall'ordinamento contabile sin dal 1988 (ed è stata confermata dalle successive riforme) per permettere al Parlamento di cogliere con periodicità i più rilevanti aspetti metodologici concernenti le modalità con cui si svolge l'ordinario processo legislativo finanziariamente rilevante, con riguardo alla precipua angolazione delle tecniche utilizzate in ordine alle coperture finanziarie e alle quantificazioni degli oneri. La legge di contabilità assegna, dunque, a questo documento una funzione ben precisa: partendo dall'esame della singola legge, rendere edotto il circuito politico decisionale - *in primis* il Parlamento - dei problemi

metodologici che si evidenziano nel processo deliberativo per gli aspetti finanziariamente rilevanti.

Le Relazioni quadrimestrali costituiscono, di conseguenza, anche la sede nella quale la Corte svolge riflessioni in ordine alla continua attuazione dell'ordinamento contabile quale è desumibile dalla singola legge ordinaria approvata, ivi compresa la stessa legislazione delegata. La Corte offre, in tal modo, una panoramica, la più completa ed aggiornata possibile, "sul diritto contabile vivente", per evidenziare, al contempo, eventuali problematicità che consentano al decisore politico di assumere le determinazioni ritenute più opportune in ordine all'assetto normativo-contabile e alle relative interpretazioni. Si tratta, dunque, di una funzione particolarmente pregnante in una fase, come quella in corso, in cui si è assistito di recente ad 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, anche in riferimento alla sessione annuale di bilancio.

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 2023, sono state approvate tre Relazioni quadrimestrali, riferite, la prima, all'ultimo quadrimestre del 2022, mentre le altre due alle leggi di spesa approvate nel corso dei primi due quadrimestri dell'anno di riferimento.

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 efficienza). Non va, peraltro, dimenticato che la mancata o insoddisfacente 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 anche messi in luce fenomeni poco coerenti con la legge di contabilità, come l'utilizzo a copertura di residui, la mancata indicazione - nei provvedimenti che utilizzano a copertura riduzioni di stanziamenti di bilancio - delle autorizzazioni legislative incise nonché dell'invio al Parlamento dei decreti di variazione conseguenti ai tagli medesimi in vista della necessaria flessibilità gestionale (senza il quale la decisione sul bilancio di fatto viene delegificata), nonché, infine, in occasione di una legge di investimento, il rinvio ai documenti programmatici per l'individuazione delle future risorse, anziché alle future leggi di bilancio.

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 ad essere pressoché esclusivo (in questo secondo caso) per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali). È continuata la prassi riferita alla 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 i richiamati primi commi degli artt. 81 e 97 Cost.): in questo senso saranno valutate le eventuali implicazioni derivanti dal nuovo Patto di stabilità e crescita, se ed in quanto tradotte soprattutto nella legislazione onerosa corrente fuori sessione.

Tali considerazioni non hanno avuto un seguito, però, né a livello ordinamentale né nelle varie prassi istituzionali interessate. Sotto tale riguardo, va sottolineato come la presente fase sia caratterizzata dalla riscrittura delle norme europee in materia di obiettivi di finanza pubblica e relative declinazioni tecniche: è da valutare se il sistema sarà, 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, novità da confermare per il 2023 tenuto conto della legislazione onerosa approvata e che si pongono per alcuni versi in forte dissonanza con lo spirito, la *ratio* e la stessa lettera dell'ordinamento contabile. Sotto quest'ultimo versante, è stata sinteticamente messa in luce, anche nelle relazioni del 2023, 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 della l. n. 243/2012, riferita peraltro agli eventi eccezionali fuori del controllo del governo e tale da richiedere la indicazione di un sentiero di rientro.

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), che – in sede previsionale – continua a non essere chiarito a livello documentale circa la misura in cui esso si riflette sugli stanziamenti di bilancio della nuova legislazione vigente.

## **8. La funzione di orientamento su temi che richiedono unitarietà di indirizzi per le amministrazioni pubbliche**

Nel corso del 2023 le SSRR in sede di controllo della Corte dei conti sono state chiamate ad esprimersi su due questioni di massima di particolare rilevanza fornendo, ai sensi dell’articolo 17, c. 31, d.l. n. 78/2009, indirizzi interpretativi vincolanti per le sezioni regionali di controllo. Entrambe le pronunce nomofilattiche hanno investito le nuove competenze di controllo sugli atti di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni ai sensi dell’art. 5 d.lgs. n. 175/2016 (Tusp).

In dettaglio, con delib. 28 aprile 2023, n. 19, è stato statuito il principio di diritto in base al quale, fermi restando gli altri poteri di controllo attribuiti dall’ordinamento alla Corte dei conti, gli atti approvativi di trasferimenti straordinari a favore di società partecipate in perdita da oltre tre esercizi, adottati dalle amministrazioni pubbliche socie ai sensi dell’art. 14, c. 5, Tusp, non rientrano nel perimetro applicativo della procedura di esame preliminare da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritta dai cc. 3 e 4 dell’art. 5 del citato d.lgs. n. 175/2016, che riguarda i soli atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni (anche in conseguenza della sottoscrizione di aumenti di capitale, quando comporti anche l’acquisto della posizione di socio).

Con la seconda pronuncia (delib. 10 luglio 2023, n. 25) sono state fornite indicazioni in merito alla competenza per l’esame degli atti in discorso, ribadendo il principio che le deroghe al riparto di competenza interno previsto in via generale dal comma 4 del menzionato art. 5 TUSP sono di stretta interpretazione, sicché la competenza delle Sezioni Riunite si radica solamente nelle ipotesi di partenariato finalizzato alla realizzazione del PNRR, attuato con un’unica operazione, mediante

costituzione di una società da parte di una pluralità di Enti pubblici, ricadenti in ambiti di competenza di diverse sezioni di controllo.

## **9. 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 in 15 fattispecie. Di queste, in nove casi il controllo è esitato in una pronuncia di non luogo a deliberare; nelle ulteriori 6 ipotesi l'operazione sottoposta è stata invece esaminata nel merito. Trattasi, in cinque casi, di società finalizzate alla realizzazione di investimenti del PNRR, cui si aggiunge l'analisi dell'operazione societaria, particolarmente importante per dimensioni finanziarie e rilevanza strategica, disposta con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° settembre 2023, che autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze alla presentazione di un'offerta vincolante, congiuntamente con il fondo KKR ed, eventualmente, ulteriori investitori di minoranza, finalizzata all'acquisizione di una quota di partecipazione nella società NetCo S.p.a., compresa tra il 15 e il 20% del capitale, entro il limite massimo di 2.200 ml.

## **10. La certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro**

Nell'anno 2023 è stata intensa l'attività delle Sezioni riunite 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. Innanzitutto, sono stati predisposti i rapporti relativi alle certificazioni di contratti avvenute nell'ultima parte del 2022: quello relativo al comparto delle Funzioni locali (delib. n. 1/2023) e quello relativo agli aumenti del trattamento economico del comparto Istruzione e Ricerca (delib. n. 11/2023). Sono state poi esaminate ulteriori ipotesi contrattuali pervenute in corso d'anno. In dettaglio, è stato certificato il primo accordo relativo alla dirigenza pubblica per il triennio 2019-2021 (Area Funzioni centrali, certificato nell'adunanza del 13 novembre 2023), nonché quello inerente alle modalità di espressione della volontà di adesione al fondo pensione Espero, anche mediante forme di silenzio-assenso, ed alla relativa disciplina di recesso del lavoratore (adunanza 13 novembre 2023). L'attività di certificazione è stata rivolta, inoltre, all'esame dell'accordo quadro di integrazione dell'ACNQ del 12 aprile 2022 in materia di costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie (Rsu) per il comparto Funzioni centrali, che ha sostituito, abrogandoli, gli accordi integrativi del precedente Accordo Collettivo Quadro in materia di Rsu del 7 agosto 1998 relativi agli ex comparti ministeri ed enti pubblici non economici sottoscritti in data 2 novembre 1998 (adunanza 13 novembre 2023). Infine, è stato certificato il contratto collettivo nazionale quadro di ripartizione di distacchi e permessi tra le associazioni sindacali rappresentative nei comparti e nelle aree di contrattazione nel triennio 2022-2024 (adunanza del 27 novembre 2023). Tale accordo ha provveduto sia alla ripartizione delle prerogative sindacali tra le associazioni sindacali rappresentative nel triennio 2022-2024, per il personale del comparto e per quello afferente alle aree dirigenziali, che ad apportare alcune modifiche agli istituti che regolano le prerogative sindacali.

## 11. Le pronunce delle SSRR 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” (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.

Da un punto di vista procedurale, va evidenziato che la funzione consultiva generale nelle materie di contabilità pubblica è stata confermata e proceduralizzata dall’art. 13 l. n. 229/2003, il quale dispone che “Il parere della Corte dei conti, previsto dall’art. 88 del r.d. n. 2440/1923, sugli schemi di atti normativi del Governo, è reso nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta; decorso tale termine, si procede indipendentemente dall’acquisizione del parere. Qualora, per esigenze istruttorie, non possa essere rispettato il termine di cui al presente comma, tale termine può essere interrotto per una volta e il parere deve essere reso definitivamente entro venti giorni dal ricevimento degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate”.

Nel 2023 sono stati espressi cinque pareri.

Oggetto del primo parere è stato l’adeguamento della disciplina dell’attività amministrativo-contabile della Guardia di finanza alle nuove norme in materia di contabilità pubblica (l. n. 196/2009, d.lgs. n. 90/2016, d.lgs. n. 50/2016, d.lgs. n. 123/2011, d.lgs. n. 174/2016, d.l. n. 98/2011 convertito in l. n. 111/2011). A tal fine, con il parere n. 1/2023/CONS, richiesto dal Ministero dell’economia e delle finanze sullo schema di decreto del Ministro dell’economia e delle finanze recante “Regolamento di amministrazione del Corpo della Guardia di finanza”, le Sezioni riunite hanno concluso ritenendo che le disposizioni dello schema, pur nella sinteticità, disciplinino correttamente gli ambiti di materia affrontati, segnalando la necessità di essere arricchite con riferimento ad alcuni punti.

Il secondo parere, richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, e reso nell’adunanza del 30 gennaio 2023 (delib. n. 2/2023/CONS), ha riguardato lo “Schema di norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifica al Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n.305, in materia di controlli della Corte dei conti”, dove, in particolare, è stato trattato l’argomento concernente le funzioni della Corte in tema di certificazione dei contratti collettivi di lavoro.

La Relazione annuale in merito all’efficacia dell’introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato, per l’esercizio finanziario 2022, è stato l’argomento trattato nel terzo parere, richiesto dal Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale bilancio. Il parere, approvato con delib. 3/2023/CONS, ha fatto seguito ad altri già resi dalla Corte dei conti sui risultati delle sperimentazioni concernenti il passaggio all’ “azione”, quale nuova unità elementare di bilancio.

Nell'adunanza del 20 ottobre 2023, la Corte dei conti ha preso atto della richiesta dell'Agenzia delle entrate di non dar luogo ad una richiesta di parere precedentemente formulata in tema di qualificazione di agenti contabili in una determinata ipotesi, pronunciandosi per un non luogo a procedere (delib. n. 4/2023/CONS).

Infine, nell'adunanza del 13 dicembre 2023, dando seguito ad un parere interlocutorio reso il 20 settembre 2022 (delib. n. 3/2022/CONS), le SSRR hanno fornito riscontro alla richiesta formulata dalla Rgs - Ispettorato generale di finanza pubblica - in materia di entrate di bilancio. Il parere ha avuto ad oggetto le modifiche al r.d. n. 827/1924, 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, d.lgs. 16 marzo 2018, n. 29. Il parere è stato reso a seguito della trasmissione alla Corte dei conti, a cura dell'Amministrazione, della relazione prevista dal c. 4 del citato art. 6 d.lgs. n. 29/2018 (relazione sui risultati della "sperimentazione del nuovo concetto di accertamento qualificato").

Quanto all'attività delle SSRR in sede deliberante, occorre richiamare che, in base all'art. 4, l. n. 20/1994, la Corte dei conti dispone del potere di regolamentare le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese dell'Istituto. In attuazione di ciò le ipotesi di modificazione dei testi regolamentari concernenti l'Istituzione sono sottoposte all'esame delle SSRR in sede deliberante.

Nel 2023 l'esercizio di tale funzione si è concretizzato nell'approvazione di due deliberazioni, entrambe concernenti la modifica di alcune norme del vigente Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (Delib. n. 14/DEL/2000 e ss.mm.).

Con la prima (deliberazione n. 1/2023/DEL) sono state approvate le modifiche della denominazione degli uffici di controllo in cui si articola la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del governo e delle Amministrazioni dello Stato in coerenza alle disposizioni del d.l. n. 173/2022, conv. dalla l. n. 204/2022.

Tale norma, infatti, ha determinato la ridenominazione di alcuni ministeri (in alcuni casi rideterminando le funzioni attribuite). Il Regolamento delle funzioni di controllo è stato modificato anche in relazione al riparto delle attribuzioni tra gli uffici di controllo della citata Sezione in materia di deliberazioni del Cipess e di altri comitati interministeriali e in materia di provvedimenti dei commissari straordinari di Governo o di altri commissari comunque denominati.

Allo stesso modo, la ridenominazione della "Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali" in "Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali" è stata oggetto dell'adunanza del 20 ottobre 2023, nella quale il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti è stato modificato anche in relazione ad una serie di norme funzionalmente connesse rendendo, in tal modo, la disciplina coerente con il trattato di Lisbona.



## CAPITOLO VI

### CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

#### 1. Profili generali

Nel 2023 la Corte dei conti ha considerevolmente accresciuto il proprio impegno nelle attività riconducibili al panorama internazionale, sia operando attraverso le più consolidate strutture in seno ai tradizionali organismi nei quali si articola l'azione delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC), sia dimostrandosi particolarmente attiva e propositiva in contesti e su canali più agili e innovativi, come ad esempio quelli correlati a gruppi di lavoro a termine finalizzati al raggiungimento di obiettivi di progetto, 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 parte alle attività delle organizzazioni internazionali delle ISC sia in ambito EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*) di cui figura tra le istituzioni fondatrici, sia in ambito INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*), e nel contesto dell'OLACEFS (*Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions*), di cui è recentemente divenuta membro associato. Anche con riferimento alle attività condotte nell'ambito dell'UE, il Comitato di Contatto dei Presidenti delle ISC dei Paesi membri UE, costituisce un'arena di proficuo scambio di esperienze.

Nondimeno, una fitta rete di relazioni viene portata avanti in contesti bilaterali, in cui sempre più di frequente si è riusciti a coniugare l'occasione di rappresentanza con scambi di *expertise* di alto livello tecnico spesso prodromici a *parallel audits* o a iniziative di *capacity building*.

Tra gli argomenti a carattere internazionale che si sono imposti all'attenzione per la Corte dei conti nell'anno appena trascorso vanno ancora richiamati quelli legati all'impatto economico conseguente ai conflitti in atto, che si aggiunge all'analisi, ancora in corso nel lungo periodo, degli effetti della pandemia. Hanno rappresentato altresì argomenti di confronto e di dibattito il *Next Generation EU* (NGEU), la *Recovery and Resilience Facility* (Rrf) e i conseguenti Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) intrapresi dai Paesi europei per contrastare gli effetti

economici derivanti da tali situazioni di crisi, nonché l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile e i suoi 17 obiettivi (SDGs - *Sustainable Development Goals*), al pari di altri argomenti cardine trattati anche trasversalmente come la lotta e la prevenzione della corruzione, l'utilizzo nell'ambito delle attività delle ISC di nuovi approcci e dell'Intelligenza artificiale, la Corte dei conti come "modello" nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, oltretutto di controllo.

Con riferimento alle attività condotte nel corso dell'anno 2023, nel contesto EUROSAI la Corte dei conti ha confermato il proprio fattivo impegno, presiedendo un *Project Group*, partecipando alle attività di molteplici gruppi di lavoro in qualità di membro o fornendo il proprio contributo nei *Goal* previsti nel Piano strategico EUROSAI per il periodo 2017 - 2024, tra cui: ITWG - Gruppo di lavoro sulle *Information Technologies*; EWGEA - Gruppo di lavoro sul controllo in materia ambientale (*EUROSAI Working Group on Environmental Auditing*); WGAFADC - Gruppo di lavoro sul controllo sui fondi destinati ai disastri e alle catastrofi (*Working Group on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes*); *Network for Ethics (N.ET)* - il Network sull'Etica; *Obiettivo strategico 1 (Strategic Goal 1)*, finalizzato alla cooperazione professionale promossa e mediata sostenendo *audit* efficaci, innovativi e pertinenti anche attraverso l'utilizzo di mezzi tecnologici avanzati; *Obiettivo strategico 2 (Strategic Goal 2)*, finalizzato allo sviluppo delle capacità istituzionali delle ISC in tal modo fornendo loro un sostegno nell'affrontare nuove opportunità e sfide.

In questo ambito, la Corte dei conti, nel 2023, oltre a prendere parte ad alcune delle numerose iniziative portate avanti in base agli obiettivi strategici, ha fornito innanzi tutto il proprio contributo in relazione all'Obiettivo strategico 1 istituendo e presiedendo un *Project Group* su benefici e metodologie in tema di controllo in tempo reale (*Project Group on Benefits and Methodologies of Real Time Audit*) incentrato a evidenziare i benefici e le metodologie del *Real Time Audit (RTA)*.

L'attenzione crescente verso il coinvolgimento della società civile ha inoltre spinto la Corte ad aderire alle attività del *Project Group* su *Capacity building on non-SAI stakeholder engagement* presieduto dalla ISC della Lettonia in qualità di membro del *Governing Board* di EUROSAI e titolare della responsabilità sulla cooperazione di EUROSAI con gli interessati non appartenenti alle ISC.

In ambito INTOSAI la Corte dei conti collabora attivamente al perseguimento degli Obiettivi Strategici INTOSAI 2 e 3, contribuendo quindi nelle attività volte, rispettivamente, a supportare le ISC nello sviluppo delle proprie competenze o ad incoraggiare la collaborazione tra le ISC attraverso la condivisione delle conoscenze.

Con le finalità poste dall'obiettivo n.2, la Corte prende parte come membro alla *Task Force* il cui obiettivo è di identificare e condividere buone pratiche per la partecipazione dei cittadini e/o l'impegno della società civile nel lavoro delle ISC (*Task Force on Citizen Participation and Civil Society Engagement*).

In relazione all'Obiettivo n. 3, l'attività della Corte dei conti si esplica, in particolare, nei seguenti Gruppi di lavoro: WGEPPP (*Working Group on the Evaluation of Public Policies and Programs*), che si occupa di valutazione delle politiche e dei programmi pubblici; WGFES (*Working Group on Financial and Economic Stability*), in materia di stabilità economica e finanziaria; WGEA (*Working Group on Environmental Auditing*), che mira a incoraggiare l'uso di metodi di *audit* nel campo della protezione ambientale e dello sviluppo sostenibile; WGVBS (*Working Group of Value and Benefits*

of SAIs), sui Valori e Benefici delle ISC, al cui interno la Corte dei conti partecipa al Forum delle ISC con funzioni giurisdizionali.

La Corte dei conti ha potuto contribuire in modo determinante alla stesura dei “Principi delle attività giurisdizionali delle Istituzioni Superiori di Controllo”, successivamente inseriti nei principi fondamentali di INTOSAI come INTOSAI P-50. Il gruppo ha quindi prodotto le linee guida sulle ISC giurisdizionali, *Guidance Pronouncement (GUID)*, attualmente in fase di approvazione da parte dell’INTOSAI *Framework of Professional Pronouncements (IFPP)*, il quale costituisce il più recente quadro degli Standard dell’INTOSAI, sostituendo la precedente classificazione degli ISSAI (Standard Internazionali delle ISC).

La Corte dei conti è inoltre membro associato dell’OLACEFS, il gruppo regionale dell’INTOSAI geolocalizzato nell’area latino-americana e caraibica. L’adesione da parte della Corte, stimolata dai molteplici rapporti bilaterali con singole ISC membri di diritto di tale Organizzazione, è stata ulteriormente motivata da una serie di argomenti comuni ritenuti di estremo rilievo, tra cui l’attività di *audit* rispetto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, la prevenzione e lotta alla corruzione da parte delle ISC, nonché il consistente numero nell’area di interesse di ISC con modello giurisdizionale.

Nel tradizionale ambito del Comitato di Contatto dei Presidenti delle ISC dell’UE, la Corte dei conti presiede l’*Expert Network* sulla valutazione indipendente delle politiche pubbliche nazionali; presiede il Gruppo di lavoro sulla prevenzione e la lotta alle frodi e alle irregolarità; presiede il *Core Group 1* del *Gruppo di lavoro sull’IVA*; partecipa come membro al *Network on Fiscal Policy Audit*; partecipa all’attività proposta dalle ISC dei Paesi Bassi, della Germania e dalla Corte dei conti europea denominata *EU Network Audit EUNA energy*; partecipa all’attività di *networking* condotta dalle ISC dei Paesi Bassi, della Germania e dalla Corte dei conti europea sull’*auditing* con specifico riferimento al *Next Generation EU*, in particolare al Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), e ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza.

Nel 2023, inoltre, la Corte dei conti ha mostrato il *trend* in maggiore crescita nell’ambito dei rapporti bilaterali consolidando relazioni e accordi già attivati nel corso degli anni precedenti e stabilendo nuovi contatti e prospettive di cooperazione, sia con omologhe ISC che con altre Istituzioni pubbliche estere così come Organizzazioni internazionali. In tale ottica, sono avvenuti numerosi incontri che hanno costituito occasione di scambio di informazioni e/o di prospettive per future collaborazioni.

La Corte dei conti aderisce alla Rete delle Corti Superiori (SCN), istituita nel 2015 dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU), finalizzata al rafforzamento del dialogo e alla condivisione dell’attuazione della Convenzione tra le Corti superiori nazionali. I referenti della Rete si riuniscono annualmente a Strasburgo come per l’anno in esame, a giugno, con tema portante sull’indipendenza della magistratura.

Infine, la Corte svolge una decisa azione di contrasto ai fenomeni corruttivi a tutela della legalità, valorizzando una funzione fondamentale di prevenzione, che mira a guidare le amministrazioni pubbliche al corretto e responsabile utilizzo delle

risorse in linea con gli obiettivi di interesse pubblico e, dunque, al miglioramento della propria funzionalità.

La Corte dei conti fa parte del Tavolo interistituzionale tecnico anticorruzione coordinato dal MAECI. Tra le attività più rilevanti del Tavolo, che si occupa in maniera trasversale e in diversi contesti della materia, si annovera quella relativa alla partecipazione al Gruppo di lavoro anticorruzione del G20.

Nel 2023 l'Italia ha svolto il ruolo di co-presidenza del Gruppo nel contesto del G20 indiano. In particolare, la Corte ha partecipato alle tre riunioni del Gruppo di lavoro svoltesi in India, contribuendo in modo sostanziale al *Compendium of Good Practices in Enhancing the Role of Auditing in Tackling Corruption*, documento che offre una panoramica dell'organizzazione e delle attività delle ISC dei Paesi del G20, evidenziando il loro ruolo nella prevenzione e nel contrasto della corruzione.

L'esperienza della Corte dei conti nel settore dell'anticorruzione, unitamente a quella nel G20, ha determinato un forte coinvolgimento nelle attività legate all'attuazione della Dichiarazione di Abu Dhabi, assunta nel dicembre 2019 durante l'ottava sessione della Conferenza degli Stati Parte (COSP) della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC), cui la Corte partecipa come membro della delegazione italiana.

Nel 2023, nella Conferenza degli Stati Parte (COSP) si è pervenuti all'approvazione della dichiarazione di Atlanta 2023, contenente dichiarazioni di principio in ordine alla promozione della trasparenza e all'esigenza di salvaguardare l'integrità, la *rule of law* e la fiducia nelle Istituzioni. Inoltre, è stata approvata una risoluzione in materia di contrasto alla corruzione correlata al crimine organizzato. La risoluzione, presentata su iniziativa dell'Italia, costituisce l'esito di una fitta attività di cooperazione tra le varie Istituzioni facenti parte del Tavolo interistituzionale tecnico in materia di anticorruzione.

Ulteriore ambito afferente al settore dell'anticorruzione è quello dell'INTOSAI *Global Expert Team* - IGET, dove la Corte è stata invitata a fare parte del gruppo di esperti incaricato di redigere le linee guida pratiche relativamente alla collaborazione tra le ISC e le autorità anticorruzione, con la finalità di costituire uno strumento documentato di formazione.

### **3. Le attività di analisi dei rapporti finanziari con l'UE**

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 europei e internazionali. In questo ambito, in attuazione anche di quanto previsto dall'art. 287 dell'attuale Trattato sul funzionamento dell'UE (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.

#### 4. La relazione annuale sui rapporti finanziari con l'UE

La relazione annuale sui rapporti finanziari dell'Italia con l'UE 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.

##### *I rapporti finanziari con l'UE e l'utilizzazione dei fondi europei*

Sono proseguiti l'analisi e il monitoraggio delle ricadute sui flussi finanziari tra Italia e UE dello sviluppo della manovra di *fiscal policy* europea caratterizzata da grande rilievo. Quest'ultima, infatti, si compone di un intreccio di interconnessioni, definite dal nuovo Quadro finanziario pluriennale (2021-2027), dallo strumento per la ripresa *Next Generation Eu* (Ngeu) e, all'interno di quest'ultimo, dalla *Recovery and resilience facility* (Rrf), che presenta un "contenitore" finanziario nel quale sono allocati i fondi che alimentano i progetti e i programmi dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR). Oggetto di considerazione sono stati gli elementi di trasversalità incidenti sui flussi, tra i quali: le modalità di attuazione degli interventi (accesso ai pagamenti, tempistiche di pagamento, gestione, *operational agreement*); la tematica delle relazioni centro-periferia, con la descrizione dei meccanismi di coordinamento previsti; la questione dei controlli, dell'*audit* e del monitoraggio dell'attuazione degli interventi: È emersa la peculiare evidenza delle interconnessioni fra riprogrammazione dei fondi strutturali e i fondi a titolo di Ngeu; infatti, l'impostazione del *Next Generation Eu* presenta un forte collegamento con le politiche supportate dai fondi strutturali. Il primo pilastro del Ngeu riguarda le politiche di coesione, con l'iniziativa *React Ue*: essa, pertanto, incide sui fondi strutturali, che vengono riprogrammati con il recupero delle risorse (2014-2020) non utilizzate dell'attuale assetto che il sistema paese presenta. È stato dato rilievo al profilo di complessità, anzitutto finanziaria, di un'architettura che, nonostante gli sforzi di centralizzazione, rimane legata a una rappresentazione plurilivello e, quindi, alla necessità di un efficiente funzionamento dei raccordi fra tutti quelli chiamati a dare attuazione agli strumenti di politica economica; di qui, l'importanza della circolazione fluida e completa dei dati e delle informazioni. Rileva l'efficacia degli snodi decisionali in fase di gestione e l'adeguato *set up* dei controlli, chiamati a costituire il punto di chiusura del sistema e ad assicurare delle tempestive rilevazioni delle criticità, cui deve poter essere data risposta con un'immediata correzione, per evitare il malfunzionamento del meccanismo plurifasico di erogazione e attuazione, caratterizzato da tempi rigidi e ristretti, nel quale si concretizza l'attuazione del PNRR.

È emersa la perdurante centralità, a livello territoriale, delle politiche di coesione finanziate attraverso i fondi strutturali a fronte di una relativa marginalità della spesa a valere sul Ngeu. Le ragioni sono state ricondotte con la particolare prospettiva d'impiego dei fondi a valere sul Rrf, non dissimili, per diverse caratteristiche fondamentali (specie dal punto di vista contabile-finanziario), dai fondi strutturali. Diversamente, per i fondi canalizzati attraverso il PNRR, la novità che caratterizza la gestione è l'impostazione degli interventi, con una prospettiva che valorizza in primo luogo l'esigenza di verticalizzazione del processo di spesa, e che vede come terminali principali le amministrazioni centrali.

### *La politica di coesione socioeconomica*

Attenzione è stata dedicata alle capacità e ai tempi nazionali di assorbimento e proficuo impiego delle risorse europee e alle non trascurabili differenze che si riscontrano a livello geografico. Le misure varate a livello europeo per salvaguardare la tenuta economico-sociale degli Stati a seguito della pandemia rilevano non soltanto sotto il profilo del *quantum* delle risorse finanziarie stanziare, ma anche in relazione agli elementi di flessibilità introdotti nel sistema di gestione dei fondi, delle procedure e dei requisiti di eleggibilità, e che hanno consentito la riprogrammazione delle risorse e il reindirizzamento delle stesse sugli ambiti maggiormente colpiti, in particolare il settore sanitario e delle imprese, permettendo di poter disporre degli importi dei prefinanziamenti non spesi nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei. Nella direzione del rafforzamento della concreta fruibilità delle risorse europee rileva anche l'adozione, nell'ambito del *Next Generation Eu*, del pacchetto di misure *React Eu*, con cui l'Unione ha assegnato risorse supplementari del bilancio UE 2021-2027 alla politica di coesione 2014-2020, anticipando la disponibilità di risorse aggiuntive rese immediatamente fruibili con l'obiettivo di accelerare la ripresa europea.

### *La cooperazione territoriale europea*

La cooperazione territoriale europea ha una dotazione complessiva di poco inferiore ai 3 md. L'attuazione finanziaria, in prossimità della fine del periodo di programmazione, presenta un livello degli impegni complessivo del 99,8% della dotazione finanziaria alla fine del 2021, e ha superato il 100%; ciò è stato ottenuto anche attraverso l'utilizzo sistematico, da parte di alcuni Piani operativi (Po), 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 sul 50,5% a fine ottobre 2022. Il dato tendenziale medio può considerarsi soddisfacente sul piano degli impegni e in progressione positiva anche sul fronte dei pagamenti. Peraltro, i valori percentuali medi non rivelano le notevoli diversità nell'attuazione tra i diversi programmi: alcuni si mostrano molto efficienti e altri con livelli di attuazione ancora bassi.

Negli ultimi anni si è manifestato un miglioramento generale, nonostante l'insorgere della pandemia e le sue conseguenze; tuttavia, il 2023 risulta il terzo anno successivo alla fine del periodo di programmazione e il livello dei pagamenti appare ancora scarso, soprattutto con riferimento ai rischi derivanti dall'applicazione del disimpegno automatico in base alla regola n+3.

Gli strumenti introdotti dall'Unione per fronteggiare le conseguenze della pandemia, pur consentendo una maggiore flessibilità, non hanno spostato in avanti il termine per la chiusura della programmazione.

### *La politica marittima e per la pesca*

L'analisi dei dati attuativi del Fondo europeo affari marittimi pesca e acquacoltura (Feampa) ha rivelato un assorbimento solo parziale delle risorse stanziare per la realizzazione del programma. Pur condizionato da eventi imprevedibili (pandemia e conflitto russo-ucraino), si impone, tuttavia, l'esigenza di attuare soluzioni che consentano un più efficace impiego delle risorse, anche in vista

dell'avvio del nuovo ciclo programmatico (2021-2027), che già registra significativi ritardi.

È stata evidenziata la necessità di un rafforzamento della *governance* dell'autorità di gestione non solo in quanto centro di coordinamento e di supporto dell'attività degli organismi intermedi, ma anche come propulsore di iniziative volte a superare l'attuale frammentarietà degli interventi e a generare risultati misurabili nell'attuazione del programma operativo anche attraverso forme di collegamento con le iniziative finanziate, in tema di pesca e acquacoltura, con risorse del Fesr-Interreg, del PNRR e di altri fondi europei o nazionali.

Un'efficace gestione delle risorse del Feampa richiederebbe una semplificazione delle procedure di accesso ai contributi e una riduzione degli oneri a carico dei beneficiari, poiché uno dei motivi del mancato impiego delle risorse finanziarie consiste nella complessità degli adempimenti richiesti sia ai potenziali beneficiari che alle amministrazioni coinvolte nei procedimenti di erogazione delle sovvenzioni.

Risulta opportuna una modifica regolamentare che consenta flessibilità nell'utilizzo delle risorse assegnate ai diversi assi prioritari, indicandosi, quale possibile soluzione, il riconoscimento, in favore degli organismi di gestione, di margini predefiniti di operatività che non richiedano una preventiva modifica del piano finanziario, ma solo il recepimento *ex post* delle variazioni intervenute *medio tempore*. L'introduzione di spazi di flessibilità potrebbe favorire un riorientamento di una parte delle risorse verso gli assi prioritari e le misure che si dimostrino in grado di assicurare i migliori risultati attuativi.

Si aggiunge l'importanza di attuare la piena digitalizzazione della gestione del Feampa nella considerazione che l'introduzione di una piattaforma informatica, oltre ad agevolare la condivisione di esperienze e buone pratiche tra i diversi attori del fondo, può accrescere la visibilità dei progetti finanziati e dei risultati conseguiti, favorendo, nell'ambito di un circuito informativo aperto al mondo della ricerca, della piccola pesca, dell'imprenditoria e delle associazioni ambientaliste, lo sviluppo di un ecosistema in grado di generare nuove idee, collaborazioni e sinergie utili per una gestione più efficace ed efficiente delle risorse.

#### *La politica agricola comune*

Le risorse erogate dall'Unione per le politiche di sviluppo rurale tramite il Fesr, già di 10,4 md per il settennio 2014-2020, sono state aumentate, integrandole con i fondi dello strumento *Next Generation Eu*, portandole a 27,9 md, di cui 14,4 di fondi europei.

In particolare, è stata evidenziata la cronica sofferenza delle aziende di piccole dimensioni, il cui numero è dimezzato nel corso degli ultimi anni, nonché la diminuzione dei titolari di aziende agricole di età compresa tra 18 e 35 anni (dal 5 al 4%), a fronte dell'incremento dei titolari di aziende agricole di età superiore a 64 anni. Tali dati testimoniano l'incapacità della politica agricola comune (Pac) di assicurare l'appetibilità dell'attività agricola per la scarsità delle risorse.

Anche gli strumenti correttivi, previsti dalla nuova Pac in vigore dal 2023, rischiano di essere inadeguati, se non inseriti in un quadro strategico definito, in grado di coniugare le risorse disponibili con obiettivi realistici, di cui venga monitorata la effettiva capacità di realizzazione.

In tale prospettiva, potrebbero essere rimeditati i criteri e le modalità d'impiego delle risorse, realizzando un modello di spesa maggiormente mirato e rispondente al perseguimento dei fini, che, in forma sostenibile, si intendano realisticamente perseguire.

La sezione ha condotto un approfondimento sulla spendita di risorse a valere sul PNRR per la produzione di energie rinnovabili in ambito agricolo, con particolare riguardo all'agrivoltaico, all'agrisolare e al biometano. Sebbene l'attuazione sia stata avviata, è stata riscontrata l'esigenza di un'ulteriore spinta propulsiva, per superare limitazioni normative e burocratiche per l'installazione degli impianti, anche tramite il rafforzamento dei poteri sostitutivi. La sezione ha, altresì, osservato come l'attuazione delle misure sia stata in parte condizionata dal livello della quota a carico del beneficiario (anche in ottemperanza alla normativa in materia di aiuti di Stato), che ha limitato l'appetibilità dei fondi. In tal senso, è stata prospettata una rimeditazione dei criteri di valutazione e delle prassi operative anche da parte delle autorità europee.

#### *Le irregolarità e le frodi a danno del bilancio dell'UE*

Nell'ambito della Strategia nazionale antifrode si inserisce il ruolo svolto dalla Corte nell'esame dei rapporti finanziari con l'UE.

Alla Corte compete un esame unitario del fenomeno delle irregolarità e delle frodi - con riferimento all'intero contributo pubblico, sia alla quota di contributi dell'Unione che a quelli nazionali -, il monitoraggio degli andamenti, la valutazione della gestione dei procedimenti sottostanti, con l'intento di individuare situazioni di criticità e di rischio affinché le amministrazioni possano attuare i procedimenti di autocorrezione.

La Corte si pone l'obiettivo di valutare quali siano gli strumenti organizzativi che le amministrazioni utilizzano per il monitoraggio delle irregolarità, come siano strutturate le funzioni di pagamento e di controllo, quali siano le azioni intraprese successivamente a queste, i tempi per gli accertamenti, gli organi preposti a tali funzioni, i controlli e le azioni cautelari avviate e la gestione dei recuperi delle somme indebitamente corrisposte.

La Sezione ha da tempo impostato un'attività di monitoraggio (tramite raccolta ed elaborazione di dati) sulle irregolarità e frodi, in particolare sui recuperi nei casi considerati rilevanti per l'Unione (superiori a 10.000 euro). L'evidenza del recupero rende il *database* gestito dalla sezione (Sidif-Conosco) uno strumento conoscitivo e di analisi rilevante, a livello nazionale, nel contesto istituzionale dell'azione di contrasto ai fenomeni indicati.

Nell'anno trascorso è proseguito il rafforzamento del "dominio sul dato"; si è migliorata la quantità e la qualità degli elementi conoscitivi raccolti. Le amministrazioni sono state coinvolte attraverso un lavoro istruttorio costante, che si è articolato in diverse fasi, tra le quali la programmazione concordata e lo svolgimento di molteplici incontri. La sezione si uniforma alle indicazioni della Strategia antifrode europea e della Strategia nazionale antifrode, ponendo l'accento sull'obiettivo di migliorare la comprensione delle tipologie di frode e irregolarità in merito alle spese dei fondi strutturali, della Pac e della Pesca, con un *focus* sul rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nella realizzazione di illeciti sempre più sofisticati.

La Corte partecipa alle attività svolte dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE (Colaf), centro di informazioni, analisi e confronto tra tutte le Istituzioni e organizzazioni interessate al ciclo antifrode.

Il Parlamento europeo, con la risoluzione del 19 gennaio 2023, ha preso atto della XXXIII relazione annuale della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e la lotta contro la frode (relazione Pif), per il consolidamento del quadro istituzionale per la lotta contro le frodi e le irregolarità.

Sulle irregolarità, si ribadisce il principio per cui il numero di quelle intercettate è indicativo della bontà dei controlli introdotti per tutelare gli interessi europei e nazionali della diffusione del fenomeno.

Con riguardo all'analisi delle irregolarità, un elemento importante è certamente la conferma dei dati relativi al numero di casi e al corrispondente valore, per ciascun anno, che dovrebbero essere raffrontati in una prospettiva pluriennale, che tenga conto della media del periodo di programmazione pertinente per le spese.

Per le principali minacce, il Parlamento europeo esprime preoccupazione per quella rappresentata dalla criminalità organizzata che realizza frodi sofisticate con una dimensione transnazionale, ricorrendo a intermediari qualificati.

Per i fondi strutturali della politica di coesione, il numero delle irregolarità segnalato a livello europeo, nel periodo 2014-2020, è rimasto in linea con quello del periodo 2007-2013, con un calo delle irregolarità non fraudolente. Le maggiori segnalazioni hanno riguardato le violazioni delle norme in tema di appalti pubblici, ma solo il 4% di queste ha portato alla rilevazione di una frode.

Il Parlamento europeo considera che la percentuale di casi di sospetta frode che non ha condotto a condanna rimane elevata, con "la necessità di investire maggiormente nelle indagini e nel perseguimento di tali casi".

Sul tema del supporto informatico, il Parlamento accoglie con favore le proposte della Commissione sull'uso di un unico sistema integrato per l'estrazione dei dati e la valutazione del rischio e su un maggiore uso della digitalizzazione e della tecnologia per aumentare l'efficienza e la qualità dei controlli e degli *audit*.

Risultano necessari: una maggiore interoperabilità delle banche dati e degli strumenti di estrazione dei dati europei e nazionali esistenti, un'adeguata ed efficace analisi dei rischi, una configurazione di sistemi di segnalazione armonizzati o unificati con dati tempestivi e precisi.

Per l'elaborazione dei dati in ambito nazionale, ci si è avvalsi di una base informativa più ampia; permane l'esigenza di poter disporre di un *set* di contenuti informativi più completo, interconnesso e affidabile. Alla realizzazione di ciò è teso il progetto Piaf, che dovrà garantire una piena circolarità delle informazioni riguardanti l'azione di contrasto attuata a tutti i livelli.

Si è avviata l'utilizzazione della nuova piattaforma integrata antifrode Piaf, realizzata dalla Ragioneria generale dello Stato in collaborazione con il Colaf, divenuta progressivamente operativa nel corso del 2023, che raccoglie i dati da plurime fonti nazionali ed europee certificate. Tra queste, la banca dati Giudico, relativa alle sentenze passate in giudicato per danno erariale, e il Sistema informativo irregolarità e frodi (Sidif), applicativi *ad hoc* realizzati dalla Corte, utili per effettuare analisi e valutazione dei rischi di frode.

La disponibilità, da parte dei soggetti chiamati a un impegno diretto nel contrasto ai fenomeni di irregolarità e frode, di un *dataset* completo ed efficiente è un presupposto fondamentale per aumentare l'efficacia dell'azione di contrasto. Infatti, la maggiore o minore qualità dello strumento conoscitivo ha immediati riflessi operativi.

Nel complesso, si registra un leggero incremento delle segnalazioni e un aumento più marcato degli importi finanziari emersi come irregolari, da 44,3 a 48,1 ml. In particolare, per Fesr e Fse, a fronte di un moderato aumento delle segnalazioni (da 85 a 104), l'importo di spesa irregolare è rimasto invariato. Per i fondi della Pac, si evidenzia un aumento modesto delle segnalazioni ma una crescita degli importi irregolari percepiti che passano da 31,6 a 35,2 ml; nel settore della pesca, a fronte di segnalazioni in linea con le precedenti annualità, vi è una crescita accentuata della spesa irregolare che si mantiene, tuttavia, su valori assoluti più modesti rispetto ai precedenti comparti.

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, delle autorità giudiziarie e di polizia giudiziaria di intercettare i fenomeni, ma anche dalla capacità degli organismi che intervengono lungo la linea del sistema di *reporting* di presidiare il dato e di circolarizzarlo nel sistema.

In questo senso, va confermata l'osservazione secondo cui l'entità delle minacce che gravano sul bilancio europeo potrebbe essere sottostimata, con la necessità di uno sforzo per il potenziamento della piattaforma conoscitiva.

Con riferimento ai recuperi, in alcuni casi, il *trend* è migliorativo rispetto agli anni precedenti, segnalando una positiva traiettoria di *capacity building* da parte delle amministrazioni.

In conclusione, alla fase di rafforzamento e rinnovamento degli strumenti e dei soggetti del quadro Pif deve seguire una riflessione che miri a costruire una "grammatica" applicativa (ermeneutica e operativa) comune a innervare di nuove metodologie l'azione dei soggetti chiamati a presidiare la correttezza della spesa.

## 5. Le relazioni sulla gestione

La Sezione ha approvato, nel corso dell'anno, le *Linee guida per l'esercizio del controllo sulla gestione della Sezione*, con la determinazione dei principi metodologici di programmazione, esecuzione dei controlli e predisposizione delle relative relazioni.

Le Linee guida sono ispirate alle migliori pratiche internazionali adattate alle specificità della Corte dei conti italiana e, in particolare, della Sezione, allo scopo di accertare tempestivamente ritardi, inefficienze e anomalie nell'azione amministrativa, al fine di consentire l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le disfunzioni rilevate, svolgendo, in corso di esercizio, il controllo sulla gestione dei fondi europei da parte delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità, la regolarità e il funzionamento dei controlli interni; ciò anche allo scopo di accertare la rispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi stabiliti dalle fonti europee e dalle leggi nazionali, valutando, comparativamente, costi, modi e tempi dello

svolgimento dell'azione amministrativa. Con tale nuovo strumento, la Sezione intende rivitalizzare l'attività di controllo sulla gestione della stessa.

Nell'anno sono state pubblicate le seguenti relazioni:

1) Con delib. n. 13/2023 la sezione ha approvato il referto sul *Ricorso all'assistenza tecnica nella gestione e controllo dei progetti a valere sui fondi europei*. Ne è risultato che le procedure di scelta per l'assistenza tecnica sono circoscritte nel perimetro normativo e regolamentare, che offre un ventaglio di soluzioni guidate che si è dimostrato piuttosto affidabile e in grado di venire incontro alle esigenze delle autorità. L'unica procedura per cui si è riscontrata una patologia seria, che ha portato anche alla risoluzione di alcuni contratti originariamente aggiudicati, è stata quella centralizzata. Si riscontrano criticità sul fronte del rafforzamento amministrativo, che l'assistenza tecnica dovrebbe contribuire a realizzare e che dovrebbe portare a diminuire l'esigenza di avvalersi di questa misura. Dall'analisi, risulta la persistenza della problematica delle risorse professionali qualificate, in una materia complessa, e delle diverse modalità adottate dalle autorità per acquisirle. Le risorse dell'assistenza tecnica sono spesso utilizzate anche per svolgere compiti di conduzione ordinaria delle procedure connesse alla gestione dei fondi europei che dovrebbero essere svolti da personale stabile delle singole amministrazioni. Si nota, peraltro, che la qualificazione altamente tecnica, e in alcuni casi specialistica, delle competenze richieste e ricondotte alla generale categoria dell'assistenza tecnica si inserisce nella complessa realtà del mercato del lavoro, il quale appare caratterizzato, per queste figure professionali, da una domanda molto elevata cui fa riscontro un'offerta piuttosto limitata.

2) Un'indagine ha riguardato il programma *Interreg V-A Italia-Malta 2014-2020*; è stato riscontrato un significativo ritardo nelle operazioni di chiusura.

3) Un'indagine ha avuto a oggetto tre programmi operativi nell'ambito della cooperazione transfrontaliera Italia-Tunisia 2014-2020. È risultato necessario un attento monitoraggio delle modalità di attuazione delle attività di ricerca sviluppate, con l'obiettivo di dare il più possibile una ricaduta concreta nel contesto territoriale in cui sono realizzate a seconda delle specificità progettuali.

4) Un'altra indagine ha avuto a oggetto le funzioni di *audit* di primo livello sulla gestione svolta presso le amministrazioni centrali e regionali. Sono stati analizzati i punti di forza e di debolezza a livello nazionale del sistema di controlli ed effettuate verifiche di primo livello nell'ambito della Pac, mediante comparazione tramite indagine a campione: risorse impiegate, attività svolte, investimenti, costi di gestione, in rapporto al numero di pratiche processate e alla qualità dei pagamenti effettuati con successo. L'analisi comparativa dei dati ha consentito di esprimere un giudizio positivo in merito all'efficacia dei controlli di primo livello mentre, al tempo stesso, sembrano perseguibili ampi margini di miglioramento in termini di efficienza ed economicità. In specie, l'interlocazione tra le differenti strutture regionali degli organismi pagatori potrebbe evitare un'inutile duplicazione dei costi strutturali attraverso la scelta delle procedure più appropriate.

## 6. Le attività di *external auditor* presso organismi internazionali

Le attività di *external auditor* sull'Organizzazione meteorologica mondiale (Wmo-Omm) sono state completate con deliberazioni certificative del bilancio dell'organizzazione e dei suoi *trust fund*. Nella seconda parte del 2023 sono state avviate le attività di controllo finalizzate alla valutazione della *performance* degli Uffici regionali, oggetto di riforma da parte dell'Organizzazione.

La sezione ha partecipato, nel 2023, all'annuale sessione dei lavori del *Technical group* e al *meeting* annuale del *panel* degli *external auditor* dell'Onu.

Inoltre, la stessa, in attuazione della convenzione con la Corte dei conti francese del 20 ottobre 2020, ha preso parte alle attività di *audit* di quest'ultima sullo sviluppo e attuazione dello *Strategic heritage plan* delle Nazioni unite a Ginevra. Le risultanze dei controlli confluiscono nel rapporto annuale di *audit* e nella *management letter*, entrambi oggetto di *follow-up* nel corso dell'*audit*. Inoltre, sono state svolte attività di *audit* con la partecipazione agli *audit team* e alle *audit session* sulle attività di *procurement* delle missioni di pace delle Nazioni unite e sul *Strategic heritage plan* delle stesse.

## 7. La cooperazione con altre ISC

La sezione ha preso parte alla visita informativa presso l'Agenzia della Nato Netma (*Nato Eurofighter and Tornado Management Agency* a Hallbergmoos, Monaco di Baviera) effettuata dalle ISC delle Nazioni partecipanti al programma. Sono state discusse le prospettive industriali e contrattuali del programma, nonché le principali criticità e le possibili misure da adottare. Sono emersi, in particolare, i riflessi negativi sulle attività del programma causati dalla Brexit, soprattutto quanto all'esportazione di materiali e alla movimentazione del personale, nonché dalla pandemia e le conseguenti serie di restrizioni, che hanno provocato slittamenti e rallentamenti nei processi di avanzamento e nelle attività tecniche e di certificazione.

La sezione ha preso parte alla XVIII conferenza a Copenaghen tra le ISC delle 7 Nazioni partecipanti al programma *Joint Strike Fighter F-35 Lightning II*. Sono stati discussi i dati finanziari, l'evoluzione e le prospettive del programma, i rischi e le possibili misure di controllo e mitigazione. La Corte ha illustrato la posizione italiana, caratterizzata da un coinvolgimento importante del comparto industriale nazionale, con circa 45 aziende, tra le quali i maggiori produttori italiani dei settori aerospazio e motori, e dal ruolo di primo piano svolto dal polo trivalente euro-mediterraneo di Cameri (Novara); questo, anche in forza di forme avanzate di cooperazione e *partnership* tra i Ministeri della difesa e dell'industria, costituisce un centro di eccellenza internazionale nella tecnologia aeronautica militare, attivo, per l'intera regione euro-mediterranea, nella produzione degli "assiemi alari" per circa il 25% della flotta F-35 mondiale, nell'assemblaggio finale e *check-out* (Faco) di tali velivoli, non soltanto destinati all'Italia ma anche a partner esteri, nonché nella manutenzione degli F-35 e di altri velivoli militari ad alte prestazioni, inclusi Eurofighter e Tornado.

## **8. La partecipazione alle visite di *audit* della Corte dei conti europea**

La Corte dei conti ha assicurato la sua collaborazione alla Corte dei conti europea, ex art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'UE, nel processo di *audit*, dalla fase dei contatti preliminari fino alle visite sul posto. Infatti, nel 2023 la sezione ha cooperato nei 38 *audit* posti in essere, assicurando la partecipazione a 13 visite *in loco*.



## 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 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificata dal d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639, 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 del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, dall'altro, dalle sezioni regionali di controllo sugli atti adottati dalle articolazioni delle Amministrazioni centrali aventi sede nel territorio. Ai sensi dell'art. 3, c. 3, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con delib. delle SSRR 16 giugno 2000, n. 14 e successive modificazioni, la risoluzione di eventuali questioni di massima di particolare importanza può essere deferita dal Presidente della Corte dei conti, qualora ne ravvisi i presupposti, all'Adunanza generale della predetta 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 al controllo preventivo sono tassativamente indicate dall'art. 3 della l. n. 20/1994.

Rientra, in ogni caso, nella discrezionalità del legislatore ampliare o restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità della Corte a categorie di atti, in relazione alle finalità e al rilievo finanziario che possono rivestire in un determinato periodo storico.

Risponde a queste esigenze l'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti di natura regolatoria e organizzativa, a esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione del sisma 2016, introdotto dall'art. 33 del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229, e poi confermato dai successivi interventi legislativi (d.l. 9 febbraio 2017, n. 8, recante "Nuovi interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017", convertito, con

modificazioni, dalla l. 7 aprile 2017, n. 45, e dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172).

Sul modello di controllo sperimentato con l'art. 33, c. 1, del d.l. n. 189/2016, si muove anche il controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di natura regolatoria, a esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dai Commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4, c. 1, del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 giugno 2019, n. 55, per la realizzazione o il completamento degli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative, ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico a livello nazionale, regionale o locale (art. 9, c. 1, lett. c), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120): sono esclusi, infatti, dal controllo preventivo i provvedimenti di natura gestionale; è previsto per l'esercizio del controllo preventivo il dimezzamento dei termini di cui all'art. 27, c. 1, della l. 24 novembre 2000, n. 340; è individuata, quale sezione competente al controllo, la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato (art. 3, c. 1-bis, della l. n. 20/94); durante lo svolgimento della fase del controllo, è ammessa la possibilità per i commissari di dichiarare, con motivazione espressa, i provvedimenti provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli artt. 21-bis, 21-ter e 21-quater, della l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificata dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15.

Al controllo preventivo di legittimità sono, altresì, sottoposti gli atti del PNRR dell'Italia, finanziato dal fondo dell'UE *Next generation EU* e integrato dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) per complessivi 30,6 md per gli anni dal 2021 al 2026. Il 2023 costituisce la seconda annualità di esame degli atti per la Sezione centrale del controllo di legittimità, che ha avviato l'attività di verifica già nell'ultimo semestre del 2021. La realizzazione del Piano contempla il raggiungimento di ambiziosi traguardi e obiettivi, nonché progetti di riforme, che, in quanto connessi all'andamento socioeconomico nazionale e sovranazionale, sono soggetti a costanti adeguamenti finalizzati al conseguimento degli scopi prefissati, anche in considerazione delle ripercussioni del conflitto russo-ucraino e della crisi post pandemica.

Il 2022 ha segnato l'avvio dell'esame degli atti attuativi del PNRR presso la Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità. Con la delib. SCCLEG/1/2022/PREV, in adunanza generale, è stata riconosciuta, per la prima volta, la competenza della sezione a esaminare gli atti adottati a valere su risorse del PNRR, pur già efficaci, in conformità alle "esigenze di celerità e snellimento" delle procedure ispiratrici del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

Proseguendo l'attività di verifica dell'attuazione del PNRR, nel 2023 gli Uffici di controllo della sezione hanno esaminato n. 1.493 atti. Il tempo impiegato per le verifiche, pari a 24 giorni in media, è stato inferiore al termine legale previsto (30 giorni). I provvedimenti in parola hanno avuto a oggetto non solo il consolidamento delle strutture di *governance*, ma anche il finanziamento, l'avvio e l'avanzamento dei

singoli interventi afferenti alle Missioni, di cui sono titolari le amministrazioni controllate, finalizzate al raggiungimento di *milestone* e *target*.

L'ambito di operatività del controllo preventivo si estende, ai sensi dell'art. 139 c. 5, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, alla legittimità e alla regolarità dei contratti secretati o che esigono speciali misure di sicurezza. Entro il 30 giugno di ciascun anno la competente Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati dà conto al Parlamento dell'attività svolta, inviando specifica relazione al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (art. 5, c. 1-*bis*, del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla l. 25 giugno 2020, n. 70).

L'art. 3, c. 1, lett. l), della l. n. 20/1994 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa richiedere, o che la stessa Corte dei conti deliberi, di assoggettare temporaneamente a controllo preventivo determinati atti in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo.

In tema di controllo successivo di legittimità, l'art. 10, c. 1, del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 dispone che gli atti di spesa 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 (come nel controllo preventivo di legittimità, in quanto 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 e immediato esame gli atti di spesa che non abbiano superato il vaglio dell'ufficio di controllo di ragioneria, ma ai quali nel frattempo l'Amministrazione abbia deciso di dare ugualmente seguito. Diversamente, sarebbe vanificata la generale funzione intestata alla Corte di garante del corretto uso delle risorse pubbliche, ovvero sia della corretta gestione del bilancio dello Stato. Le Sezioni riunite, dunque, hanno ritenuto che l'esame della Corte, organo di controllo esterno e imparziale, debba risolversi in una valutazione puntuale della correttezza da parte del dirigente nell'esercizio della facoltà di dare corso, comunque, ai provvedimenti in parola.

A seguito dell'entrata a regime delle disposizioni di cui all'art. 33 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, recanti "Semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti", che prevedono l'invio contestuale degli atti da sottoporre a controllo ai competenti uffici di controllo preventivo della Corte dei conti e agli uffici della Rgs (uffici centrali di bilancio e ragionerie territoriali), a tutt'oggi permane la necessità di dotare gli uffici della Corte del completo accesso alle basi di informazione in possesso della Ragioneria generale

dello Stato, 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 di controllo di legittimità, 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 procedurali.

Sul piano organizzativo, nel 2023 si è conclusa la 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. 7 marzo 2005, n. 82, modificato dal d.lgs. 22 agosto 2016, n. 179 e dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217) mediante il sistema informativo Silea (Sistema informativo per il controllo di legittimità atti) utilizzato dalle Sezioni centrali e da tutte le Sezioni regionali per il controllo preventivo e successivo di legittimità. 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 Silea consente, inoltre, di monitorare il carico di lavoro di ciascun magistrato operante presso i 6 Uffici di controllo della Sezione centrale del controllo preventivo, rilevando, in tempo reale, il numero degli atti pervenuti, in attesa di lavorazione e registrati, oltre che delle istruttorie in corso (rilievi e osservazioni), dei deferimenti e, infine, delle relative deliberazioni. Ciò consente di avere un quadro completo ed esaustivo degli atti "lavorati", assicurando un confronto sia tra le questioni di diritto affrontate che tra le soluzioni adottate nel rispetto della tempistica prevista dalle norme.

Va dato atto che il personale amministrativo degli Uffici di controllo della Sezione centrale per il controllo preventivo concorre, insieme ai magistrati istruttori e ai Consiglieri delegati, a un efficace svolgimento dell'attività di verifica degli atti che, sovente, richiede flessibilità organizzativa e il tempestivo studio delle novità normative, oltre che un'intensa attività di *back office* e di comunicazione con le amministrazioni controllate e gli uffici centrali di bilancio. Basti pensare alla recente entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti e al susseguirsi di disposizioni legislative emergenziali nate nel contesto di crisi post pandemica e conflitto russo-ucraino, oltre che in tema di PNRR, che comportano un approfondito studio della normativa e un'attenta istruttoria.

Nel 2023 si è registrata una costante e proficua partecipazione del personale della sezione ai vari corsi promossi dalla Scuola di Alta Formazione (SAF) della Corte, nonché dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia in presenza che da remoto. Ciò ha contribuito notevolmente al buon funzionamento del suddetto sistema, proponendo correttivi idonei a rendere più fruibili le informazioni pertinenti i fascicoli in carico e a valorizzare ulteriormente le potenzialità di un efficace sistema di controllo.

## **2. Attività di controllo preventivo di legittimità**

Nel corso del 2023 la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha adottato n. 5 deliberazioni, di cui

n. 2 in adunanza generale, nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva. Sono state adottate n. 2 deliberazioni di ammissione parziale, n. 2 di non luogo a deliberare e n. 1 di ammissione al visto e registrazione.

Gli atti pervenuti al controllo preventivo risultano in aumento rispetto all'anno precedente, per un totale di n. 20.723 atti (inclusi i pareri emessi e gli atti ex art. 11 del d.lgs. n. 123/2011), dato che si inserisce, peraltro, in un *trend* in costante crescita nel tempo.

Va evidenziato, altresì, il sempre maggiore peso che assumono le registrazioni con osservazione (n. 1.719) confermando una linea di tendenza che interpreta in maniera più diffusa il controllo preventivo di legittimità, anche quale funzione conformativa della successiva azione amministrativa.

Si deve, peraltro, rilevare che, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, il coinvolgimento della sezione riguarda un numero limitato di provvedimenti, in quanto l'attività svolta dagli Uffici di controllo, in molti casi è già di per sé funzionale a evitare dubbi interpretativi sulle norme che regolano i procedimenti amministrativi. Ciò può significare che anche atti di maggior rilievo possono 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.

Non mancano casi in cui la richiesta di ritiro avviene in conseguenza del deferimento dell'atto all'esame collegiale. Il procedimento del controllo preventivo, in effetti, si pone sempre più spesso per la p.a. come occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto sul quale sono stati sollevati dubbi di illegittimità. Il controllo preventivo viene così a stimolare, nell'amministrazione controllata, processi di autocorrezione e a innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale.

Sotto il profilo procedimentale, è stato ribadito il principio secondo cui 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 tale adempimento, rende *inutiliter data* ogni eventuale pronuncia, stante quanto più volte affermato al riguardo dalla Corte in sede di esercizio del controllo di legittimità. Sotto questo profilo, gli Uffici di controllo, in sede istruttoria, hanno più volte avuto modo di richiamare l'Amministrazione al rispetto di una tempistica nell'inoltro degli atti assoggettati al controllo coerente con la natura del controllo preventivo di legittimità. In più occasioni, gli uffici hanno evidenziato che il mancato invio al controllo preventivo degli atti o la mancata ammissione al visto e conseguente registrazione dei provvedimenti espone le amministrazioni interessate, ai fini degli effetti giuridici prodotti dagli atti stessi, a operare sotto la loro esclusiva responsabilità.

#### *Atti di maggior rilievo*

Con riferimento agli atti di particolare rilevanza esterna si segnala, per la delicatezza della materia, il d.m. 3 ottobre 2023, n. 157 di approvazione del Regolamento concernente le modalità di svolgimento dei procedimenti disciplinari di Stato per i militari del Corpo della Guardia di finanza, in attuazione dell'art. 2149, c. 8-ter, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66. Si evidenzia, inoltre, il d.m. 18 maggio 2023,

n. 116 di approvazione del Regolamento recante norme per la ripartizione dell'incentivo per le funzioni tecniche ai sensi dell'art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che è stato registrato con osservazione, preso atto dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione e avuto particolare riguardo alle considerazioni svolte dalla Ragioneria generale dello Stato relativamente alle modalità di costituzione della provvista per la copertura degli oneri afferenti agli incentivi di cui trattasi.

Tra gli atti di governo più significativi esaminati nel corso del 2023 va segnalato il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 12 gennaio 2023, con cui viene rielaborato "il piano programmatico pluriennale della dotazione organica complessiva delle varie carriere del personale della Polizia di Stato", ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95. Ciò è potuto avvenire grazie all'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un fondo con appositi stanziamenti per la rideterminazione degli organici (incrementandoli) del personale delle Forze di Polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, allo scopo di potenziare gli interventi di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché gli interventi finalizzati alla lotta contro gli incendi boschivi, in vista degli eventi del Giubileo del 2025 e delle Olimpiadi invernali Milano Cortina del 2026.

Degno di nota, nel settore di interesse delle autonomie territoriali, è il decreto interministeriale, di concerto tra il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze, del 24 marzo 2023, avente a oggetto la determinazione dell'indennità di funzione per i consiglieri dell'Assemblea capitolina di Roma Capitale, a norma dell'art. 5, c. 3 del d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, in recepimento della deliberazione n. 56 del 19 luglio 2022 dell'Assemblea capitolina che ha proposto di commisurare l'indennità di funzione dei consiglieri comunali al 45% dell'indennità di funzione del sindaco di Roma Capitale, in attuazione del dettato normativo *ex art.* 4 del d.lgs. 156/2010. Con rilievo istruttorio l'Ufficio di controllo competente rilevava che non risultavano chiari i criteri adottati dall'Assemblea capitolina per la determinazione dell'importo di tale indennità nella misura del 45% rispetto all'indennità del sindaco, a sua volta disciplinata dall'art. 1, c. 583, della l. n. 234/2021 e, in particolar modo, l'avvenuto rispetto della prescritta invarianza di spesa. A seguito del rilievo l'Amministrazione ritirava l'atto e successivamente presentava un rinnovato provvedimento, con una nuova decorrenza, con cui, in recepimento delle indicazioni fornite dall'Ufficio di controllo, veniva dato rilievo agli oneri sostenuti nel 2022, risultava rimodulato il paragrafo relativo alla "neutralità finanziaria" e forniva chiarimenti e assicurazioni in merito alla copertura del maggior onere di € 2.692.858,92, derivante dalle minori spese conseguenti alla ridefinizione del sistema di decentramento territoriale di Roma Capitale, di cui all'art. 3, c. 5, u.p. del d.lgs. n. 156/2010 che ha comportato la riduzione da 19 a 15 municipi. L'atto è stato registrato.

Sulla questione dei lavoratori socialmente utili (LSU), in occasione dell'esame delle convenzioni LSU, l'Ufficio di controllo competente ha più volte osservato già in passato che l'assegno ai lavoratori socialmente utili deve essere uno strumento *temporaneo*, da erogarsi nelle more della ricollocazione dei lavoratori, e non una misura di accompagnamento dei lavoratori al collocamento in quiescenza. A seguito della posizione espressa dalla Corte, le Regioni avevano presentato degli articolati

piani di stabilizzazione, anche se la platea dei beneficiari non era particolarmente ampia (sia per i vincoli assunzionali, sia per le scarse risorse a disposizione), e il legislatore, a partire dal 2017, aveva disposto la proroga *ope legis* delle convenzioni LSU. Con l'art. 1, c. 497, della l. di bilancio 2020 è stato avviato un armonico processo di stabilizzazione e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2020 si è provveduto a ripartire tra le regioni le risorse destinate a incentivare le assunzioni dei lavoratori socialmente utili. Nel 2023 sono pervenute al controllo preventivo di legittimità le convenzioni che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha stipulato rispettivamente con le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, finalizzate alla stabilizzazione dei lavoratori e al definitivo svuotamento della platea storica degli LSU.

Tra le questioni di particolare rilevanza del Ministero per l'istruzione e il merito si annovera il d.m. 8 giugno 2023, n. 107, che ha disciplinato le modalità di svolgimento di un concorso per dirigenti scolastici riservato ai ricorrenti che avevano impugnato i risultati di un precedente concorso ordinario, suscitando un notevole clamore mediatico. Al riguardo, è stato formulato rilievo istruttorio volto a richiedere chiarimenti, in particolare, in relazione alla previsione e alla quantificazione del cospicuo contributo di partecipazione posto a carico dei candidati. A seguito del riscontro fornito, il decreto è stato poi ammesso a registrazione con nota di osservazione.

Si segnala, tra le tematiche di maggiore rilevanza, il superamento dell'istituto del reddito di cittadinanza, sostituito, a decorrere dal 2024, dall'assegno di inclusione. La nuova misura è stata istituita con d.l. 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 luglio 2023, n. 85. È pervenuto per il controllo il d.m. 28 settembre 2023, n. 121, attuativo dell'art. 7, c. 4, del citato d.l. di adozione del "Piano triennale di contrasto all'irregolare percezione dell'assegno di inclusione 2024-2026". Il decreto dispone che la vigilanza sia realizzata sulla base di criteri fondati sull'analisi del territorio e del contesto sociale di riferimento, al fine di individuare le aree maggiormente critiche.

#### *Ordinanze commissariali*

Numerose sono state le ordinanze attribuite da apposite norme di legge, adottate dai Commissari straordinari nominati dal Governo (Commissario per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 2016, Commissario per l'emergenza alluvione del 2023, Commissario straordinario per la ricostruzione dell'Isola di Ischia, Commissario straordinario per gli interventi per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 nella Città di Roma), quantità più che raddoppiata rispetto all'anno precedente, molte delle quali, peraltro, di notevole impatto finanziario e di vasta complessità.

Un nutrito numero di ordinanze (in particolare del Commissario "Sisma 2016") ha avuto a oggetto l'attuazione di interventi finanziati dal PNRR o dal PNC. L'esame dei provvedimenti ha richiesto un lavoro molto intenso, in primo luogo in ragione della procedura di controllo, che richiede tempi più stretti (il limite temporale per l'esame è dimezzato a 30 giorni); in secondo luogo la complessità è stata determinata dall'atipicità di tali provvedimenti, per i quali, in ragione della straordinarietà, la norma attributiva del potere prevede, quale parametro di legalità, il rispetto unicamente della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento e delle norme

dell'ordinamento europeo (art. 2, c. 2, d.l. n. 189/2016, convertito dalla l. n. 229/2016). A tali complessità di tipo giuridico si aggiungono quelle di tecnica di redazione amministrativa degli atti, stante la prassi (in particolare del Commissario "Sisma 2016") di modificare ordinanze già emanate (anche adeguandole ai rilievi della Corte o sostituendo interventi e relativi finanziamenti). L'espletamento della funzione di controllo ha comportato sovente la formulazione di rilievi istruttori, richieste di chiarimenti e integrazioni documentali in merito ad atti presupposti, interventi finanziati e soggetti attuatori, al fine di accertare il nesso con pregresse ordinanze commissariali per la ricostruzione a seguito del sisma del 21 agosto 2017 e il riparto di competenze tra Commissario delegato (post alluvione) e Commissario straordinario (post sisma), anche in forza di quanto previsto dall'art. 25 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).

#### *Principali criticità*

Il contenuto dei rilievi mossi in sede di controllo preventivo di legittimità è stato eterogeneo: si va da una casistica "prettamente formale", ad aspetti di carattere procedurale o di congruità economica dell'affidamento di alcuni servizi, a chiarimenti in materia di aiuti di Stato. I dubbi avanzati in sede di rilievo hanno anche riguardato il rapporto fra ordinanze e decreti commissariali, alla luce del controllo che, anche se limitato ai soli "provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa, ad esclusione di quelli di natura gestionale", si estende agli atti modificativi o estintivi di quelli sottoposti al controllo. In ragione della possibile immediata efficacia delle ordinanze in oggetto, prima dell'intervenuto esito positivo del controllo preventivo di legittimità (in aderenza a espressa previsione di legge) è stato, a volte, messo in evidenza come rientri nella sfera di responsabilità del Commissario ogni atto attuativo assunto nelle more della registrazione.

In materia di concessioni autostradali, si è ritenuto di formulare osservazioni su un provvedimento di determinazione dell'indennizzo da riconoscere a una società concessionaria in applicazione degli artt. 7-bis e 7-ter, c. 11, del d.l. 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, dalla l. 5 agosto 2022, n. 108, e delle disposizioni ivi richiamate, nonché dell'art. 35, c. 1, quarto periodo, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8. Sono stati, al riguardo, chiesti chiarimenti su aspetti procedurali e in ordine al corretto calcolo dell'indennizzo, nonché sullo stato del contenzioso in atto tra l'Amministrazione e la società concessionaria, e in ordine alla valutazione delle possibili conseguenze di un'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 2 del d.l. 7 luglio 2022, n. 85, non convertito, riprodotta, con alcune modificazioni, nel citato art. 7-ter del d.l. 16 giugno 2022, n. 68, anche in riferimento agli oneri finanziari conseguenti in ragione del carattere unilaterale e non consensuale della disposta risoluzione (nella specie il provvedimento è stato ritirato in autotutela dall'Amministrazione).

#### *PNRR*

Va evidenziato il costante incremento dei provvedimenti attuativi del PNRR, soprattutto per quanto riguarda i provvedimenti di *governance*, la dotazione di esperti e l'attuazione dei singoli interventi afferenti alle Missioni di cui sono titolari le amministrazioni controllate, finalizzati al raggiungimento di *milestone* e *target*.

Com'è noto, la normativa di riferimento ha previsto l'istituzione, presso le amministrazioni centrali titolari di interventi indicati dal PNRR, di specifici uffici dedicati alle attività di coordinamento, gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo. Nel 2023 la Presidenza del Consiglio dei ministri ha istituito, con apposito decreto, la nuova Struttura di missione PNRR, ai sensi dell'art. 2 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, alla quale, oltre alle competenze previste dalla norma, sono state trasferite le funzioni prima attribuite alla Segreteria tecnica. Ai fini della copertura dei posti di funzione dirigenziale è stata prevista una deroga alle percentuali indicate dall'art. 19, cc. 5-*bis* e 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, fattore che ha condotto a conferire gli incarichi, in prevalenza, a personale esterno alla Presidenza. Ai fini dell'utilizzo dell'ampliamento temporaneo al 12% del contingente riservato agli esterni, disposto dal d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2023, n. 74, da parte delle amministrazioni che rivestono la qualifica di soggetti attuatori del PNRR, è stata evidenziata, in particolare in sede di controllo sul Ministero della giustizia, la necessità di una regolamentazione delle procedure di interpello che, al fine di favorire la più ampia partecipazione, valorizzasse la selezione di profili professionali utili a dare tempestiva attuazione ai progetti PNRR a proprio carico.

Sempre in tema di PNRR si segnala il decreto di approvazione del nuovo Cronoprogramma annuale delle attività 2023, previste nel disciplinare sottoscritto in data 10 marzo 2022 tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Consip S.p.a.

Particolarmente rilevante nell'ambito della realizzazione del Piano è il decreto ministeriale disciplinante l'accesso al Fondo opere indifferibili 2023 e di assegnazione delle relative risorse, ai sensi dell'art. 1, c. 377, della l. 29 dicembre 2022, n. 197, Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2023 e Bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025. Il fondo è stato progettato per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, registrati a seguito dell'aggiornamento dei prezziari regionali, così da consentire di avviare le procedure di affidamento degli interventi previsti dal PNRR e dal PNC.

Con riferimento alla riformulazione dei servizi pubblici locali, si segnala il d.m. 29 aprile 2023 senza numero del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, avente a oggetto le misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni dei servizi pubblici locali ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.

Degno di nota è il decreto del Ragioniere dello Stato inerente all'approvazione della convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Sogei S.p.a., che disciplina le attività di coordinamento operativo dell'attuazione del PNRR. Il provvedimento è stato registrato con osservazione, a seguito dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione in merito alla peculiarità dell'oggetto della convenzione stessa, delle tempistiche di trasmissione del sotteso piano operativo e delle modalità di selezione degli esperti.

Si segnalano poi, poiché connessi alla realizzazione di *milestone* del PNRR, i decreti approvativi di vari accordi per la realizzazione della sperimentazione del progetto complesso per la digitalizzazione dei pagamenti degli enti locali in Siope+ e la corretta alimentazione e allineamento della PCC, i quali hanno coinvolto UPI,

ANCI, IFEL, AGID; tali provvedimenti sono stati tutti registrati con osservazione, avuto riguardo alla peculiarità dell'istituto previsto dall'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 50/2016, quale ipotesi speciale di accordo *ex art. 15* della l. n. 241/1990, con invito all'Amministrazione "ad operare una costante verifica circa la sussistenza e la permanenza, in corso di attuazione dell'accordo, dei presupposti ai quali è subordinato il ricorso ad accordi di collaborazione tra amministrazioni".

Va, inoltre, segnalata la modifica al Regolamento che ha riguardato l'istituzione dell'Ispettorato generale per il PNRR in luogo del Servizio centrale per il PNRR nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato, in attuazione di quanto disposto dall'art. 6 c. 2 del d.l. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108/2021. In merito alle relative competenze si sottolineano i compiti di coordinamento cooperativo su attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'UE ai sensi degli articoli 22 e 24 del Regolamento UE 2021/241. La nuova struttura organizzativa delineata dal citato d.p.c.m. n. 125/2023 ha determinato un incremento della dotazione organica del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha subito un'evoluzione determinata dal susseguirsi di provvedimenti e disposizioni normative, definendo così la dotazione organica in 688 unità dirigenziali di II fascia e in 86 posizioni dirigenziali di I fascia.

Vanno segnalati anche i numerosi provvedimenti attuativi del PNRR in materia di riforma del Ministero dell'università e ricerca, di riqualificazione dell'edilizia universitaria, di incentivazione dei progetti di ricerca e di creazione di servizi collaterali attuativi del pieno diritto allo studio, come la creazione di alloggi universitari.

Degno di nota, tra gli atti del Ministero della cultura pervenuti al controllo, è il decreto direttoriale n. 491 del 10 maggio 2023, nell'ambito della Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", avente ad oggetto il "Progetto AD Arte" finalizzato alla realizzazione, gestione ed implementazione di una piattaforma nazionale dedicata ai servizi per l'accessibilità negli istituti e luoghi della cultura; il piano è funzionale a soddisfare l'esigenza di promuovere forme di gestione integrata e di coordinamento dell'attività di musei, aree e parchi archeologici e altri luoghi della cultura di appartenenza statale afferenti alla Direzione generale Musei o da essa funzionalmente dipendenti, per assicurare l'implementazione di servizi digitali a beneficio degli utenti.

Per il Ministero della difesa sono pervenuti al controllo decreti attuativi del PNRR afferenti all'asse strategico della digitalizzazione e innovazione. Al riguardo, l'Ufficio di controllo deputato ha segnalato l'esigenza di trasmettere gli accordi programmatici stipulati dall'Amministrazione con i soggetti attuatori degli interventi previsti dal PNRR, nonché gli atti modificativi degli Accordi quadro, in conformità all'art. 3, c. 1, lett. c) della l. n. 20/1994, considerato che la registrazione degli stessi è propedeutica a quella dei decreti che approvano i successivi contratti esecutivi.

Per il Ministero dell'interno sono pervenuti al controllo decreti attuativi del PNRR riguardanti la conservazione e il restauro dei beni del Fondo edifici per il culto, la digitalizzazione, l'innovazione e la creazione di portali *web* istituzionali, la transizione ecologica, il rinnovo del parco veicoli dei Vigili del fuoco e l'inclusione sociale.

## *Delibere CIPESS*

Anche per il 2023 l'esame delle delibere CIPESS ha impegnato gli Uffici di controllo per i profili di novità e di notevole impatto economico-finanziario, soprattutto nei casi di adozione di delibere in materia di infrastrutture e PNRR. In questi settori il rincaro dei prezzi delle materie prime, causato dalla pandemia e dal conflitto russo-ucraino, ha comportato l'adozione di delibere particolarmente complesse, per cui spesso il Comitato è ricorso a meccanismi di accelerazione dell'iter procedimentale.

Tra le delibere CIPESS trasmesse all'esame dell'Ufficio di controllo degli atti del Ministero dell'economia e delle finanze relative agli interventi del programma delle infrastrutture, si segnala la delibera n. 12/2023 con la quale il Comitato ha approvato il Progetto definitivo della S.S. n. 685 "Tre Valli Umbre"- Tratto Spoleto-Acquasparta; la delibera si caratterizza per un copioso quadro prescrittivo, in cui sono state riscontrate criticità in ordine al recepimento di alcune prescrizioni rese dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Tale problematica è stata poi superata alla luce dei chiarimenti forniti dal Ministero per le infrastrutture e i trasporti.

Degna di nota è anche la delibera n. 13/2023 riguardante la "Metropolitana di Napoli", Linea 1 - Tratta Centro Direzionale-Capodichino Aeroporto, con la quale il CIPESS ha approvato la modifica delle fonti di finanziamento dell'opera, tramite sostituzione del contributo regionale con risorse a carico del Fondo Sviluppo e Coesione. Al riguardo sono sorte perplessità in merito all'applicazione del principio di addizionalità applicato alla sostituzione di dette risorse. Successivamente alla richiesta di chiarimenti e alle precisazioni fornite, si è proceduto alla registrazione dell'atto, richiamando le amministrazioni a un'attenta verifica delle condizioni poste a salvaguardia del principio di addizionalità (art. 2, c. 1, lett. c), d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88).

Va segnalata, altresì, la delibera n. 2/2023 con cui il CIPESS ha riapprovato il Progetto definitivo di una tratta della Pedemontana Piemontese, ai soli fini della definizione del nuovo limite di spesa, innalzato a 384,452 ml (214,285 ml con la precedente delibera n. 77/2021), incremento dovuto all'aggiornamento dei prezzi ANAS 2022 e ai maggiori oneri finanziari correlati al recepimento delle prescrizioni e raccomandazioni di cui alla delibera CIPESS n. 77/2021. In fase di registrazione, con rilievo-avviso, veniva richiesta la tempestiva formalizzazione della convenzione stipulata fra il Ministero delle infrastrutture, Anas S.p.a. e Autostrade per l'Italia S.p.a.

## *Variazioni di bilancio*

Anche per l'anno 2023 sono pervenuti al controllo vari provvedimenti di variazione di bilancio, il cui esame è risultato, in alcuni casi, assai complesso, soprattutto per quanto riguarda l'accertamento della corretta copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81 Cost.. Per taluni decreti, durante la fase istruttoria sono state rilevate problematiche nell'individuare la destinazione delle risorse tra i vari ministeri cui attingere per la copertura degli oneri, i motivi del loro mancato utilizzo e le modifiche ai precedenti programmi di spesa. La carenza di elementi conoscitivi riguardo alla copertura di nuovi oneri attraverso maggiori entrate ha comportato,

talvolta, una scarsa trasparenza contabile. Si evidenzia che per la copertura finanziaria di provvedimenti di particolare complessità il Governo ha chiesto al Parlamento il ricorso all'indebitamento, autorizzato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica con le risoluzioni di approvazione della Relazione presentata al Parlamento ai sensi dell'art. 6, della l. 24 dicembre 2012, n. 243. In relazione al d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 febbraio 2023, n. 14, concernente disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, l'Ufficio di controllo degli atti del Ministero dell'economia e delle finanze ha formulato un rilievo evidenziando che, alla copertura finanziaria, si provvede mediante utilizzo delle risorse provenienti da altro provvedimento legislativo, alterando l'ordinario rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella di ricorso al bilancio.

#### *Stretto di Messina*

In merito al d.l. 31 marzo 2023, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 maggio 2023, n. 58, recante "Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria", volto a riavviare l'iter realizzativo del Ponte sullo stretto attraverso la prosecuzione del rapporto concessorio con la Società Stretto di Messina s.p.a., il controllo preventivo di legittimità ha evidenziato quanto rilevato dalle SSRR della Corte dei conti in sede di "Relazioni quadrimestrali sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa" (delib. n. 24/2023/SS.RR./SSRRCO/RQ), con riferimento agli oneri di cui all'art. 4 recante "Misure di sostegno per la fruizione dei servizi di trasporto pubblico", con cui si provvede mediante corrispondente utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO2 di cui all'art. 23 del d.lgs. 9 giugno 2020, n. 47, relativi all'anno 2022, e successivo versamento all'entrata del bilancio dello Stato per la riassegnazione ad apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

#### *Contratti*

Nel 2023 il settore dei contratti è stato impegnato nell'esame di complesse e variegate tipologie di atti. Molte innovazioni sono dovute all'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 36/2023. Ciò ha comportato la necessità di procedere a un attento studio al fine di individuare la disciplina intertemporale applicabile ai contratti pubblici sottoposti al controllo preventivo di legittimità, avuto riguardo, in particolare, per le implicazioni determinate dalle innovazioni introdotte dal legislatore in tema di diritto di opzione e clausola di revisione dei prezzi.

Tra le criticità più comuni nelle fattispecie negoziali esaminate va rilevata la carenza di istruttoria, la mancata valutazione di congruità delle offerte, la non congruità del prezzo posto a base di gara. Ciò soprattutto in presenza di affidamenti diretti a società *in house*, rispetto ai quali sono stati richiamati anche i principi affermati dalla Sezione centrale di controllo con le delib. n. 9/2020 e n. 2/2023 in ordine alle verifiche di congruità condotte dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 192, c. 2, del d.lgs. n. 50/2016.

È stato più volte segnalato all'Amministrazione il mancato rispetto, nella predisposizione dei quadri economico-finanziari relativi alle convenzioni, della

disposizione di cui all'art. 68 del Reg. (UE) n. 1303/2013, ai fini del corretto calcolo dell'incidenza dei costi indiretti rispetto ai costi diretti: nella specie si trattava di convenzioni attuative, ritirate in autotutela a seguito di osservazioni sulla convenzione quadro con una società *in house*, che, senza ragionevole motivazione e corretta rappresentazione dei dati nei quadri economico-finanziari, riportavano una incidenza dei costi indiretti su quelli diretti in misura pari al 21,97% contro il 14% in vigore. Anche in ipotesi di affidamenti diretti con società che non sono da qualificarsi come *in house*, in sede di controllo preventivo di legittimità si è ritenuto opportuno formulare osservazioni in merito alla congruità dell'offerta economica, rappresentando che la valutazione della stessa deve essere condotta attraverso un'opportuna comparazione con la prassi di mercato, prendendo a riferimento le tariffe di aggiudicazione e i profili professionali relativi alle procedure CONSIP per l'affidamento di servizi analoghi.

Una questione di dettaglio ha riguardato il corretto calcolo delle spese rimborsabili a società non *in house* che siano direttamente affidatarie di servizi, con particolare riferimento all'Iva sugli acquisti di beni da parte della società. Nella specie è stato rappresentato in sede di controllo che vada escluso il rimborso alla società dell'Iva sugli acquisti di beni e servizi che la società espone nei prospetti economici quale "Iva a credito" quando i beni da essa acquistati non entrino nel patrimonio dell'Amministrazione. Ciò in applicazione del principio espresso dall'art. 15 del d.p.r. 5 febbraio 2018, n. 22, secondo cui la spesa per l'Iva può essere rimborsata soltanto se non recuperabile ai sensi della normativa nazionale.

Complessivamente le Amministrazioni hanno dimostrato di aver recepito le osservazioni formulate nel corso del precedente anno, il più delle volte adeguandosi a esse e alla più recente normativa di settore. Al fine di assicurare il rispetto del "buon andamento" (art. 97 Cost.), di prevenire ritardi nell'esercizio dell'attività di controllo e di riflesso nell'esecuzione, gli Uffici di controllo della sezione hanno incoraggiato l'Amministrazione a far pervenire la documentazione contrattuale nella sua interezza al momento della sottoposizione degli atti al controllo. In molte occasioni è stato evidenziato che, fatte salve eccezionali e motivate ragioni, la decorrenza degli atti negoziali deve essere fissata a far data dalla registrazione della Corte dei conti, previa programmazione delle procedure amministrative/negoziali nel rispetto della tempistica contrattuale necessaria ai fini del controllo preventivo di legittimità *ex art. 3 della l. n. 20/1994*, inviando, pertanto, in tempo utile gli atti da sottoporre al controllo e comunque prima della decorrenza della loro efficacia. Si è rammentato che l'anticipata esecuzione di contratti in assenza della registrazione dei relativi decreti approvativi da parte della Corte dei conti, che ne determina la conseguente efficacia ed esecutività, può essere fonte di eventuali responsabilità amministrativo-contabili.

Oggetto di osservazioni, in relazione a numerosi contratti inerenti a servizi informatici contrassegnati da esigenze immanenti di continuità delle forniture, è stato il protrarsi di pregressi rapporti contrattuali, circostanza rispetto alla quale è stato rammentato il carattere eccezionale e temporaneo della proroga c.d. "tecnica" dei contratti pubblici, quando, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente un servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente: l'utilizzo reiterato della

proroga si traduce, difatti, in un'ipotesi di affidamento senza gara, in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento.

Numerose registrazioni con osservazioni hanno riguardato l'ambito delle verifiche del possesso dei requisiti di moralità previsti dal Codice dei contratti pubblici, con riguardo, tra l'altro, alla garanzia del rispetto delle norme sul diritto al lavoro dei disabili in sede di esecuzione contrattuale.

All'attenzione della sezione sono pervenute anche alcune ipotesi di accordi transattivi e atti di riconoscimento di debito, oggetto di esame con particolare riguardo alla sussistenza dei relativi presupposti e alla correttezza dell'iter procedurale, lasciando impregiudicata ogni valutazione in merito alle pregresse vicende sottostanti da parte della competente Procura contabile.

Gli Uffici di controllo sono stati chiamati ad analizzare di volta in volta, al di là del termine giuridico strettamente utilizzato dall'Amministrazione controllata, il contenuto sostanziale dei vari atti sottesi ai provvedimenti trasmessi, al fine di vagliarne l'eventuale assoggettabilità a controllo (accordi quadro, convenzioni, contratti, ordini diretti di acquisto).

Si segnalano i contratti stipulati tra il Ministero della cultura e la Società ALES S.p.a. aventi a oggetto "Servizi di supporto finalizzati alla realizzazione di un progetto per il rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale degli uffici". Con riguardo a essi, l'Ufficio di controllo deputato ha più volte osservato che alcune funzioni oggetto del contratto risultano sovrapponibili a quelle ordinarie dell'Amministrazione (gare e contratti, bilancio e contabilità) e che si verifica una reiterazione di contratti in merito alle stesse posizioni, per cui l'Amministrazione è stata invitata a operare uno stringente controllo in merito alla rotazione funzionale del personale ai sensi della normativa vigente.

Con riguardo alla disciplina degli strumenti finanziari a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese, a valere sul Fondo rotativo 394/81, nell'ambito delle convenzioni tra Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e SIMEST S.p.a., è stata evidenziata la necessità, nel quadro degli interventi agevolabili, di una più chiara distinzione tra le spese per servizi consulenziali e le spese derivanti dall'inserimento temporaneo in azienda di un manager e dall'attuazione dei relativi progetti, precisando l'impossibilità, per l'impresa beneficiaria, di finanziare con i due interventi agevolativi le medesime spese sostenute.

Di particolare interesse, tra gli accordi stipulati ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990, è il decreto n. 637988 del 13 dicembre 2022 "Accordo di collaborazione tra il Ministero delle imprese e del made in Italy, dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e il Comando generale corpo capitanerie di porto", in riferimento al quale l'Ufficio di controllo competente ha formulato rilievo, osservando alcune incongruenze e profili critici circa le modalità di copertura finanziaria dell'intervento, alla luce dell'aumento dei costi riconducibili alle spese correnti dell'attività e a un regime più rigoroso dei controlli. A seguito del rilievo l'Amministrazione ha chiesto, in autotutela, il ritiro del provvedimento.

### *Personale*

In materia di personale dirigenziale è stata ribadita l'esigenza di assicurare il rispetto del principio in virtù del quale l'affidamento di incarichi dirigenziali sia

sempre preceduto da 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. Al fine di evitare situazioni soprannumerarie, è stata, inoltre, 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.

Il 2023 è stato interessato da una copiosa attività di revisione degli organici delle Corti di giustizia tributaria di I e II grado e delle Segreterie del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, oltre che delle nomine per la copertura delle sedi vacanti delle Corti di giustizia tributaria, che hanno fatto seguito a molteplici procedure concorsuali indette dal Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, del quale, recentemente, è stato trasmesso, per il controllo preventivo di legittimità, il d.p.r. 25 ottobre 2023 con cui l'organo è stato ricostituito.

Nell'ultimo trimestre dell'anno sono pervenute al controllo diverse determinazioni di approvazione di contratti stipulati dall'Amministrazione, ai sensi dell'art. 7, c. 6 del d.lgs. n. 165/2001, con esperti di comprovata esperienza ed elevata professionalità da destinare alle linee di intervento del progetto "PRODIGIT", nell'ambito della riforma della giustizia tributaria prevista nel PNRR, in particolare per quanto riguarda l'accesso dei cittadini ai servizi della giustizia tributaria. Il progetto è condotto dal Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, in qualità di proponente, e dal Dipartimento delle finanze, in qualità di beneficiario. Per alcuni conferimenti di detti incarichi sono stati chiesti chiarimenti, evidenziando problematiche relative alla mancata predefinizione delle competenze professionali e alla mancata dimostrazione dell'iter logico seguito per l'individuazione del soggetto da incaricare.

Merita di essere segnalato il d.p.c.m. del 15 marzo 2023, inerente a incarico di funzione dirigenziale di livello generale presso il Ministero della cultura conferito ai sensi dell'art. 19, cc. 4 e 6 del d.lgs. n. 165/2001; come noto, per il conferimento dell'incarico sono indispensabili due condizioni: a) la comprovata qualificazione professionale rinvenibile solo nell'ipotesi in cui essa non sia rintracciabile nel personale dirigenziale dell'Amministrazione; b) l'assenza nei ruoli dell'Amministrazione di profili dirigenziali idonei, che deve essere apprezzata oggettivamente. La motivazione addotta per detto incarico si fondava sull'assunto dell'interesse prioritario dell'Amministrazione della cultura a mantenere l'attuale distribuzione delle risorse dirigenziali già titolari di incarichi, tenuto conto della grave situazione di carenza di personale dirigenziale di II fascia. L'Ufficio di controllo competente ha sollevato dubbi perché non è stato possibile evincere dal *curriculum vitae* del candidato prescelto le caratteristiche di comprovata qualificazione professionale e di pregressa esperienza che ne consentivano la nomina a Direttore generale archivi, a discapito degli altri candidati all'interpello. Pertanto, si è proposto il deferimento alla sezione, a seguito del quale l'amministrazione ha ritirato l'atto.

Ancora in tema di personale si segnala la questione esaminata dall'Ufficio di controllo del Ministero delle imprese e del made in Italy, dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste relativa al d.m. n. 366953 del 13 luglio 2023, recante "Posticipazione del termine per dimostrare il possesso del requisito della formazione e della capacità professionale da parte dei giovani e nuovi agricoltori, per l'anno di domanda unica 2023". In esito ai chiarimenti forniti dall'amministrazione a seguito del rilievo formulato per plurime irregolarità, il provvedimento è stato registrato con la seguente osservazione: "Per il futuro si deve raccomandare il più rigoroso rispetto degli autovincoli ai quali l'Amministrazione ha ritenuto di sottoporre il suo stesso potere discrezionale, stabilendo le regole poste a presidio del futuro espletamento di una determinata potestà. La garanzia dell'autovincolo, nelle procedure concorsuali, è fundamentalmente finalizzata alla *par condicio*: conoscere in via anticipata i criteri valutativi e decisionali della commissione valutatrice, in un contesto in cui le regole di partecipazione sono chiare e predefinite, mette in condizione i concorrenti di competere lealmente su quei criteri, con relativa prevedibilità degli esiti. Con la duplice conseguenza che: a) è impedita la successiva disapplicazione; b) la violazione dell'autovincolo determina l'illegittimità delle successive determinazioni (*Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2017, n. 3502*)".

### **3. Delibere della Sezione di controllo preventivo**

Nel 2023 con la delib. SCCLEG/1/2023/PREV la Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità ha deciso, in adunanza generale ai sensi dell'art. 3, c. 3 della delib. delle SSRR n.14/DEL/2000 recante il "Regolamento delle funzioni di controllo", una questione di massima di particolare importanza in relazione alla gestione contabile dell'accordo quadro e dei suoi atti discendenti, in particolare sotto il profilo dell'assunzione degli impegni di spesa.

La questione è stata posta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto, tenuto conto dei diversi orientamenti giurisprudenziali emersi, in relazione alla carenza di un chiaro riferimento alla imputazione della spesa degli accordi quadro, sottoscritti e approvati, e all'assunzione di impegno di spesa delegata per alcuni decreti del Ministero della difesa inerenti ai servizi di manutenzione/riparazione e revisione degli automezzi commerciali in uso presso alcuni reparti militari.

La Sezione centrale di controllo preventivo, previa ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia, ha sottolineato che "l'accordo quadro, in quanto strumento contrattuale per la regolamentazione della stipula di eventuali e futuri contratti attuativi, ossia dei contratti adesivi discendenti che saranno stipulati nel corso della sua durata in base alle necessità e priorità preventivamente rilevate dall'Amministrazione, non è fonte di immediata obbligazione, né impegnativo in ordine all'affidamento dei contratti discendenti e non comporta l'obbligo per l'Amministrazione di affidare per intero le prestazioni di cui all'importo massimo definito in sede di accordo." Nel richiamare la delib. n. SCCLEG/5/2022/PREV del 16 novembre 2022, alla luce della quale si era evidenziato che 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 (...) tra l'accordo quadro e i

singoli contratti discendenti (...)", la sezione ha deliberato che l'accordo quadro non costituisce titolo legittimante l'insorgenza di una obbligazione pecuniaria a carico dello Stato, in assenza della quale l'Amministrazione non può procedere all'assunzione dell'impegno di spesa. È stato precisato che, viceversa, i contratti adesivi all'accordo quadro, in quanto produttivi di obbligazioni tra le parti del contratto discendente dall'accordo, daranno luogo a specifici atti di impegno, adottati ai sensi del c. 2 dell'art. 34 della Legge di contabilità e finanza pubblica. Si è inoltre stabilito quale sia l'ufficio di controllo competente a effettuare la valutazione di legittimità: tenuto conto dell'esigenza di una verifica unitaria sul rispetto delle disposizioni predeterminate in sede di accordo quadro, l'ufficio competente per la valutazione dei contratti discendenti va individuato in quello che ha proceduto al controllo sull'accordo quadro medesimo. La sezione centrale, previa risoluzione della questione di massima, ha ammesso al visto e registrazione i provvedimenti esaminati.

Con la delib. SCCLEG/2/2023/PREV la sezione ha affrontato, in adunanza generale, la questione relativa all'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità dei decreti di accertamento dei residui privi di somme da conservare in conto residui (cosiddetti "DAR a zero"), alla luce del principio di diritto a suo tempo affermato dalla sezione, con la delib. n. 11 del 2013, della non assoggettabilità a controllo preventivo dei decreti di accertamento dei residui privi di somme da conservare in conto residui, al fine di chiarire i rapporti tra la citata deliberazione e le successive (n. 18 del 2014 e n. 8 del 2016), le quali, nel ribadire i principi enunciati con la citata delib. n. 11/2013, hanno tuttavia ritenuto assoggettabili al controllo i DAR a zero che presentino eccedenze di impegno.

Evidenziato che il controllo preventivo di legittimità della Corte sui decreti di accertamento dei residui deve ritenersi finalizzato alla prevalente esigenza di verifica della legittimità della conservazione delle somme accertate come residui, la sezione ha deliberato che devono conseguentemente ritenersi non assoggettati al controllo preventivo di legittimità i decreti di accertamento dei residui privi di somme da conservare in conto residui. Ciò vale a eccezione dei "DAR a zero" che presentino eccedenze di impegno rispetto alle somme stanziare, i quali sono invece da ritenersi assoggettati al controllo preventivo di legittimità in funzione soprattutto di quanto stabilito dal c. 3 dell'art. 25 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214. La sezione ha così deliberato il non luogo a deliberare sul provvedimento in esame, trattandosi di un DAR pari a zero senza eccedenze di impegno rispetto alle somme stanziare.

Con le delib. SCCLEG/3/2023/PREV e SCCLEG/4/2023/PREV la sezione ha posto in discussione la questione relativa alla decorrenza anticipata rispetto al decreto di nomina nei provvedimenti di avanzamento c.d. "a vacanza" degli ufficiali della Marina. In proposito, la sezione ha deliberato che, in assenza di specifiche previsioni, a differenza di quel che avviene per le promozioni tabellari annuali a scelta (per le quali la promozione decorre per espressa previsione normativa alla data del 1° gennaio dell'anno a cui si riferiscono i quadri stessi), gli effetti del provvedimento non possono che decorrere dalla data di adozione dello stesso, nel rispetto del principio generale dell'irretroattività, espressione a sua volta del principio di legalità e dell'esigenza di certezza dei rapporti giuridici. Nel ribadire che il d.p.r., adottato a seguito di una complessa attività procedimentalizzata, ai sensi

dell'art. 1070 del Codice dell'ordinamento militare, ha chiara natura costitutiva e non può, invece, essere considerato un mero atto di formalizzazione necessaria e che, per il principio generale di irretroattività dei provvedimenti amministrativi, la promozione dovrebbe produrre i suoi effetti solo successivamente al perfezionamento del decreto e non antecedentemente a esso, la sezione ha parzialmente ammesso al visto e conseguente registrazione gli atti di promozione esaminati, dichiarandone la non conformità a legge nella parte in cui prevedevano la decorrenza amministrativa anticipata.

Con la delib. SCCLEG/5/2023/PREV la sezione ha approfondito la tematica dell'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dei contratti esecutivi applicativi di accordi quadro stipulati da Consip S.p.a. La sezione ha ritenuto esclusi dal controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 26, c. 2, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, i contratti esecutivi stipulati dalle Amministrazioni dello Stato in adesione a convenzioni, contratti o accordi quadro stipulati da Consip S.p.a., i quali, a prescindere dal *nomen iuris*, costituiscano effettivamente "strumenti di acquisto" completi delle condizioni contrattuali ed economiche di riferimento di detti contratti e, come tali, non richiedano riapertura di un confronto competitivo, a differenza degli accordi quadro, nei casi in cui operino come "strumenti di negoziazione". La sezione ha concluso con il non luogo a deliberare sugli atti esaminati.

## 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, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, i conseguenti processi di autocorrezione.

Il controllo individua le criticità di gestione (ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi) in relazione ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità, anche valorizzando il rapporto con gli organismi di controllo interno ed in particolare con gli OIV, ai quali l'art. 14, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, richiede di segnalare alla Corte dei conti le criticità gestionali rilevate. Ciò avviene attraverso l'essenziale confronto diretto (contraddittorio) 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 stanziare.

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, e 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.

Giova evidenziare che anche per il 2023 l'attività della sezione si è incentrata nell'analisi delle politiche pubbliche di settore (delib. n. 7/2023/G) e, in particolare, sugli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) come stabilito dall'art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, oltre che su alcune gestioni di significativa importanza; come negli anni precedenti, il Collegio delle entrate, istituito presso la sezione, ha anche eseguito il monitoraggio sulle entrate pubbliche ed ha fornito uno specifico contributo al giudizio e alla relazione sul Rendiconto generale dello Stato (approvata dalle SSRR della Corte), mediante le "Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata".

## **2. Gli esiti del controllo sulla gestione**

Il controllo sulla gestione accerta ritardi e anomalie nell'azione amministrativa, consentendo all'ente oggetto di verifica 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".

Le relazioni approvate dalla sezione contengono sia specifici rilievi, che richiedono una specifica attività auto-correttiva, che più articolate osservazioni tese ad indirizzare le pubbliche amministrazioni ad una più efficace gestione delle risorse pubbliche; allo stesso tempo, rappresentano una idonea base conoscitiva e propositiva per le decisioni rese in autonomia dagli organi di direzione politica.

Nel corso del 2023 è stata approvata una relazione riferita alle misure consequenziali adottate a seguito delle delibere del 2022 (delib. n. 76/2023/G). In particolare, si è verificata la corrispondenza delle misure stesse rispetto alle osservazioni contenute nelle relazioni e, nel merito, l'idoneità a superare le criticità segnalate; nel rispetto del principio del contraddittorio, è stato attivato al riguardo un confronto con le Amministrazioni interessate.

Il controllo svolto dalla sezione ha così costituito uno stimolo per il miglioramento dell'attività amministrativa, sia sotto il profilo organizzativo che gestionale. Si è rilevato come le misure adottate abbiano avuto, in alcuni casi, natura meramente programmatica e, in altri, abbiano costituito soltanto un primo passo verso il raggiungimento di standards gestionali adeguati. Rispetto alle passate indagini, la sezione ha constatato, comunque, una maggiore attenzione delle amministrazioni controllate nella scelta delle soluzioni e una maggiore aderenza alle raccomandazioni fornite.

### 3. Le deliberazioni approvate nel 2023

Nel corso del 2023 sono state approvate n. 76 deliberazioni relative ad indagini e rapporti in settori rilevanti dell'attività amministrativa, che hanno consentito una conoscenza approfondita degli andamenti operativi e del relativo stato di avanzamento.

Tra di esse, rilevano anzi tutto quelle relative all'attuazione del PNRR; nell'ambito del Piano, la delib. n. 7/2023/G del 15 febbraio 2023 ha individuato, per il periodo 2023–2025, novanta interventi (che si aggiungono ai trenta già presi in esame a partire dal 2022) su cui produrre rapporti periodici a cadenza almeno semestrale, come anche ribadito dalle SSRR nella delibera n. 43/2022.

A seguire, si offre una sintetica rassegna delle relazioni d'indagine "ordinarie" approvate dalla sezione, aggregate distintamente per politiche pubbliche.

#### *Indagini sul PNRR*

Durante il 2023 è proseguito l'esame sullo stato di avanzamento di alcuni interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dal correlato Piano Nazionale Complementare (istituito con il d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla l. 1° luglio 2021, n. 101). In particolare, i controlli hanno interessato sia investimenti e riforme aventi scadenze (c.d. *milestone* e *target*, riguardo al PNRR) nell'anno corrente, sia misure già oggetto di controllo nel corso del 2022, al fine di monitorarne l'avanzamento sotto il profilo finanziario e realizzativo.

Per quanto riguarda i trentuno interventi che avevano già formato oggetto di controllo nel 2022, i relativi rapporti d'indagine, approvati in apertura del 2023, hanno formato oggetto della delibera n. 33/2023/G del 27 febbraio 2023 (seconda semestrale sullo stato di attuazione del PNRR). Con quest'ultima relazione è stata fornita anche una rappresentazione aggiornata (al 31 dicembre 2022) circa l'avanzamento finanziario e realizzativo degli interventi in parola, unitamente al giudizio della sezione sulle misure adottate dalle amministrazioni in riscontro ai primi controlli effettuati.

Per quanto riguarda invece gli interventi inseriti nel controllo a partire dal 2023, i relativi rapporti d'indagine hanno formato oggetto della delib. n. 73/2023/G del 27 luglio 2023 (terza relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR); in particolare, è stata analizzata e valutata la *governance* degli interventi da parte delle Amministrazioni titolari, ossia la loro capacità di conseguire in maniera efficiente, efficace e tempestiva gli obiettivi intermedi previsti dai citati Piani.

I trenta nuovi investimenti presi in considerazione sono distribuiti tra le sei missioni previste dal PNRR, ossia: "Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo" (M1); "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica" (M2); "Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile" (M3); "Istruzione e Ricerca" (M4); "Inclusione e Coesione" (M5); "Salute" (M6).

La Missione 1 ha l'obiettivo di dare un impulso alla competitività ed alla produttività del sistema economico italiano. Ciò posto, l'attività di controllo avviata nel 2023 ha riguardato principalmente le misure volte a digitalizzare la Pubblica Amministrazione italiana, oltre ad un investimento nella realizzazione di collegamenti a banda ultra-larga per le "isole minori" ed una misura a sostegno delle imprese turistiche.

La Missione 2 si propone di gettare le basi per la cosiddetta “rivoluzione verde”, ossia la transizione verso la completa neutralità climatica e la tutela dell’ambiente, da realizzarsi mediante investimenti nell’economia circolare e nell’agricoltura sostenibile, nella produzione ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e non inquinanti (con particolare riguardo alla mobilità sostenibile), nella riqualificazione e l’efficientamento energetico degli edifici, nella mitigazione dei rischi idrogeologici e nella gestione più razionale delle infrastrutture idriche. Pertanto, la sezione ha focalizzato l’attenzione sugli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l’efficienza energetica dei comuni; per il rinnovo di bus, treni e navi verdi; per lo sviluppo agro-voltaico, del bio-metano, di sistemi di teleriscaldamento e per la resilienza climatica reti; per la rinaturazione dell’area del Po, il rafforzamento delle “smart-grid”, la promozione di impianti innovativi (incluso *off-shore*) nonché di rinnovabili per le comunità energetiche e l’auto-consumo, per gli investimenti in fognatura e depurazione, la costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici.

La Missione 3, mira a rendere l’infrastruttura dei trasporti italiana più moderna e sostenibile sul piano ambientale, mediante investimenti destinati a potenziare il trasporto “su ferro” di passeggeri e merci, a migliorare la resilienza climatica e sismica di ponti e viadotti, ad ammodernare e digitalizzare la logistica portuale ed aeroportuale per favorirne l’intermodalità. In questo ambito, l’attività della sezione si è incentrata sull’innovazione digitale dei sistemi aeroportuali e sullo sviluppo in termini di accessibilità e resilienza climatica dei porti.

La Missione 4 mira a favorire lo sviluppo di un’economia ad alta intensità di conoscenza, mediante investimenti atti a colmare le carenze infrastrutturali, organiche (corpo docente) e formative del sistema d’istruzione italiano, nonché a sostenere le attività di R&S ed i processi di innovazione e trasferimento tecnologico da parte delle imprese (anche in *partnership* con le università). Sul punto, il controllo ha riguardato lo stato di attuazione di due interventi a sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, oltre alla riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti, che si propone di incentivare la realizzazione di nuove strutture di edilizia universitaria.

La Missione 5 si propone di realizzare finalità trasversali a tutto il PNRR, quali l’*empowerment* femminile e la parità di genere, l’incremento delle prospettive occupazionali per i giovani e la riduzione dei squilibri economico-sociali e territoriali (con particolare riferimento al Mezzogiorno). Nello specifico, l’attività di controllo della sezione ha riguardato l’investimento nei progetti generali di riqualificazione urbanistica e rivitalizzazione economico-sociale per le aree metropolitane degradate.

La strategia prevista dalla Missione 6 è finalizzata a ridurre le criticità strutturali del Sistema Sanitario Nazionale, quali le disparità territoriali nell’erogazione dei servizi, i lunghi tempi di attesa per la fruizione di alcune prestazioni da parte dell’utenza, l’incapacità di definire efficaci strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari, oltre alle problematiche ulteriormente palesatesi con la pandemia da Covid-19. Gli ambiti di intervento selezionati dalla sezione hanno riguardato i progetti volti a realizzare ospedali sicuri e sostenibili, il rafforzamento dell’infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l’elaborazione,

l'analisi dei dati e la simulazione (relativamente al fascicolo sanitario elettronico, ai modelli predittivi e ai sistemi di conoscenza).

Le risultanze dei controlli eseguiti, analogamente a quanto osservato per il 2022, hanno dimostrato il generale raggiungimento degli obiettivi preliminari rispetto all'avvio delle iniziative, consistenti nell'adozione di provvedimenti amministrativi, pubblicazione di bandi e avvisi, stipula di convenzioni con soggetti attuatori, trasferimento di somme a titolo di anticipazione. Tuttavia, sono anche emersi ritardi da parte di alcuni soggetti attuatori rispetto all'avvio degli interventi e conseguenti richieste di loro rimodulazione da parte delle amministrazioni titolari.

Non sono mancati rilievi e raccomandazioni in riferimento ad alcuni aspetti, quali: 1) la capacità di spesa inferiore a quella preventivata e conseguente rallentamento nell'attuazione delle iniziative; criticità dovuta sia all'impennata dei costi per le opere pubbliche, che alle difficoltà gestorie riscontrate dalle amministrazioni interessate, caratterizzate da personale sottodimensionato e privo di competenze adeguate per espletare le complesse procedure previste per il PNRR; 2) la necessità di tenere in considerazione gli obiettivi previsti dal programma strategico per il "Decennio Digitale 2030", al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse UE stanziata per gli interventi di digitalizzazione; 3) l'opportunità di uniformare l'offerta ed il presidio dei servizi relativi agli interventi in ambito territoriale, soprattutto quelli relativi alla rigenerazione urbana volti a ridurre la situazione di emarginazione e degrado sociale, nonché di una maggiore attenzione alla cosiddetta "quota Mezzogiorno"; 4) l'utilità di implementare il sistema ReGIS, con particolare riguardo alle informazioni sullo stato di attuazione del PNC ed all'impatto di ogni intervento rispetto alle priorità trasversali del PNRR, all'interoperabilità con le banche dati delle amministrazioni locali.

Altre criticità sono state rilevate per quanto concerne i cosiddetti "progetti in essere", ossia le misure già previste dalla legislazione ante PNRR (e pertanto con stanziamenti di spesa a carico del bilancio dello Stato), ammissibili al finanziamento comunitario purché avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020 e conformi ai requisiti del regolamento (UE) 2021/241. Infatti, riguardo a tali iniziative è stata anzitutto riscontrata la difficoltà di adeguamento alle condizionalità previste dal Piano, soprattutto con riferimento al principio del non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH). Inoltre, per quanto concerne gli interventi gestiti dai Comuni di piccole dimensioni e meno dotati di personale qualificato, l'erogazione dei contributi è vincolata, oltre che al soddisfacimento delle condizioni previste dalle leggi statali, anche all'alimentazione del sistema ReGIS, ritenuta da alcuni enti difficoltosa con rallentamento dell'attuazione degli interventi stessi.

#### *Indagini "orizzontali"*

Tra le indagini che interessano argomenti trasversali a più amministrazioni o livelli di governo, si annovera quella sullo "Stato di avanzamento ed esecuzione delle opere del Mose" (delib. n. 35/2023/G) che ha riguardato l'attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in relazione sia allo stato di avanzamento del Mose, sia alle modalità di gestione dei procedimenti amministrativi, dei finanziamenti e dell'attività di controllo della fase attuativa del Sistema Mose in conformità al "*Piano generale degli interventi*" per la salvaguardia ambientale ed

idrogeologica di Venezia e del territorio lagunare, di cui alla legge 29 novembre 1984, n. 798, relativamente agli esercizi dal 2018 al 2021.

L'indagine ha evidenziato l'avvio dei lavori di realizzazione nel corso del 2003, mentre il 10 luglio 2020 è stata effettuata la prova generale di innalzamento delle paratoie installate alle tre bocche di porto del Lido permettendo, per la prima volta, di separare la laguna di Venezia dal mare. La relazione ha inoltre rilevato che il Mose, sebbene non ancora completato, funziona dal 2020 "in modalità provvisoria" ed ha più volte protetto la città dall'acqua alta; alla data del 17 giugno 2022, la percentuale di realizzazione dell'infrastruttura era pari al 95% circa. Le somme complessivamente stanziati al termine del primo semestre 2022 erano pari a quasi 6,7 md di euro.

Il percorso di realizzazione è stato contraddistinto da rilevanti complessità che hanno riguardato, oltre a note vicende di carattere giudiziario, anche profili connessi al progressivo incremento dei costi, difficoltà tecniche e questioni relative all'impatto ambientale dell'opera, oltre alla pandemia da Covid-19. A fronte dei riscontri effettuati, la sezione ha preso atto del progressivo ridimensionamento delle criticità emerse in occasione dei precedenti controlli sia da parte della Sezione centrale di controllo, sia della Sezione regionale di controllo del Veneto.

Nel contempo, alle Amministrazioni coinvolte è stato raccomandato, tra l'altro, di proseguire fattivamente nell'attuale collaborazione istituzionale affinché le attività previste per il completamento del Mose vengano rapidamente approvate ed avviate nel pieno rispetto del cronoprogramma generale dei lavori; di mantenere in efficienza l'impianto affinché questo possa essere consegnato al futuro organismo di gestione in perfette condizioni di operatività comprensive di verifiche periodiche dirette anche a prevenire (e risolvere) eventuali ipotesi di fenomeni corrosivi.

L'indagine denominata "Gestione del fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione dei rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio" (delib. n. 77/2023/G) ha riguardato la gestione finanziaria delle risorse negli anni 2017-2022 del Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio ex art. 2, c. 323, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 da parte dell'attuale Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

La gestione del Fondo era già stata oggetto di precedente indagine, approvata con delib. n. 9/2013/G.

L'istruttoria condotta ha consentito di rilevare come nel periodo successivo alla precedente indagine vi sia stato un miglioramento nella gestione amministrativa delle risorse del Fondo; le singole attività previste dagli interventi finanziati sembrano caratterizzate da un diverso grado di pertinenza rispetto alle finalità del legislatore: ciò renderebbe necessaria un'attenta analisi dei risultati ottenuti al fine di destinare in futuro ulteriori risorse a progetti potenzialmente idonei a portare benefici alla collettività.

In particolare, è stato valutato l'impatto effettivo degli interventi finanziati in termini di modifica dei comportamenti da parte dei destinatari, con la preventiva fissazione di obiettivi misurabili. Nel contempo, la sezione ha preso positivamente atto della decisione del Ministero di destinare una maggior quota di risorse a progetti degli enti pubblici di ricerca quali il CNR e l'Enea. Inoltre, con specifico riferimento alle convenzioni di assistenza tecnica con le società in house finanziate con le risorse

del Fondo, la sezione ha preso atto dell'impegno assunto dal Ministero in sede di contraddittorio ad "effettuare una attenta valutazione del ricorso allo strumento dell'*in-house providing*" e ha ribadito che la finalità propria del Fondo è rappresentata dall'impiego delle risorse per contratti di sviluppo e bandi pubblici.

La sezione, da ultimo, ha raccomandato all'Amministrazione di eseguire una attenta analisi circa l'effettiva convenienza economica dell'affidamento *in house*, motivando specificamente le ragioni dell'impossibilità di gestire un programma di spesa ordinario con le risorse interne.

#### *Profili gestionali dei ministeri istituzionali*

Con il rapporto di indagine intitolato "Profili innovativi ed esperienze maturate nella gestione dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: l'attività dell'Agenzia nazionale" (delib. n. 34/2023/G) la sezione ha nuovamente esaminato l'operato dell'ANBSC, facendo seguito ai controlli in materia già eseguiti in passato.

La sezione, dunque, ha verificato l'amministrazione dei contributi erogati per le attività istituzionali, l'adeguamento dell'organizzazione e delle procedure rispetto alle novità normative nel frattempo intervenute, nonché l'applicazione dei provvedimenti correttivi raccomandati a conclusione dell'ultima istruttoria effettuata.

Il d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021, per ultimo, nel dettare disposizioni in ordine alla *governance* del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), è intervenuto anche con norme modificative del codice antimafia (CAM), finalizzate all'accelerazione dei procedimenti di destinazione dei beni confiscati alle mafie ovvero su di un ulteriore aspetto, quello della lentezza dei procedimenti, anch'esso critico *ab origine* e causa di costanti disfunzioni.

A conclusione dell'indagine è stato anzitutto rimarcato come la restituzione alla società civile dei beni sottratti alla criminalità organizzata costituisca parte integrante dell'attività antimafia. Infatti, il contrasto al fenomeno mafioso non può ritenersi pienamente efficace, se quanto requisito non viene re-immesso nel "circuito della legalità". Ciò posto, sebbene le criticità rilevate nelle precedenti indagini possano ritenersi superate, non altrettanto è stato rilevato riguardo alla durata dei procedimenti ablatori e di destinazione dei beni (che permane di almeno 4-5 anni), oltre che per la conoscenza di quanto oggetto di sequestro o confisca (a dispetto delle risorse impiegate da oltre un decennio, le banche dati in uso all'ANBSC ancora non risultano affidabili ed adeguatamente consultabili). Si aggiunga, inoltre, la carenza di risorse finanziarie degli enti locali e del "terzo settore" per la rifunzionalizzazione dei beni, sovente in cattivo stato manutentivo. A fronte dei suddetti riscontri, la sezione ha raccomandato: 1) la sollecita riforma delle procedure di selezione, gestione e retribuzione dei coadiutori giudiziari, oltre che l'approvazione del nuovo regolamento di amministrazione dell'Agenzia; 2) il potenziamento della funzione di impulso, coordinamento e monitoraggio ad opera del Dipartimento per le politiche di coesione (P.C.M.), rispetto ai molteplici soggetti coinvolti nelle attività di contrasto alle mafie; 3) la tempestiva conclusione del processo di ampliamento organico dell'Agenzia, al fine di velocizzare il controllo e l'approvazione dei resoconti di gestione (soprattutto quelli più risalenti) dei beni requisiti e di dedicare maggiori risorse umane alla liquidazione dei compensi per i coadiutori attualmente incaricati;

4) la definizione di un'intesa tra l'ANBSC e l'Agenzia delle entrate per l'acquisizione di dati (ipotecari, catastali e reddituali), nonché per la stima degli immobili; 5) la verifica di completezza ed accessibilità dei dati relativi agli *asset* sequestrati e confiscati; 6) una maggiore incisività nel monitoraggio dei beni già assegnati, in modo da poter meglio valutare la qualità delle scelte di gestione compiute ed individuare ciò che è inutilizzabile, dunque vendibile (con le dovute cautele) ai privati.

La sezione si è occupata della materia anche in sede di verifica degli interventi del PNRR, nell'ambito dell'indagine sulla "Valorizzazione dei beni confiscati alla mafia" (delib. 28/2023/G). Le risorse necessarie a finanziare l'intervento, pari a 300 ml di euro, tuttavia, a seguito della modifica dell'originario accordo, non trovano più la relativa fonte di finanziamento nell'ambito del PNRR.

La gestione dei "Contributi per la cooperazione scientifica con organismi nazionali ed internazionali concessi dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale nel periodo 2018-2021" ha formato oggetto della delib. n. 39/2023/G; si tratta dei contributi erogati ad enti italiani a carattere internazionale in base all'art. 23-*bis* del d.p.r. n. 18/1967, oltre a quelli relativi all'internazionalizzazione della ricerca scientifica e tecnologica e dell'innovazione, previsti dall'art. 20 della l. 22 dicembre 1990, n. 401. L'indagine ha evidenziato una crescente attenzione del Ministero rispetto al controllo sulle risorse corrisposte, pur palesandosi delle criticità.

Per quel che concerne i contributi *ex* articolo 23-*bis* del d.p.r. n. 18/1967 (risorse stanziare sul capitolo n. 1167), con particolare riferimento al bando 2019, sono emerse disomogeneità di rendicontazione da parte degli enti beneficiari, chiamati ad assolvere a nuovi adempimenti di tipo contabile. Inoltre, l'emergenza pandemica da Covid-19 ha reso più complicata la gestione dei soggetti percettori, obbligati a ridefinire le attività previste per il 2020 ed alla conseguente rimodulazione dei *budget*. Pertanto, il Maeci ha apportato migliorie in vista dei successivi finanziamenti, tra cui la predisposizione di linee guida più puntuali per la reportistica dei progetti, nonché una migliore predisposizione dei bandi e delle istruzioni per compilare le domande di partecipazione.

I contributi previsti dall'art. 20 della l. n. 401/90 riguardano il finanziamento dei progetti di grande rilevanza e di mobilità inseriti nei Protocolli Esecutivi di cooperazione scientifica e tecnologica con vari Paesi, nonché le attività di diplomazia scientifica multilaterale. Relativamente ai progetti di ricerca di grande rilevanza (PGR), si è constatato, da una parte, l'incremento dei fondi e lo sviluppo di partenariati con altri Ministeri e, dall'altra, l'amplificazione nel biennio 2020-2021 (a causa della pandemia) delle criticità già segnalate dagli enti beneficiari negli anni precedenti, ossia la necessità di maggiore tempestività nella comunicazione di assegnazione dei contributi e la possibilità di spendere in un anno successivo i fondi rimanenti. Inoltre, si è evidenziato che, mentre spetta al Maeci la valutazione dei progetti ammissibili, il controllo invece compete ai Ministeri finanziatori, i quali hanno facoltà di chiedere modalità specifiche di rendicontazione, con il rischio di moltiplicare gli adempimenti a carico dei soggetti finanziati e di appesantire le procedure di verifica.

Per quanto concerne la mobilità dei ricercatori, è stata constatata la necessaria sospensione dei progetti di scambio causata dall'emergenza epidemiologica, ma anche la difficoltà degli stranieri nel ritirare la diaria di loro spettanza presso le filiali di Banca d'Italia, non sempre presenti in tutte le città. Riguardo ai contributi obbligatoriamente destinati alle attività di diplomazia scientifica multilaterale, è emersa la gestione trasparente da parte delle organizzazioni beneficiarie, come dimostrato dai report annualmente trasmessi alla Farnesina. Inoltre, sulla base degli elementi acquisiti in corso di istruttoria, la sezione ha rilevato come il Maeci disponga di dati ed informazioni sufficienti per verificare la capacità dei beneficiari di conseguire gli obiettivi programmati rispetto alla propria mission istituzionale.

Infine, è stato anche evidenziato che la varietà di contributi gestiti dal Maeci comporta alcune difficoltà nel definire un budget iniziale di riferimento e la relativa percentuale di liquidazioni, considerato che i contributi sono erogati l'anno successivo a quello di svolgimento dei progetti.

#### *Servizi alla persona e beni culturali*

Con l'indagine titolata "Esonero contributivo per le assunzioni di donne lavoratrici svantaggiate" (delib. n. 40/2023/G) la sezione ha verificato le modalità di gestione delle risorse finanziarie destinate a tale misura agevolativa ed i risultati conseguiti in termini di impatto sull'economia nazionale.

Avendo la pandemia da *Coronavirus* particolarmente colpito le lavoratrici, la l. 30 dicembre 2020, n. 178 ha previsto in favore delle imprese il totale esonero contributivo (nel limite massimo di € 6.000) per le assunzioni effettuate nel biennio 2021-2022 e riguardanti donne: 1) di almeno cinquant'anni e disoccupate da oltre dodici mesi; 2) di qualsiasi età e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'UE, oppure esercenti professioni o attività lavorative in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere; 3) ovvero prive di lavoro da almeno ventiquattro mesi. Le risorse previste dalla legge di bilancio 2021 sono state pari a 37,5 ml per il 2021 e 88,5 ml quelle relative al 2022, per un totale di 126 ml, dei quali 50 destinati al Mezzogiorno. A fronte di tali importi, tra le risultanze dell'indagine è emersa un'agevolazione spettante in misura pari a 114 ml. Inoltre, in rapporto a 128.660 assunzioni complessive, la regione che ha registrato il maggiore numero di contratti è stata la Campania (20.207), la fascia d'età più significativa è risultata quella compresa tra i 31 e i 35 anni (16.982), mentre il titolo di studio principalmente posseduto è stato il diploma (58.097).

A conclusione dell'istruttoria, la sezione ha osservato come la non adeguata regolamentazione e ripartizione delle competenze di controllo tra i soggetti coinvolti (MIps, Enti territoriali, Anpal ed Inps) abbia costituito una delle cause di mancata cognizione dell'impatto socio-economico prodotto dall'agevolazione contributiva in esame. Pertanto, ha raccomandato alle medesime istituzioni una corretta e costante attività di monitoraggio delle politiche adottate, affinché si possa disporre di informazioni idonee a conoscere l'andamento dell'occupazione femminile, il rispetto del principio di parità di trattamento riguardo ai livelli retributivi, gli effetti determinati sulle dinamiche intergenerazionali.

Nel corso dell'anno si è conclusa anche l'indagine su "Il Fondo di solidarietà bilaterale degli artigiani (FSBA)" (delib n. 41/2023/G), tesa a verificare la gestione delle risorse finanziarie ivi trasferite nel periodo emergenziale ed i relativi risultati.

I fondi di solidarietà bilaterali alternativi, disciplinati dall'art. 27 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, hanno lo scopo di assicurare il sostegno al reddito dei lavoratori operanti in quei settori economici (es. artigianato) per cui non è applicabile la normativa in materia di integrazione salariale. Tali gestioni sono soggette al controllo da parte del Mlps, che può sospenderne l'operatività in caso di irregolare funzionamento o di mancato rispetto dei criteri di sostenibilità finanziaria. Per effetto dell'emergenza socio-economica causata dalla pandemia da *Coronavirus*, le risorse ordinarie dei fondi in questione sono state integrate con risorse statali. In particolare, al FSBA sono stati trasferiti 1,97 md per il 2020 e 896,89 ml per il 2021. In considerazione dei suddetti importi, il Mlps ha avviato un controllo in collaborazione con gli Ispettorati Territoriali del Lavoro, il Comando dei Carabinieri (Gruppo Tutela Lavoro) e le Province Autonome di Trento e Bolzano, volto ad accertare la correttezza dei procedimenti adottati e l'eventuale erogazione di doppi finanziamenti. Dalle verifiche avviate (37 delle 54 previste) non sono emerse criticità.

A conclusione dell'indagine, la sezione ha rilevato l'efficacia e la sostenibilità finanziaria della gestione; tuttavia, il Ministero non ha riferito in merito alla tipologia di prestazioni erogate né al numero e caratteristiche dei relativi beneficiari. Conseguentemente, la parzialità dei dati acquisiti nel corso dell'istruttoria non ha consentito una valutazione circa l'impatto del FSBA sull'economia nazionale. Inoltre, è stata raccomandata la puntuale osservanza delle disposizioni normative che disciplinano l'attività di controllo sul Fondo.

L'indagine denominata "La promozione della fruizione del patrimonio culturale: l'istituzione della carta elettronica" (delib. n. 72/2023/G) ha avuto ad oggetto la gestione della Carta elettronica, detta anche *Bonus 18App*, istituita ai sensi dell'art. 1, cc. 979 e ss. della l. 28 dicembre 2015, n. 208 e s.m.i. assegnata al Mibac (Ministero dei beni culturali, oggi Ministero della cultura), il quale si è avvalso di Agid e delle società *in house* Sogei, Consap e Ales. La misura, originariamente ideata come beneficio *una tantum*, da distribuire, con la finalità di promuovere il patrimonio culturale del nostro Paese, a tutti i residenti sul territorio nazionale che avessero compiuto diciotto anni nel 2016, compresi quelli in possesso di un valido permesso di soggiorno, è divenuta una misura a regime, a partire dal 2019, in forza di quanto disposto dall'art. 1, c. 604 della l. 30 dicembre 2018, n. 145. La sezione, dopo aver segnalato nel corso dell'istruttoria anche gli usi difformi della Carta, al termine dell'indagine e del contraddittorio con le amministrazioni, ha raccomandato a queste ultime, rispettivamente:

- di adottare strumenti utili al fine di attuare sia efficaci controlli interni sulla gestione delle risorse fino ad ora inutilizzate, sia un monitoraggio sulle ricadute prodotte dalla misura stessa comprensivo di valutazioni circa il grado di conseguimento degli obiettivi indicati dal legislatore;
- di collaborare attivamente con le altre amministrazioni coinvolte nella gestione delle due Carte (Cultura giovani e del Merito) aventi finalità sovrapponibili a quelle del *Bonus18App*;

- di definire quanto prima le regolazioni contabili connesse alla mancata fatturazione di alcuni esercenti, nonché alla mancata richiesta di rimborso delle fatture inserite nella Piattaforma, sciogliendo al contempo la questione della formazione di ingenti risorse sul conto di tesoreria intestato alla Consap per il pagamento degli esercenti, relative anche ad edizioni risalenti dell'iniziativa ed individuando, con sollecita precisione, le somme da restituire al Bilancio dello Stato, unitamente agli interessi *medio tempore* maturati;

- di definire la questione relativa ai buoni della società statunitense di vendita via *internet*, con il coinvolgimento anche della Sogei, per l'annullamento di quelli non più fatturabili;

- di adottare, assieme ad i soggetti istituzionali interessati, criteri di fatturazione più aderenti alle necessità espresse dalla misura analizzata verificando, al contempo, la corretta applicazione della vigente disciplina in materia.

L'indagine denominata "Il sostegno alle famiglie per il diritto allo studio" (delib. n. 75/2023/G) ha riguardato la gestione delle risorse destinate al sostegno delle famiglie per il pieno godimento del diritto allo studio. In particolare, l'istruttoria ha preso in esame la gestione del Fondo per concorrere alle spese per l'acquisto di libri di testo e di altri contenuti didattici, anche digitali, fino all'assolvimento dell'obbligo di istruzione scolastica; l'utilizzo delle somme occorrenti per garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni che adempiano l'obbligo scolastico, in possesso dei requisiti richiesti; la gestione del Fondo unico per il *welfare* dello studente, nonché del Fondo per le borse di studio a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

L'obiettivo perseguito dall'indagine è stato quello di verificare l'avvenuto rispetto della normativa vigente, l'andamento della spesa e la connessa gestione amministrativa, nel corso del quinquennio 2017-2021, con aggiornamenti agli anni 2022 e 2023, in particolare, per quanto riguarda la gestione contabile. Al contempo, l'indagine ha inteso verificare le ricadute delle misure analizzate, in considerazione della missione istituzionale affidata al Ministero dell'istruzione e del merito. L'analisi svolta ha portato in emersione alcune criticità, tra cui, l'assenza rilevata all'inizio dell'istruttoria, di un sistema di monitoraggio, finalizzato alla verifica dell'effettivo utilizzo delle risorse distribuite dal ministero alle regioni e delle ricadute dalle stesse prodotte. Sul punto, si è preso atto che, nel corso dell'istruttoria, l'amministrazione, nel riconoscere di non aver, fino all'anno scolastico 2021/2022, mai realizzato azioni di monitoraggio, ha dichiarato di aver inserito fra gli obiettivi gestionali da realizzare, a partire dall'anno scolastico 2022/2023, una rilevazione sui fondi erogati.

La sezione, anche alla luce del contraddittorio finale esperito con l'amministrazione, ha raccomandato a quest'ultima:

- di eseguire una implementazione della strumentazione necessaria all'effettuazione di controlli di natura finanziario-contabile circa l'avvenuto corretto utilizzo delle risorse da parte delle regioni e degli enti del territorio competenti all'erogazione dei benefici volti a garantire la gratuità totale o parziale dei libri di testo in favore delle famiglie meno abbienti, in ossequio ai criteri ed ai parametri fissati dalle norme;

- di realizzare una sollecita adozione degli strumenti necessari, in parte già in via di predisposizione, per attuare gli indispensabili monitoraggi circa le ricadute prodotte con le risorse stesse, nonché le valutazioni del grado di conseguimento degli obiettivi;

- di collaborare attivamente sia con la Presidenza del Consiglio, al fine di porre in campo eventuali modifiche regolamentari, necessarie al superamento delle evidenziate criticità, sia con l'Ufficio centrale di bilancio, al fine di adottare le misure necessarie alla liquidazione delle borse di studio assegnate a valere sulle risorse del Fondo per il *welfare* dello studente, ma non riscosse nelle ultime annualità, e monitorare l'andamento della nuova modalità di percezione del beneficio tramite la Carta Postepay "*Borsa di studio*";

- di avviare quanto prima l'attività della Conferenza nazionale per il diritto allo studio, al fine di porre termine al protrarsi del suo mancato funzionamento, anche in considerazione delle rilevanti competenze istituzionali alla stessa spettanti in materia.

L'indagine denominata "Gli interventi nel periodo emergenziale per il cinema, lo spettacolo e l'audiovisivo" (delib. n. 78/2023/G) ha riguardato l'analisi della gestione finanziaria ed operativa del Ministero della cultura relativamente agli interventi finanziati con i fondi c.d. "emergenziali" - uno di parte corrente e uno in conto capitale - previsti durante la pandemia da Covid-19 a favore del settore dell'industria dello spettacolo (i.e. la creazione di fondi di emergenza, l'estensione e il consolidamento di ammortizzatori sociali e strumenti di sostegno aggiuntivi a quelli governativi di carattere generale).

Nel triennio 2020-2022, sono state assegnate risorse finanziarie per un totale pari a 561,1 ml, di cui 252,5 di parte corrente e 308,6 per interventi in conto capitale. In via prioritaria gli interventi hanno provveduto al ristoro delle perdite subite e al supporto degli organismi del settore del cinema e dell'audiovisivo e dello spettacolo destinatari degli stessi.

La sezione, a fronte dei riscontri effettuati nel corso dell'istruttoria, dopo aver tenuto conto della specificità dell'organizzazione del Ministero con particolare riguardo alla Direzione generale del cinema e dall'audiovisivo ed alla Direzione generale spettacolo, ha raccomandato rispettivamente:

- alla Direzione generale del cinema, di far redigere da Cinecittà S.p.a. - non oltre il 30 novembre 2023 - un report finale delle attività svolte, atteso che a fine gestione 2022 sono risultate, tra l'altro, non liquidate somme superiori a 13 ml di euro;

- alla Direzione generale spettacolo, di riferire in merito alla procedura di restituzione dell'importo di oltre 17 ml relativo alla decadenza dal contributo destinato all'ammodernamento tecnologico delle sale teatrali, finalizzato all'ampliamento dell'offerta culturale attraverso le modalità dello streaming riconosciuto a tre organismi che non hanno presentato i rispettivi rendiconti delle spese effettuate.

#### *Attività produttive*

L'indagine denominata "La gestione del fondo di solidarietà nazionale" (delib. n. 37/2023/G) ha avuto ad oggetto la gestione del Fondo di solidarietà nazionale da parte dell'attuale Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste ed ha preso in esame, sotto il profilo finanziario, gli esercizi 2015-2022. Il Fondo opera

tramite tre tipologie di intervento allo scopo di favorire la ripresa economica e produttiva delle imprese agricole danneggiate dalle avversità atmosferiche, quali incentivi assicurativi “ex ante”, interventi compensativi “ex post” e, infine, interventi di difesa attiva. Per quanto concerne il profilo finanziario, per la prima tipologia è previsto, oltre all’intervento del Fondo, anche il cofinanziamento del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, mentre le altre due tipologie sono finanziate esclusivamente con risorse nazionali.

L’indagine ha consentito di accertare numerose criticità nella gestione degli incentivi assicurativi. Infatti, la molteplicità dei soggetti coinvolti, la complessità delle procedure e le considerevoli problematiche riscontrate nel funzionamento del Sistema informativo agricolo nazionale - Sian hanno comportato, per gli interventi assicurativi finanziati con risorse nazionali, rilevanti ritardi nella conclusione delle campagne assicurative e, conseguentemente, nell’erogazione degli incentivi. Le medesime questioni sono state riscontrate anche nelle procedure di erogazione degli incentivi cofinanziati dal Feasr, tanto che, per le produzioni zootecniche, solo nel mese di maggio 2023 sono stati emanati i bandi relativi alle campagne assicurative 2019-2020 e 2021-2022.

I rilievi mossi dalla sezione hanno riguardato la gestione delle procedure di erogazione degli aiuti. Si è osservato che l’Amministrazione (titolare, fra l’altro, di compiti di coordinamento e sviluppo del Sian e di definizione di un sistema organizzativo che permetta un interscambio fra lo stesso Sian e i sistemi informativi degli organismi pagatori locali) non sembra essere intervenuta con tempestività ed efficienza sulla procedura, limitandosi ad adottare reiterate dilazioni dei termini ed accumulando ritardi nell’erogazione degli incentivi. Le citate criticità gestionali hanno comportato anche un’ulteriore problematica di tipo finanziario, che denota una limitata capacità di spesa. Infatti, a fronte di trasferimenti in favore di Agea per € 123.066.129, sono stati effettivamente erogati ai destinatari, in totale, solo € 58.713.689, pari al 47% di quanto posto a disposizione dell’Agenzia.

Alle Amministrazioni interessate è stato raccomandato di adottare misure tese al miglioramento delle sinergie tra i soggetti coinvolti, proprio per sopperire alle criticità date dal loro numero, necessariamente elevato; di realizzare il potenziamento del sistema Sian, al fine di velocizzare le procedure per la concessione e la liquidazione degli incentivi, anche al fine di ridurre le elevate giacenze presso il conto corrente di tesoreria intestato ad Agea; infine, per quanto attiene agli aiuti europei, di allineare le tempistiche tra le campagne per le produzioni zootecniche e quelle per le produzioni vegetali.

La relazione su “I finanziamenti statali al settore della pesca e dell’acquacoltura” (delib. n. 38/2023/G) ha anzitutto verificato la soluzione data alle problematiche rilevate nel rapporto di cui alla delib. n. 4/2015/G per poi analizzare la *governance* del Piano triennale della pesca e dell’acquacoltura 2017-2019 (approvato con d.m. 18 dicembre 2016), prorogato fino al 2021 (conclusione ad ottobre), valutando l’utilizzo delle risorse pubbliche stanziare e l’impatto sul settore interessato.

Il Piano prevedeva risorse integrative rispetto a quelle comunitarie, destinate al finanziamento di interventi per la tutela dell’ecosistema marino e della concorrenza e competitività delle imprese di pesca nazionali. Esso è stato orientato prevalentemente al sostenimento di spese correnti (stanziamento complessivo del periodo 2017-2021 pari a 30 ml, contro un importo relativo al conto capitale pari a 8 ml) e, in particolare,

al sostegno delle associazioni di categoria e degli organismi specializzati nella realizzazione di programmi formazione, informazione e qualificazione professionale.

A conclusione dell'indagine, la sezione ha ribadito alla Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (MASAF) quanto già rilevato nella delib. n. 4/2015/G, cioè la necessità di adottare un sistema di monitoraggio per *step* dei progetti, così come imposto dall'UE. Inoltre, sono state formulate le seguenti raccomandazioni per la futura programmazione: 1) allineare la struttura del prossimo Piano triennale a quella del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, associando ad ogni obiettivo strategico il relativo centro di responsabilità amministrativa, nonché indicatori di risultato da utilizzare in sede di monitoraggio e rendicontazione; 2) selezionare i soggetti attuatori dei progetti di spesa tramite procedure ad evidenza pubblica, i cui bandi prevedano programmi trasversali rispetto alle esigenze rappresentate dalle organizzazioni operanti nel settore; 3) ridurre la percentuale di finanziamento a carico dei fondi nazionali (98%), che è apparsa eccessiva rispetto al contributo dei privati (2%); 4) liquidare solo le spese strettamente attinenti i progetti di sviluppo, onde evitare il finanziamento dell'ordinaria attività istituzionale degli enti di categoria.

#### *Infrastrutture e trasporti*

Con il rapporto di indagine intitolato "La gestione delle emergenze ambientali effettuata dai commissari del governo e in particolare dal commissario per la sicurezza del sistema idrico del Gran Sasso" (delib. n. 36/2023/G), la sezione ha esaminato in particolare l'attività svolta dalla struttura commissariale istituita per fronteggiare la situazione di grave rischio idrogeologico del sistema idrico del Gran Sasso, con riferimento ai profili organizzativi e gestionali per la realizzazione della missione istituzionale, tenuto conto dei diversi fattori di difficoltà operativa e criticità finanziaria.

Per quanto riguarda le notevoli difficoltà operative rappresentate dalla struttura commissariale, si è raccomandato alla stessa struttura e alle amministrazioni interessate di operare in stretto raccordo per la soluzione di tali criticità, nell'ottica di garantire l'ottimale gestione delle attività proprie della missione commissariale. In tale ambito potrà essere utile l'apporto fornito dalla Cabina di coordinamento, quale organismo che svolge le funzioni di coordinamento tra i diversi livelli di governo coinvolti.

#### *Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle amministrazioni*

La relazione su il "Nuovo Codice Doganale Europeo" (delib. n. 79/2023/G) ha verificato le modalità con cui l'Agenzia delle dogane ha adeguato le proprie strutture operative in funzione dell'attuazione del citato codice, nell'ottica dell'armonizzazione e standardizzazione delle decisioni, delle procedure e dei controlli doganali in ambito unionale, soprattutto attraverso lo sviluppo dell'informatizzazione delle procedure stesse e la riduzione delle deroghe nazionali.

All'esito dell'indagine, la Direzione centrale Dogane, in coordinamento con la Direzione Audit, è stata invitata a garantire la massima uniformità operativa, a tutela della trasparenza amministrativa dei procedimenti doganali e dell'accertamento doganale, relativamente alle varie tipologie di decisioni doganali gestite nei sistemi

informativi dell'Area Dogane, integrando la tabella allegata al regolamento che individua i termini ed i responsabili dei procedimenti amministrativi con un campo contenente il riferimento ad uno specifico atto d'indirizzo operativo relativo alle modalità operative omogenee di *audit* relative a ciascuna tipologia di procedimento doganale.

Si è altresì raccomandata, in considerazione della delicatezza delle funzioni di controllo e di analisi del rischio, una rigorosa applicazione della rotazione degli incarichi sensibili sia a livello centrale che degli uffici territoriali e locali, con conseguente ripartizione delle deleghe funzionali ai soggetti più qualificati per competenza e profilo soggettivo.

#### **4. Il controllo concomitante: profili generali**

L'art. 22, c. 1, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, 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".

La finalità del controllo concomitante nella nuova logica sottesa all'art. 22 del d.l. n. 76/2020 è, dunque, quella di svolgere una funzione propulsiva degli investimenti pubblici, evidentemente stimolando percorsi autocorrettivi da parte delle amministrazioni, per cui, da questo punto di vista, si tratta di una moderna e costruttiva forma di controllo in tempo reale sui principali piani, programmi e progetti di sostegno e rilancio dell'economia nazionale.

Nel corso del 2023 l'attività di controllo in discorso è stata interessata da un intervento normativo che ne ha rivisto il perimetro oggettivo di applicazione. In dettaglio, l'art. 1, c. 12-*quinquies*, del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 ha modificato il citato art. 22 del d.l. n. 76/2020, escludendo dal controllo i piani, programmi e progetti "previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101".

L'attività del Collegio del controllo concomitante si è svolta, nel 2023, alla luce di due deliberazioni di programmazione: la n. 1/2023 e la n. 23/2023 con la quale è stata data attuazione alla novella normativa rappresentata dal già citato art. 1, c. 12-*quinquies*, del d.l. n. 44/2023.

Nel complesso, l'attività istruttoria e deliberativa del Collegio per l'annualità 2023 ha riguardato cinquantuno interventi: trentacinque afferenti a piani, programmi e progetti inclusi nel PNRR, sette relativi alle misure incluse nel Pnc (attività cessate il 22 giugno 2023 conformemente a quanto disposto dal legislatore) e nove relativi a fondi stanziati da leggi nazionali (in particolare, leggi di bilancio) e al Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc).

Dal punto di vista finanziario, nell'anno sono stati sottoposti a controllo concomitante interventi per un totale di risorse pari a 72,86 md (calcolati su base pluriennale, in base alla durata degli interventi medesimi). Nello specifico, si tratta di 49,04 md per interventi (pari a circa il 67% del totale degli investimenti esaminati) finanziati dal PNRR; 4,7 md riguardano opere finanziate dal Pnc; 19,08 md si

riferiscono a progetti finanziati con risorse di altra natura (leggi di bilancio, altri interventi statali).

Ciò si è tradotto nell'adozione, da parte del Collegio del controllo concomitante, di trentuno deliberazioni, di cui ventuno di raccomandazione, otto relative alla valutazione di percorsi autocorrettivi intrapresi dalle amministrazioni interessate<sup>2</sup>, tre riguardanti le relazioni, due riguardanti la programmazione e una di accertamento di gravi irregolarità con conseguente trasmissione della delibera all'amministrazione ai fini della valutazione della responsabilità dirigenziale, rimessa alle scelte discrezionali dell'amministrazione, in base alle risultanze del sistema interno di valutazione e nel rispetto del contraddittorio con l'interessato e delle regole procedurali previste.

Nella maggior parte dei casi, le decisioni del Collegio del 2023 hanno accertato criticità e ritardi non gravi, limitandosi ad indirizzare specifiche raccomandazioni alle amministrazioni, invitandole inoltre ad attivare percorsi autocorrettivi, come tra l'altro è accaduto fruttuosamente in più fattispecie, proprio in quella logica acceleratoria e propulsiva degli investimenti voluta dal legislatore.

In particolare, le azioni autocorrettive delle amministrazioni, oggetto di altrettante deliberazioni di accertamento da parte del Collegio, hanno consentito di accelerare gli interventi o di adottare gli opportuni aggiustamenti progettuali ed esecutivi al fine di portare a termine le specifiche fasi gestionali oggetto di controllo concomitante.

Allo scopo, il Collegio ha sollecitato, tra l'altro, le amministrazioni centrali a fare ricorso ai poteri di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo che la legge ha previsto proprio al fine di garantire una tempestiva ed efficace *governance* degli investimenti.

Di seguito, si descrivono le decisioni - in sintesi e secondo una suddivisione per missioni/materie - di maggior rilievo.

#### *Istruzione*

Nell'ambito della missione Istruzione, con le delib. nn. 2 e 3 del 17 gennaio 2023, il Collegio ha registrato l'intervenuta adozione di misure autocorrettive da parte del Ministero dell'istruzione e del merito in riferimento, rispettivamente, ai piani "Potenziamento delle infrastrutture dello sport a scuola" e "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia".

La prima misura ha l'obiettivo di finanziare la costruzione o la ristrutturazione di spazi da utilizzare come palestre o strutture per le scuole. Relativamente a tale progetto, con delib. n. 2/2023, il Collegio ha accertato l'adozione di misure autocorrettive in parziale esecuzione della delib. 25 ottobre 2022, n. 13, prendendo atto che il Ministero dell'istruzione ha individuato, con decreto ministeriale, tutti gli interventi ammessi in via definitiva al finanziamento e che, alla data del 19 dicembre 2022, ha sottoscritto 384 accordi di concessione, con considerevoli effetti positivi, in termini di maggiore velocità rispetto alla gestione precedente.

---

<sup>2</sup> Di queste, quattro contengono sia raccomandazioni che presa d'atto di misure autocorrettive intraprese dall'amministrazione.

Il “Piano per asili nido e scuole dell’infanzia” ha invece l’obiettivo di finanziare la creazione di 264.480 nuovi posti in via aggiuntiva nei servizi di educazione e di cura dell’infanzia. È finanziato da risorse nazionali pari ad 1,6 md e da ulteriori risorse pari a 3 md per “progetti nuovi”, a valere per 2 md direttamente sui fondi del PNRR e per 1 md sul Fsc. Le risorse sono 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.

In merito a tale piano, con la delib. n. 3/2023, il Collegio ha evidenziato l’idoneità delle misure adottate dal Ministero dell’istruzione conseguenti al percorso correttivo scaturito dalla precedente deliberazione 22 novembre 2022, n. 20, pur constatando la permanenza di rilevanti criticità, raccomandando al ministero di completare celermente la procedura di sottoscrizione degli accordi di concessione per tutti i progetti autorizzati, di completare altrettanto celermente la quantificazione dell’incremento dei nuovi posti derivante dagli interventi finanziati dal piano e di pubblicare tali dati nel sito istituzionale, rendendoli accessibili al pubblico, nonché di accelerare ed intensificare, in via straordinaria, l’esercizio proattivo delle sue funzioni di vigilanza e di supporto nei confronti di tutti gli enti locali beneficiari delle risorse del piano in esame attuando un monitoraggio continuo del suo stato di avanzamento.

Nell’ambito della medesima area tematica (Istruzione), il Collegio, con la deliberazione n. 4/2023, si è espresso sullo stato di avanzamento del “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica”. Le risorse PNRR destinate a questo progetto ammontano complessivamente a 4,14 md, stanziati per “progetti in essere” e “progetti nuovi”. L’investimento prevede la riqualificazione e la messa in sicurezza di almeno 2.784.000 metri quadrati di edifici scolastici di proprietà pubblica. Con la deliberazione in esame, il Collegio ha accertato l’intervenuta adozione di misure autocorrettive da parte del Ministero dell’istruzione in esecuzione di una precedente deliberazione di raccomandazione (deliberazione 22 novembre 2022, n. 17). In particolare, il ministero, sempre su impulso delle raccomandazioni ricevute, ha dato avvio a una puntuale attività di ricognizione finalizzata ad aggiornare i singoli cronoprogrammi di progetto e ha provveduto ad individuare ulteriori risorse nazionali aggiuntive finalizzate all’ampliamento del numero di progetti che possono concorrere al conseguimento degli obiettivi e dei target del PNRR. Infine, con riferimento alla raccomandazione in ordine alla necessità di supportare gli enti locali beneficiari nella gestione delle fasi successive al programma di interventi - anche al fine di controllare il rispetto e il mantenimento, in corso di attuazione, della percentuale del 40% delle risorse destinate agli enti locali delle regioni del Mezzogiorno -, l’amministrazione ha riferito di aver provveduto ad avviare varie attività a supporto degli enti. Il Collegio ha altresì rivolto raccomandazioni al Ministero ai fini del completamento della sottoscrizione dei restanti accordi di concessione, nonché per accelerare l’esercizio proattivo delle funzioni di vigilanza e di supporto nei confronti di tutti gli enti locali beneficiari delle risorse del Piano attraverso un monitoraggio continuo del relativo stato di avanzamento.

### *Transizione ecologica ed energetica*

Le risorse PNRR destinate alla tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano ammontano a 330 ml. L'intervento di "Rimboschimento urbano" prevede la messa a dimora di almeno un milione e seicentocinquantamila alberi entro il 31 dicembre 2022 e la piantumazione di sei ml e seicentomila alberi entro il 31 dicembre 2024. Il progetto riguarda quattordici città metropolitane italiane (tra queste, Milano, Roma, Torino, Genova, Bari, Messina) in quanto più esposte a problemi ambientali come l'inquinamento atmosferico, la perdita di biodiversità o gli effetti negativi dei cambiamenti climatici.

Con la delib. n. 8/2023, il Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti ha riscontrato la sussistenza di diverse criticità relativamente all'obiettivo che era previsto al 31 dicembre 2022. Per alcuni progetti, (i cc.dd. progetti in essere) - già finanziati con risorse nazionali e poi confluiti nel PNRR - la messa a dimora delle piante non è stata efficacemente effettuata. Infatti, in sede di sopralluogo, sono stati riscontrati significativi ritardi di esecuzione e, soprattutto, l'inefficacia della messa a dimora delle piante, in alcuni casi rinvenute già secche. Per i restanti progetti (i cc.dd. progetti nuovi), la messa a dimora di piante nei siti di destinazione finale è risultata appena avviata. Infatti, in base ai controlli svolti dai Comandi territoriali dei Carabinieri, solo alcune città metropolitane sono andate oltre la fase di progettazione e soprattutto la quasi totalità delle città metropolitane ha optato per la messa a dimora in vivaio di semplici semi in luogo della collocazione delle piante già cresciute nei luoghi di destinazione finale. La Corte, dubitando dell'effettiva equiparabilità della semina o della coltivazione in vivaio alla messa a dimora delle piante, ha invitato il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ad assumere ogni iniziativa idonea ad acquisire un pronunciamento certo della Commissione europea al riguardo. Infine, ha raccomandato al Ministero di vigilare sulla corretta ed efficace esecuzione dei lavori presso ciascuna città metropolitana e sulla corretta e tempestiva attuazione, da parte dei soggetti attuatori, delle ulteriori fasi del piano di forestazione urbana ed extraurbana al fine di scongiurare eventuali ritardi.

Con la successiva delib. 9 maggio 2023, n. 19, sempre inerente al piano di "Rimboschimento urbano e tutela del verde", il Collegio ha accertato l'intervenuta adozione di misure autocorrettive da parte del Ministero dell'ambiente in esecuzione della precedente deliberazione di raccomandazione n. 8/2023.

Nell'ambito della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica", il Collegio, alla luce della crisi idrica che sta colpendo il paese da alcuni anni, ha sottoposto a controllo anche l'"Investimento in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico", sia nel suo complesso sia su un campione dei centoventiquattro progetti oggetto del finanziamento.

Con la delib. n. 14/2023, è stata riscontrata la sussistenza di diverse criticità nella fase di pianificazione dell'intervento, nella quale avrebbero dovuto essere individuati i "sistemi idrici complessi" e il loro rapporto con le singole opere idriche, anche ai fini della corretta misurabilità dell'obiettivo e delle singole fasi attuative. Inoltre, è stato osservato che la continuità dell'approvvigionamento e l'effettivo efficientamento delle dispersioni idriche a livello nazionale non possono essere garantiti dal singolo intervento manutentivo o di ripristino (che serve un'area

territorialmente limitata), ma da un sistema complesso, e individuato *ex ante*, di opere. A conferma della selezione non ottimale dei progetti, è emerso che in alcuni casi sarebbe stato necessario escludere alcune opere dal finanziamento, mentre in altri si sarebbero presentati problemi di copertura - a causa dell'aumento dei prezzi delle materie prime e dell'energia, ma anche in ragione di nuove "rimodulazioni progettuali" - tali da imporre il ricorso a significativi finanziamenti aggiuntivi, anche in misura pari al doppio dell'originaria previsione di spesa.

Infine, il Collegio, rilevato che il monitoraggio diretto con i soggetti attuatori era stato avviato con notevole ritardo rispetto al cronoprogramma attuativo degli interventi, ha raccomandato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di assumere in modo più incisivo i propri poteri di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo, in modo da assicurare l'effettivo governo dell'investimento.

Quanto al progetto di "Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica", con delib. 13 dicembre 2022, n. 23, il Collegio, dopo aver accertato un forte e generale rallentamento nel conseguimento degli step necessari al raggiungimento della *milestone* con scadenza alla fine del 2022, aveva raccomandato al Ministero delle infrastrutture di adoperarsi tempestivamente per portare a compimento gli step procedurali necessari, con adozione dell'avviso pubblico nei termini preventivati. Tornando a verificare a distanza di qualche mese l'andamento del progetto (con periodicità propria del controllo concomitante), il Collegio, con deliberazione 26 aprile 2023, n. 18, ha accertato criticità nel conseguimento della *milestone*, nonché una generale difettosa programmazione dei tempi di attuazione. La Corte ha invitato, dunque, il ministero a recuperare il ritardo accumulatosi adoperandosi nel più breve tempo possibile per giungere alla pubblicazione dell'avviso pubblico; ha raccomandato inoltre di adottare ogni atto necessario a far sì che il percorso volto a raggiungere gli obiettivi successivi non subisse ulteriori rallentamenti o regressioni procedurali, accelerando le successive fasi delle procedure competitive, della selezione dei progetti e dell'adozione dei decreti di concessione delle agevolazioni.

In merito all'investimento di "Sviluppo di stazioni di rifornimento a base di idrogeno", previsto dal PNRR, con delib. n. 17/2023, il Collegio ha rilevato, ai fini di cui all'art. 22 del d.l. n. 76/2020, il dato cronologico oggettivo del mancato conseguimento della *milestone* europea, tenuto conto che risultavano ammesse a contributo solo trentacinque proposte progettuali, ovvero il 12,5% in meno rispetto all'obiettivo minimo di quaranta proposte, per un importo totale pari a solo il 44% delle risorse potenzialmente erogabili. Il Collegio ha altresì rilevato che il totale delle risorse destinate alle regioni del Sud risultava al di sotto della quota pari al 40% prevista dal d.l. n. 77/2021, e dall'avviso pubblico e che addirittura non risultavano proposte progettuali localizzate in Basilicata, Campania, Molise e Sicilia.

Il Collegio ha ritenuto che tali criticità, alla luce del loro impatto sugli obiettivi europei, potessero essere qualificabili quali "gravi irregolarità gestionali" ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020, ai fini della responsabilità dirigenziale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, c. 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e ha rimesso all'amministrazione la concreta individuazione e la valutazione dei dirigenti responsabili delle stesse, nell'ambito delle procedure previste dall'ordinamento.

Il Collegio ha infine raccomandato la prosecuzione delle interlocuzioni avviate con l'UE, al fine di definire lo sviluppo futuro dell'investimento (riduzione del target quantitativo e contestuale rimodulazione delle risorse finanziarie allocate ovvero pubblicazione di un nuovo bando per la realizzazione di un numero almeno pari a cinque stazioni di rifornimento).

In tema di progetti di "Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi - navi", ricompresi nel Pnc, il Collegio ha rilevato varie criticità attuative, in parte già preconizzate da controlli avviati nel 2022 (delib. 19 luglio 2022, n. 5). In particolare, i contributi previsti per il rinnovo della flotta navale e l'utilizzo di combustibili *green* sono andati in gran parte deserti, essendo state assegnate per il *retrofitting* delle navi risorse pari solo al 32% del *plafond* (circa 163,4 ml su un totale di 500 ml) e per i combustibili GNL risorse pari al 57% del *plafond* (circa 126 ml su un totale di circa 220 ml).

Per quanto attiene al rinnovo della flotta di navi traghetto sullo stretto di Messina, l'investimento è stato ridimensionato e non appare più attuabile nell'orizzonte temporale normativamente definito. A fronte di ciò, il Collegio ha invitato i soggetti attuatori a valutare la possibilità di effettuare un re-impiego dei fondi non assegnati verso altri progetti ovvero di procedere a un "rilancio" degli investimenti in esame, previa consultazione con gli *stakeholders* e opportuna valutazione dei costi e benefici, anche in termini ecologici. Il Ministero delle infrastrutture e Rete Ferroviaria Italiana (RFI) sono stati invitati a definire tempestivamente le linee strategiche che consentano l'uso più efficace possibile del budget stanziato dal Pnc, secondo criteri che - tenuto anche conto delle intenzioni del governo di costruire il ponte sullo stretto - prevedano la possibilità di non utilizzare più le navi ovvero di utilizzarle in misura minore.

Con delib. n. 26/2023 è stato esaminato lo stato di avanzamento del progetto "Fondo nazionale per l'efficienza energetica" di cui all' art. 15 del d.lgs. n. 102/2014.

La misura è gestita da Invitalia S.p.a. sulla base dell'apposita convenzione stipulata con il Ministero dell'ambiente. Il fondo, dotato di risorse pari a complessivi 310 ml, finanzia iniziative progettuali presentate da imprese, ESCO (*Energy Service Companies*) e pubbliche amministrazioni ed è concepito per assicurare, in concorso con altre numerose misure nazionali, la maggiore efficienza energetica del paese, stimata per il 2020, a sua volta, in 20 ml di Tep (Tonnellate Equivalenti di Petrolio)/anno di energia primaria e in 15,5 ml di Tep/anno di energia finale.

Il Collegio ha accertato una *performance* scarsa, non in linea con il pieno ed efficiente utilizzo del fondo nei suoi quattro anni di vita (dal 2019). Infatti, rispetto alla dotazione totale, appena 2,8 ml sono stati erogati; il risparmio energetico garantito dalle iniziative finanziate è pari a soli 11.000 Tep; molte aree geografiche del paese dimostrano scarso (quasi tutta l'Italia centrale) o nessun (Veneto, Puglia, Sardegna) interesse per la misura; le risorse del fondo stanziato per concedere garanzie non hanno conosciuto alcuna movimentazione per assenza di richieste. Avendo peraltro il Ministero ritenuto pienamente plausibili le conclusioni istruttorie portate alla sua attenzione, il Collegio, accertate le criticità che appaiono negativamente incidere sulla maggiore efficacia della misura, ha quindi raccomandato al Ministero dell'ambiente di dar corso a un programma di iniziative - temporalmente definito e contenutisticamente integrato - per assicurare al fondo

adeguata pubblicità e per verificare se non sia preferibile convogliare le risorse a disposizione sulla sola sezione finalizzata all'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato, se ritenuto coinvolgendo Invitalia S.p.a.

Sempre nel solco delle politiche per la transizione ecologica, con deliberazione 19 dicembre 2023, n. 31 è stato esaminato il "Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC)", istituito dall'art. 5 del d.lgs. n. 102/2014, in attuazione dell'art. 5 della direttiva europea 25 ottobre 2012, n. 27, in materia di efficienza energetica. Esso prevede, nel periodo dal 2014 al 2030, l'adozione di un programma annuale di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale, al fine di conseguire la riqualificazione energetica almeno pari al 3% annuo della superficie coperta utile climatizzata della pubblica amministrazione statale. Della gestione delle risorse del PREPAC è titolare il Ministero dell'ambiente, con il coinvolgimento di ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) e GSE (Gestore dei servizi energetici) nella fase di predisposizione del programma e dell'Agenzia del demanio, del Ministero della difesa e del Ministero delle infrastrutture nella fase dell'esecuzione.

In esito alle verifiche il Collegio ha rilevato sensibili ritardi sia nella fase di predisposizione dei programmi annuali, che nella loro attuazione, a partire dalla sottoscrizione delle convenzioni con le amministrazioni esecutrici fino alla concreta realizzazione dei lavori e diverse criticità nel monitoraggio del programma da parte del ministero, così come nell'aggiornamento del rapporto annuo sul raggiungimento del target del 3%.

Il Collegio ha pertanto raccomandato al Ministero di stimolare una maggiore partecipazione delle amministrazioni centrali al programma e di garantire l'accelerazione della pianificazione e attuazione degli interventi, così da raggiungere effettivamente il target annuo di ristrutturazione degli edifici statali ai fini dell'efficienza energetica, tenuto conto che gli edifici stessi rappresentano una quota considerevole del parco immobiliare del paese e godono di notevole visibilità nella vita pubblica.

#### *Ricerca*

Nell'ambito dell'area tematica della ricerca, il Collegio ha analizzato il progetto IPCEI. In prima battuta, il Collegio si è espresso con la delib. n. 16/2023, accertando il mancato rispetto delle scadenze previste alla data del 31 marzo 2023 dal cronoprogramma interno del Ministero delle imprese e del *made in Italy*. Inoltre, il Collegio ha ravvisato una tensione realizzativa dell'investimento a proposito del conseguimento della successiva *milestone* europea, raccomandando, pertanto, al ministero di avviare un'interlocuzione con la Commissione europea volta a chiarire l'esatto significato della suddetta milestone. In seconda battuta, con la delib. n. 20/2023, il Collegio ha accertato l'intervenuto avvio da parte del Ministero del percorso autocorrettivo in esecuzione della delibera n. 16/2023.

Sempre in tale settore di *policy*, è stata presa in esame anche la misura "Iniziativa di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale", inclusa nel Pnc, i cui soggetti attuatori sono il Ministero dell'università e della ricerca e il Ministero della salute; detta iniziativa prevede il finanziamento di progetti di ricerca con l'obiettivo di mettere a sistema, in chiave innovativa, il potenziamento

della ricerca nell'ambito delle tecnologie abilitanti in ambito sanitario al fine di migliorare la diagnosi, il monitoraggio, le cure assistenziali e riabilitative. Il piano proposto è attuato tramite quattro grandi iniziative basate su robotica e strumenti digitali, monitoraggio a distanza, reingegnerizzazione dei processi, *data mining*.

Il Collegio, con la delib. n. 11/2023, ha rilevato la necessità di una modifica del cronoprogramma procedurale dell'investimento, sostenendo che il raggiungimento degli obiettivi è avvenuto non in linea con il cronoprogramma, atteso che il Ministero della ricerca ha pubblicato un unico avviso, in luogo dei due previsti.

Il Collegio ha altresì raccomandato al Ministero della ricerca e al Ministero della salute di porre in essere tutte le iniziative tese a conseguire la modifica del cronoprogramma procedurale, nonché di monitorare le iniziative finanziate, attenzionando con particolare riferimento l'effettiva allocazione della spesa nella misura del 40% per le regioni del Mezzogiorno, nonché al rispetto della quota del 40% per la parità di genere.

### *Salute*

Nel campo delle misure in favore dei servizi sanitari, il Collegio ha sottoposto a controllo gli investimenti "Case della Comunità e presa in carico della persona" e "Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)" i quali hanno lo scopo di rafforzare la capacità del Servizio Sanitario Nazionale (Ssn) e di fornire servizi adeguati sul territorio, realizzando una più efficiente e capillare "sanità di prossimità".

Sulla base delle diverse esigenze rappresentate dai soggetti attuatori - regioni e province autonome - il Ministero della salute ha deciso di ricorrere ad Invitalia S.p.a., quale centrale di committenza nazionale per la realizzazione degli interventi afferenti agli investimenti in esame e per consentire ai soggetti attuatori che intendano avvalersene, in tutto o in parte, di acquisire servizi di progettazione/lavori/complementari.

Con delib. n. 9/2023, il Collegio ha rilevato il rischio di un possibile ritardo rispetto all'obiettivo di pieno raggiungimento del target di fine marzo ("approvazione dei progetti idonei per indire le gare per la realizzazione delle strutture"), in quanto diverse procedure non sarebbero neppure pervenute alla fase del progetto tecnico - economico di fattibilità.

Il Ministero della salute, titolare dei due investimenti, è stato invitato dal Collegio del controllo concomitante a un attento monitoraggio dell'operato dei soggetti attuatori e allo svolgimento delle azioni necessarie ad evitare rallentamenti del percorso verso il raggiungimento dei successivi obiettivi previsti (milestone e target). Inoltre, il Collegio ha sottolineato la necessità di una stretta vigilanza, da parte del ministero.

Nello stesso settore è stata dedicata attenzione anche al progetto "Salute e Telemedicina", finalizzato all'adozione su larga scala di soluzioni di telemedicina, al sostegno all'innovazione sanitaria ed all'incremento dei servizi di assistenza domiciliare e si articola in sub-misure tra cui l'Assistenza domiciliare (Adi) e le Centrali operative territoriali (Cot) che riguarda l'attivazione di seicento centrali operative territoriali con la funzione di collegare e coordinare i servizi domiciliari con vari servizi territoriali, sociosanitari e ospedalieri e con la rete di emergenza, al fine di garantire la continuità, l'accessibilità e l'integrazione delle cure.

Al riguardo, la delib. n. 13/2023 ha evidenziato alcune criticità nell'avanzamento del progetto che hanno riguardato soprattutto le prestazioni di assistenza domiciliare per le quali non risultava ancora verificato e consolidato da parte del Ministero della salute e di Agenas (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) il conseguimento dell'obiettivo atteso per il 2022. Ritardi sono stati accertati anche nell'attuazione della sub-misura delle Centrali Operative Territoriali (Cot) per la realizzazione delle quali è stato registrato un disallineamento nel cronoprogramma che rischiava di mettere in pericolo il raggiungimento del target nazionale di stipula dei contratti per la realizzazione degli interventi.

La deliberazione ha formulato alcune raccomandazioni anche di carattere propulsivo rivolte al Ministero della salute, nel senso di adottare tutte le opportune attività di monitoraggio, verifica e vigilanza, compreso l'esercizio di eventuali poteri sostitutivi, circa la corretta ed efficace attuazione degli interventi da parte dei soggetti attuatori nel rispetto del cronoprogramma procedurale previsto in ambito europeo, nazionale o anche solamente interno per garantire un numero adeguato di punti di controllo delle ulteriori fasi del progetto, al fine di scongiurare eventuali ritardi che possano pregiudicare il raggiungimento degli imminenti target europei.

Con la delib. n. 12/2023, il Collegio si è espresso sullo stato di avanzamento del progetto "Ecosistema innovativo della salute". Per la realizzazione del progetto, il Pnc ha previsto risorse per 437 ml e, quale obiettivo da raggiungere entro il mese di dicembre 2022, ha indicato la "Aggiudicazione e stipula atti formali con i soggetti attuatori ed impegno/erogazione prima quota di finanziamento ai soggetti attuatori pari al 20% dei fondi totali disponibili". Il Collegio ha accertato il mancato raggiungimento dell'obiettivo, non essendo stata impegnata/erogata la prima quota di finanziamento entro il termine stabilito.

Il Collegio ha, inoltre, evidenziato il mancato rispetto, nella individuazione dei soggetti attuatori, della riserva del 40% in favore delle regioni del Mezzogiorno. Pertanto, ha invitato il Ministero della salute ad accelerare la fase di erogazione della prima rata del finanziamento e, per le rate successive, a rispettare le condizioni e le tempistiche di cui all'avviso pubblico per la loro concessione.

Infine, ha raccomandato al Ministero della salute di procedere al monitoraggio delle iniziative, relazionando trimestralmente al Collegio sugli esiti dello stesso, con particolare riferimento all'effettiva allocazione della spesa nella misura del 40% nel Mezzogiorno, nonché al rispetto del principio della parità di genere. Il Collegio, con successiva delib. 23 maggio 2023, n. 22, ha accertato l'intervenuta adozione di misure autocorrettive da parte del Ministero della salute.

Da ultimo è stato attenzionato l'investimento "Salute, Ambiente, Biodiversità e clima", diviso in numerosi sub-investimenti, mirante a rafforzare la capacità, l'efficacia, la resilienza e l'equità del paese nell'affrontare gli impatti dei rischi ambientali e climatici sulla salute, nella convinzione che la salvaguardia di quest'ultima debba passare anche attraverso la tutela e la prevenzione ambientale, in un approccio "One-Health" di tipo globale. Per quanto attiene al sub-investimento mirante al rinforzo del Sistema nazionale di prevenzione della salute dai rischi climatici e ambientali (Snps) e del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (Snpa), il Collegio, con delib. n. 21/2023, ha accertato la presenza di modalità attuative non pienamente efficienti che non hanno consentito all'Istituto

Superiore di Sanità (soggetto attuatore) di effettuare un monitoraggio “in tempo reale” delle azioni poste in essere a livello territoriale. Ha, quindi, invitato l’istituto ad apprestare, *pro futuro*, alcuni correttivi che potrebbero consentire uno sviluppo dell’investimento in termini di maggiore efficienza.

Il Collegio ha altresì rilevato un rallentamento della fase attuativa dovuto a un livello di complessità degli interventi più elevato di quello preventivato in fase programmatoria, e ha constatato che non è stato fatto pieno utilizzo dei poteri di monitoraggio attribuiti all’ente dall’accordo stipulato con le regioni e le province autonome, con la conseguente impossibilità di verificare se le tappe previste per il 2023 siano state effettivamente raggiunte.

#### *Infrastrutture e mobilità*

Nell’ambito delle politiche per le infrastrutture e la mobilità la deliberazione con raccomandazioni n. 24/2023 ha avuto ad oggetto lo stato di avanzamento del progetto “Metropolitane nelle grandi aree urbane”, strumento strategico nell’ambito del completamento degli interventi infrastrutturali nel settore del trasporto rapido di massa.

Il progetto vede quale amministrazione titolare il Ministero delle Infrastrutture. Per la realizzazione del progetto la legge citata ha previsto risorse per 3,7 md, di cui 30 ml per il 2023, oltre ulteriori 723 ml, quali quota parte delle risorse disponibili in bilancio sul medesimo capitolo di spesa, per un totale di 4,423 md. Le opere da finanziare sono state individuate dal d. interm. 20 aprile 2022, n. 97, che contempla undici interventi, di cui due a Genova, quattro a Milano, due a Roma, due a Napoli ed uno a Torino.

All’esito dell’attività istruttoria, il Collegio ha evidenziato che il Ministero, in ordine alle istanze di proroga dei termini degli step procedurali formulate dai comuni, ha gestito tale fase con notevole dilatazione temporale, non riuscendo ad assicurare una definizione in tempi adeguati, oltre alla sostanziale assenza di un effettivo svolgimento dei compiti di monitoraggio, controllo e vigilanza spettanti al ministero quale soggetto titolare, nonché, appunto, criticità nella gestione della procedura di esame e nella definizione delle richieste di proroga dei termini.

La Corte ha raccomandato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di definire, senza ulteriori dilazioni, le richieste di proroghe dei termini degli step procedurali formulate dai comuni in modo coerente con l’istruttoria e alla luce delle effettive necessità di rimodulazione dei termini e a svolgere con effettività e costanza i compiti di monitoraggio, controllo e verifica.

Al progetto “Manutenzione straordinaria dei ponti, viadotti e gallerie” è stata dedicata la deliberazione con raccomandazioni n. 27/2023. Il programma degli interventi di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie della rete stradale di interesse nazionale, in gestione ad Anas S.p.a., prevede il finanziamento degli interventi suddetti, al fine di incrementare i livelli di sicurezza e migliorare le condizioni di transitabilità dell’infrastruttura viaria.

Al programma sono state assegnate risorse per oltre 2,8 md, confluite nell’aggiornamento del relativo contratto di programma (oggetto di apposita convenzione tra Anas e Ministero delle infrastrutture, titolare del programma). In concreto, si tratta di 599 interventi per un totale di 2,8 md (programmati al 30 settembre 2023), di cui 573 interventi di manutenzione straordinaria su ponti,

viadotti e gallerie e ventisei interventi di adeguamento degli impianti e delle opere civili al d.lgs. 5 ottobre 2006, n. 264, nelle gallerie ubicate lungo la rete viaria facente parte dell'estensione della rete TEN-T (rete di trasporti trans-europei). Alla data del 30 settembre 2023 risultano impegnati circa 1,824 md per interventi su ponti e viadotti, e 1,028 md per interventi su gallerie.

Il Collegio ha rilevato talune criticità, sia pure non gravi, in ordine, in particolare, alla piattaforma informatica utilizzata per garantire l'efficace monitoraggio degli interventi inseriti nel programma, nonché allo stato di attuazione dell'esecuzione dei lavori oggetto del programma (la maggior parte degli interventi è in fase "di progettazione", fase durante la quale il processo di spesa, dunque, è ancora in uno stadio non avanzato). Conseguentemente, a fini acceleratori, è stato raccomandato al ministero titolare, con il coinvolgimento di Anas, di istituire o rafforzare forme di coordinamento ulteriori rispetto allo scambio informativo di cui alla piattaforma informatica, effettuando una ricognizione puntuale dello stato attuativo e finanziario di ciascun intervento, allo scopo di definire scadenze realmente conseguibili da parte di Anas.

### *Turismo*

In tale ambito di *policy* è stato verificato il "Fondo unico nazionale per il turismo", ex art. 1, cc. 366-372, l. 30 dicembre 2021, n. 234 (c.d. "legge di bilancio per l'anno 2022") e s.m.i., parte corrente e parte conto capitale.

Il Fondo unico nazionale per il turismo (Funt) è disciplinato dall'art. 1, cc. 366-372, della l. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022), dalla l. 30 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) e in successivi interventi normativi. L'amministrazione titolare è il Ministero del turismo.

L'attività istruttoria è stata incentrata sulla gestione del fondo per la parte corrente e per la parte conto capitale, considerando solo la fase finale della rendicontazione dell'annualità 2022, per poi proseguire sull'intero iter seguito nel 2023.

Con delib. n. 29/2023, il Collegio del controllo concomitante ha evidenziato che il Ministero, pur avendo avviato interlocuzioni costanti con le regioni e con i soggetti attuatori e pur avendo costituito una commissione di valutazione delle proposte progettuali, non ha delineato un preciso cronoprogramma annuale per il conseguimento degli obiettivi programmatici previsti per il fondo di parte corrente. Si è rilevata, altresì, la mancata fissazione dei termini per l'inoltro delle schede di rendicontazione per l'annualità 2022, nonché per l'inoltro delle schede progettuali relative all'annualità 2023.

La Corte ha preso atto della volontà dell'amministrazione di adoperarsi per superare le criticità segnalate nel corso dell'istruttoria e ha raccomandato al Ministero del turismo di dare seguito agli impegni assunti nell'ambito del percorso autocorrettivo intrapreso, nonché di definire un preciso cronoprogramma annuale per il conseguimento degli obiettivi programmatici previsti per il fondo di parte corrente.

Il Collegio del controllo concomitante, quanto alla parte di conto capitale del fondo unico nazionale per il turismo, con delib. n. 30/2023 ha rilevato, anzitutto, l'intervenuta riduzione della dotazione finanziaria del Funt, parte capitale.

Il Collegio ha poi rilevato le seguenti criticità: tra quelle relative all'annualità 2022, la mancata produzione delle previste rendicontazioni e relazioni semestrali sull'avanzamento attuativo e finanziario dei singoli interventi, oggetto di contributo statale; il mancato aggiornamento delle schede progettuali; l'omessa o parziale alimentazione del sistema Bdap (Banca dati amministrazioni pubbliche). Per l'anno 2023, ha evidenziato la mancata fissazione di termini finali per la presentazione delle schede progettuali.

Il Collegio ha infine preso atto del fattivo intento dell'amministrazione di attivarsi per superare le criticità rilevate nel corso dell'istruttoria, indirizzando all'amministrazione centrale alcune raccomandazioni.

## CAPITOLO IX

### CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

#### 1. Profili generali

Le funzioni della Sezione del controllo sugli enti, definite dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, in attuazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, ineriscono al controllo sulla gestione di un'ampia 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 e altri organismi di diritto privato sottoposti a controllo con apposito d.p.c.m.

Si tratta di un controllo generale, che investe tutti i profili della gestione (di legittimità, di regolarità amministrativa e contabile, sulla gestione), demandato in via esclusiva alla sezione, con esito di referto al Parlamento, che accompagna la trasmissione del bilancio dell'ente con i relativi allegati (art. 7). Tale referto, pertanto, investe, oltre che gli aspetti finanziari ed economico-patrimoniali, anche quelli della gestione amministrativa, tra i quali presentano rilievo quelli inerenti alla *governance*, alla struttura organizzativa, alla consistenza e ai costi del personale, al funzionamento dei controlli interni, ai risultati dell'attività istituzionale, alle eventuali partecipazioni societarie, all'attività negoziale. Tra gli enti controllati sono annoverati enti pubblici, anche economici, società partecipate dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche, fondazioni e altri soggetti con personalità giuridica di diritto privato che, pur conducendo una gestione di carattere civilistico, beneficiano di una contribuzione finanziaria o di un apporto al patrimonio da parte dello Stato in capitale, servizi o beni, o mediante la concessione di garanzia finanziaria. L'evoluzione nel tempo dell'assetto organizzativo degli enti pubblici si riflette sull'area del controllo della sezione. Gli enti assoggettati a controllo, mediante l'apposito d.p.c.m. o disposizione di legge o di statuto, sono, al 31 dicembre 2023, complessivamente 315 (321 nel 2022), compresi i 98 Automobile club provinciali e locali. Di essi 205 sono enti pubblici (211 nel 2022, stante la riduzione del numero degli Aci federati), 42 (40 nel 2022) sono società e 68 (66 nel 2022) sono persone giuridiche di diritto privato diverse dalle società.

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 legge n. 259 del 1958, adottando apposita determinazione con cui chiede l'emanazione di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dichiarativo della sottoposizione a controllo. Al riguardo, nel corso del 2023 sono state assoggettate al controllo della sezione le società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 Spa e Soluzioni per il sistema economico società per azioni (Sose S.p.a.) con apposito d.p.c.m. (rispettivamente del 9 gennaio 2023 e del 5 gennaio 2023) e sono state approvate le relative determinazioni sugli adempimenti. Nel mese di dicembre 2023 la sezione è stata informata della fusione della società SOSE nella società Sogei, già controllata da questa Corte. È in corso la procedura di assoggettamento della società Stretto di Messina S.p.a.

## **2. Novità normative e ambiti di attività**

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, l'emanazione, in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937, del d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 riguardante "la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali". Il decreto è entrato in vigore il 30 marzo 2023 e le disposizioni ivi previste sono efficaci dal 15 luglio 2023.

È utile richiamare anche il d.p.c.m. 23 agosto 2022 con il quale è stato adottato il "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" che trova applicazione a partire dai primi rinnovi delle cariche e la cui urgenza era stata segnalata più volte in vari referti della sezione.

Sulle attività della sezione hanno inciso anche le novità introdotte dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), entrata in vigore il 27 agosto 2022, che apporta modifiche all'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016 - Tusp. La novella prevede che la Corte dei conti (ivi inclusa la Sezione di controllo sugli enti, per gli atti deliberati dai soggetti da essa controllati) 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. In materia la sezione, anche alla luce degli approdi ermeneutici delle Sezioni riunite in sede di controllo, si è pronunciata in varie occasioni: con determinazioni n. 28 e n. 29 del 9 marzo 2023 su richiesta dell'AdSP Mar Ligure occidentale (acquisizione della partecipazione detenuta da "Aeroporto di Genova s.p.a." nella società "Sviluppo Genova s.p.a." e nella società "Liguria International s.c.p.a."); con determinazione n. 77 del 27 giugno 2023 su richiesta dell'ACI (costituzione di società interamente partecipata da Sara assicurazioni); con determinazione n. 91 del 7 settembre 2023 su richiesta di UNIONCAMERE (operazione di trasformazione e fusione per incorporazione di Mirabilia Network in

ISNART); con determinazione n. 92 del 7 settembre 2023 su richiesta dell'AdSP MAR IONIO (costituzione di una agenzia per la fornitura di lavoro temporaneo); con determinazioni n. 106 e n. 107 del 28 settembre 2023 su richiesta del CNR (partecipazione alla società denominata MARLIC s.c.ar.l. e alla società MHIH s.c.ar.l.); con determinazione n. 127 del 14 novembre 2023 su richiesta di Automobile Club Palermo (costituzione di una società *in house* denominata "Gestione ACI Palermo" s.r.l.).

Nell'ambito dei referti del 2023 sono proseguiti gli approfondimenti su alcune questioni già emerse nel precedente esercizio e che avevano trovato solo parziale soluzione: le problematiche connesse all'esercizio del controllo analogo nei riguardi delle società *in house*, quelle legate all'interpretazione della complessa normativa sul cd. "tetto" ai compensi degli organi degli enti e delle società partecipate, nonché quelle connesse alle modalità di esercizio del controllo ex art. 12 nei confronti delle società e degli enti retti da un amministratore unico. Sono stati ancora oggetto di esame e monitoraggio gli effetti della pandemia da Covid-19 sui singoli enti e l'impatto, sia sotto il profilo della gestione amministrativa che sotto quello economico-finanziario, della relativa normativa emergenziale.

Fra i recenti e importanti compiti affidati all'Istituto, il più rilevante attiene alle attività di controllo connesse al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), come declinate dall'art. 7, comma 7, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108. In tale ottica anche la sezione è stata chiamata a fornire il proprio contributo, dapprima di analisi e, quindi, di controllo gestionale nei confronti di quegli enti controllati che sono destinatari dei finanziamenti del Piano. In particolare, la sezione ha previsto che i singoli referti debbano contenere anche una disamina di progetti, risorse e tempi di realizzazione dettati dal PNRR. Conseguentemente, nel corso dell'anno, i referti approvati hanno dato conto al Parlamento, in apposito paragrafo, dell'esito del riscontro effettuato sui singoli enti controllati, anche tenendo conto dei parametri indicati dall'art. 7, comma 7, del d.l. n. 77/2021 ed è stato effettuato uno specifico monitoraggio i cui risultati hanno consentito di predisporre, anche per il 2023, due Relazioni approvate con deliberazioni n. 26 del 9 marzo 2023 "Monitoraggio sullo stato di attuazione del PNRR al 31 dicembre 2022" e n. 119 del 31 ottobre 2023 "Monitoraggio sullo stato di attuazione del PNRR (gennaio-giugno 2023)" allegate alle Relazioni semestrali predisposte dalle Sezioni riunite in sede di controllo, sensi dell'articolo 7 della legge citata.

Molti sono gli enti, assoggettati al controllo, che hanno un ruolo di primaria importanza ai fini dell'attuazione del PNRR: 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.), dell'Enit, agenzia nazionale del turismo, per la quale il d.l. n. 44/2023 prevede la facoltà di trasformazione in società per azioni, del Gruppo Ferrovie dello Stato, della Consip, di Invitalia, dell'Istat, nonché di Cassa Depositi e Prestiti, che svolge principalmente attività di *advisory* e di diretta collaborazione nei confronti di imprese ed enti pubblici, con il compito di semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e obiettivi del PNRR.

Accanto agli effetti dell'emergenza epidemiologica e alle necessità legate al PNRR le attività di referto dell'anno hanno preso in esame le misure attinenti al

contenimento della spesa pubblica, alla razionalizzazione degli assetti organizzativi, attraverso la riduzione o l'accorpamento delle strutture, alla ricollocazione delle funzioni, nell'ottica di un efficientamento della gestione. Il riferimento è ad alcune disposizioni recate dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234 (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, nonché della legge del 30 dicembre 2023 n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026).

### **3. Principali determinazioni di controllo**

In attuazione del programma di controllo varato con la determinazione n. 16 del 23 febbraio 2023, la sezione ha deliberato, nel 2023, 136 determinazioni di referto riferite agli enti assoggettati al controllo. Pur necessariamente riferite a esercizi finanziari precedenti, per i tempi tecnici di approvazione dei bilanci da parte degli enti e per i termini fissati per l'esercizio del controllo stesso della Corte, esse contengono dati e informazioni il più possibile aggiornati sino alla data del referto.

Si riportano di seguito le valutazioni di sintesi più significative, quali risultano dalle singole relazioni della sezione, su enti aventi analoga struttura e chiamati alla medesima funzione istituzionale, oltre a riassumersi le risultanze di alcuni referti di rilievo approvati nell'anno in esame.

#### *Enti previdenziali privati*

Alla categoria degli enti previdenziali privati appartengono gli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie (cosiddette casse professionali) trasformati, a decorrere dal 1° gennaio 1995, in associazioni o in fondazioni con personalità giuridica di diritto privato, ai sensi del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509 e quelli, aventi la medesima configurazione di diritto privato, costituiti per effetto del d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103.

La Corte dei conti esercita il controllo sugli enti previdenziali privati per espresso disposto legislativo in ragione delle finalità di pubblico interesse perseguite e dell'obbligatorietà della contribuzione 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, attori 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. In tema, alcune questioni rilevanti sono state trattate nella relazione del Presidente della sezione in occasione dell'Audizione presso la Commissione bicamerale "enti gestori" in data 5 dicembre 2023. In tale occasione, in particolare, è stato sottolineato come la privatizzazione disposta dal d.lgs. n. 509/1994 abbia interessato tredici Casse (cui si aggiungono due enti di assistenza obbligatoria), cui prima del 1994 era riconosciuta la natura di enti pubblici, mentre quella intervenuta nel successivo biennio (d.lgs. n. 103/1996), che ha

riguardo a cinque enti, è finalizzata ad ampliare la tutela pensionistica verso altre categorie di liberi professionisti. Delle Casse appartenenti all'emisfero della previdenza privata, soltanto l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (Inpgi) svolgeva funzioni sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria (Ago), avendo, cioè competenza a provvedere, tra l'altro, in tema di ammortizzatori sociali. È ben noto come i numerosi provvedimenti volti a ristabilire un equilibrio previdenziale della gestione principale (quella cioè a tutela dei giornalisti con rapporto di lavoro dipendente) gravemente compromesso in ragione, principalmente, della crisi strutturale del settore dell'editoria, non abbiano sortito effetto, di talché l'articolo 1, comma 103, della legge n. 234/2021, ha disposto che, allo scopo di garantire la tutela delle prestazioni previdenziali dei giornalisti, con effetto dal 1° luglio 2022, l'Inps acquisisca la competenza assicurativa previdenziale degli stessi lavoratori e subentri all'Inpgi nei relativi rapporti. (...)

Integrano la citata relazione numerosi approfondimenti tematici, soprattutto sulle politiche degli investimenti mobiliari e immobiliari posti in essere dagli Enti in parola i cui rendimenti, insieme ai contributi versati dagli iscritti, concorrono al perseguimento della propria missione istituzionale.

### *Inail*

Le attività dell'Istituto, come noto, 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). Dal 1° febbraio 2020 è stato esteso l'obbligo assicurativo Inail ai lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore attraverso piattaforme anche digitali. L'art. 34 del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36 ha previsto l'estensione della tutela assicurativa a tutti i lavoratori subordinati sportivi, superando così le limitazioni previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 38 del 2000 (sportivi professionisti dipendenti). Tale estensione decorre dal 1° gennaio 2023. L'art. 66, c. 4, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, ha esteso, a decorrere dal 1° gennaio 2022, la tutela assicurativa anche ai lavoratori autonomi iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo. L'articolo 1, c. 103, della l. 30 dicembre 2021, n. 234, ha disposto con decorrenza dal 1° luglio 2022 l'assicurazione obbligatoria presso l'Inail dei giornalisti professionisti, dei pubblicisti e dei praticanti titolari di un rapporto di lavoro subordinato di natura giornalistica, prima assicurati presso l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (Inpgi). L'Istituto ha segnalato una consistente crescita dell'attività ispettiva motivata con la ripresa delle attività economiche e produttive intervenuta nel corso del 2021, conseguente alla minore incidenza degli effetti della pandemia: il raffronto tra i dati disponibili mostra in effetti che il numero delle aziende ispezionate (9.504) registra un incremento del 27% circa rispetto al dato del 2020 (7.486).

I risultati economico-finanziari dell'Istituto espongono, anche per il 2021, dati di segno positivo, sia per l'avanzo finanziario di competenza che per quelli economico e patrimoniale, così come una elevata consistenza dell'avanzo di amministrazione,

del patrimonio netto e della liquidità. La gestione finanziaria si è chiusa con un avanzo finanziario di competenza pari a euro 0,82 md che, rispetto a quello del 2020 (1,57 md), presenta un decremento del 47,64%, riconducibile alla riduzione sia delle spese impegnate sia, soprattutto, delle entrate accertate. La situazione di cassa si è mantenuta in equilibrio, atteso che il saldo iniziale, pari a 33,34 md, cui si è aggiunto il saldo tra riscossioni e pagamenti, ha raggiunto il risultato finale di 34,87 md. Di conseguenza è aumentato anche il risultato di amministrazione - frutto del predetto avanzo di cassa, cui va ad aggiungersi il saldo tra residui attivi e passivi - che è pari a 40,46 md di euro (39,63 md nel 2020), di cui 6,49 md vincolati e 33,97 md disponibili.

### *Inps*

Il conto consuntivo del 2021 ha esposto un avanzo finanziario di 88,576 md, un risultato d'esercizio negativo per 3,711 md e un patrimonio netto che a fine esercizio passa da 14,559 a 10,848 md. È quanto emerge dalla relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2021 dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Inps), che ha evidenziato come nell'aggregato delle entrate correnti, che nel 2021 risultano pari a 386,382 md, con un incremento di 12,697 md rispetto al 2020, quelle contributive rappresentano il 61,31% di quelle accertate.

Per quanto concerne le spese, le uscite per prestazioni istituzionali sono state pari a 359,843 md, di cui 273,960 per trattamenti pensionistici (269,055 nel 2020) alimentati per 61,292 md dalla gestione attraverso la quale lo Stato finanzia le gestioni previdenziali e gli interventi assistenziali.

Tra gli interventi assistenziali l'impegno per reddito e pensione di cittadinanza è stato di 8,433 md, mentre l'Istituto ha rappresentato che delle oltre 182 mila prestazioni indebite individuate per gli anni 2021 e 2022 (fino a ottobre), sono da recuperare 671 ml.

Sono state 12.025 le ispezioni di vigilanza in materia previdenziale. I lavoratori trovati in posizione irregolare sono stati 223.508 (di cui l'1% totalmente in nero). L'ammontare di contributi omessi o evasi accertati risulta pari a 534,235 ml rispetto ai 375,808 ml del 2020. Il numero di ispettori in forza all'Istituto continua a diminuire, passando da 1.021 del 2020 a 942 (-7,7%) nel 2021. In aggiunta alle ordinarie funzioni, il 2021 registra un ricorso minore del 40% alle misure di sostegno al reddito e di mitigazione del rischio di povertà sia attraverso l'erogazione di ammortizzatori sociali (Cassa integrazione guadagni e prestazioni temporanee con Covid-19 (ore autorizzate 1.790.681.563 rispetto a quelle utilizzate 654.600.871), che alle indennità Covid-19 (c.d. bonus) per le quali la spesa è di 2,324 md.

Oltre all'assetto organizzativo dell'Istituto, particolare attenzione continua a essere dedicata ai temi della riscossione dei crediti contributivi la cui performatività è in costante peggioramento, alla gestione del contenzioso e di quella dei mutui, nonché al concreto aggiornamento delle previsioni statistico-attuariali e all'utilizzo delle stesse nell'analisi della spesa pensionistica e nell'indicazione delle misure di riequilibrio.

La sezione controlla gli enti di ricerca e formazione, settore che tradizionalmente comprende sia i venti enti pubblici di cui al d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, 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 e 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. 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 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.

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 del 2016 e 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. 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. A tal fine 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 delle ultime leggi di bilancio. 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.

Le analisi condotte sui rendiconti e sui bilanci di esercizio per i referti al Parlamento approvati dalla sezione nel 2023, 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 Piano nazionale della ricerca e dunque legati alla valutazione del loro pregio scientifico, alle attitudini di eccellenza e alle capacità di attrazione di finanziamenti degli enti del settore. Va segnalata, infine, la riscontrata 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 del d.lgs. n. 218 del 2016.

### *Cnr*

La riorganizzazione 2018-2020 della rete scientifica ha concentrato le risorse umane, finanziarie e strumentali in un numero limitato di Istituti a competenza specifica. A fine 2021, gli istituti operativi erano 88, a fronte dei 101 presenti alla fine del 2017, con un'articolazione territoriale di 88 sedi principali e 220 secondarie. Il personale in servizio al 31 dicembre 2021 era pari a 8.327 unità, evidenziando una lieve diminuzione rispetto al termine dell'anno 2020. Nel 2021 è proseguito l'incremento del numero dei dirigenti, che sono passati dalle 452 unità del 2020 alle 549 unità dell'anno di riferimento. Le 147 unità di personale 2021 comandato presso altre amministrazioni, con oneri a loro carico o a carico dell'ente, sono rispettivamente 10 e 69, entrambi in riduzione sui 19 e 72 del 2020: un numero comunque elevato che impone una verifica dei presupposti, stante il carattere di eccezionalità della prestazione lavorativa resa in comando e le necessarie valutazioni sui loro oneri. La spesa per il personale risulta in crescita dello 0,89%.

Sul versante delle spese di acquisto di beni e servizi, la grande diffusione delle proroghe contrattuali e degli affidamenti diretti fuori convenzioni Consip e MePa deve far porre attenzione alla revisione delle procedure secondo le regole di contabilità e finanza pubblica, nonché del Codice dei contratti. I tempi di pagamento sono negativi e in peggioramento (11 giorni).

Il 2021 chiude con un disavanzo finanziario di competenza (-4,42 ml) che, malgrado il miglioramento sul 2020, è indicativo - se ripetuto per più di tre esercizi - di uno squilibrio tale da dover indurre l'ente a una revisione della gestione e all'adozione dei necessari rimedi. Le entrate accertate, al netto delle partite di giro, si attestano a 1.049,54 ml, con il finanziamento al Mur aumentato da 693,50 a 745,06 ml. Le entrate in conto capitale si attestano a 55,61 ml e sono pari al 5,30% delle somme accertate al netto delle partite di giro, nonché in aumento su quelle accertate nel 2020. Le spese impegnate, al netto delle partite di giro, segnano quota 1.053,97 ml (+5,45%) e la spesa principale è quella relativa ai redditi da lavoro dipendente (602,20 ml di euro). Le attività patrimoniali del CNR hanno registrato nel corso dell'esercizio 2021

una crescita pari 181,53 ml, attribuibile sia al valore dell'attivo circolante, che ha registrato un incremento di 165,95 ml, che a quello delle immobilizzazioni (+15,7 ml). Il conto economico dell'esercizio 2021 espone un avanzo di 155,02 ml, in netto miglioramento rispetto all'avanzo registrato a fine 2020. La differenza tra valori e costi della produzione è pari a 166,86 ml, in significativo aumento rispetto a quella dell'esercizio precedente, andamento ascrivibile alla crescita dei proventi della gestione, in presenza di una diminuzione dei costi della gestione.

#### *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, la cui disciplina normativa di riferimento è costituita principalmente dal citato d.lgs. n. 175 del 2016 e dalle norme di diritto comune. Sono stati sottoposti a verifica, anche nel 2023, numerosi profili, oltre a quelli relativi allo svolgimento delle funzioni e/o attività istituzionali e al loro risultato, fra i quali: le procedure di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni in società già costituite, nonché di alienazione delle partecipazioni possedute; l'osservanza delle disposizioni riguardanti il numero massimo dei componenti e la parità di genere per gli organi di amministrazione e controllo; il rispetto dei limiti retributivi per amministratori e dipendenti; il costo del lavoro; l'osservanza, ove prevista, delle norme in materia di contratti pubblici; il rispetto delle norme in materia di "in house providing", in presenza di affidamenti a società partecipate *in house*; l'andamento dei conti e i risultati di bilancio, compresi eventuali processi di risanamento dei conti aziendali; il volume e le aree d'impiego degli investimenti; la completezza dei documenti contabili (compresi quelli relativi al bilancio consolidato); l'applicazione dei principi contabili internazionali (Ias/Ifrs); il sistema dei controlli interni e il grado e le modalità di attuazione del d.lgs. n. 231 del 2001 (e successive modifiche e integrazioni) sulla c.d. "responsabilità degli enti".

#### *Eni S.p.a.*

Eni S.p.a. opera, quale azienda globale dell'energia, in tutta la catena del valore, svolgendo attività di esplorazione, estrazione e produzione, nonché distribuzione e commercializzazione di prodotti energetici, fino allo sviluppo di processi di economia circolare. Nel complesso il 2021 ha visto il significativo rimbalzo dei risultati consolidati che chiudono con un utile di 5,82 md rispetto alla perdita di 8,64 md nel 2020 e un flusso di cassa operativo di 12,86 md, cresciuto di circa 8 md rispetto al 2020.

Gli effetti della pandemia hanno continuato a pesare sul settore raffinazione e vendita a causa della lenta ripresa del traffico aereo internazionale e della conseguente debole domanda di *jet fuel*, che ha penalizzato la redditività della raffinazione tradizionale, su cui hanno pesato anche i maggiori costi delle *utility* indicizzate al gas e i maggiori oneri per acquisto di certificati emissivi, più che raddoppiati a causa della ripresa e dell'aumento del consumo di carbone in

sostituzione del gas. Il Piano Strategico 2022-2025, comunicato da Eni a marzo 2022, prevede una strategia volta a garantire la sicurezza e la sostenibilità del sistema energetico, mantenendo una netta focalizzazione sulla transizione energetica equa e sulla creazione di valore per gli *stakeholder*.

In ordine ai principali risultati economico-finanziari, Eni S.p.a. chiude l'esercizio 2021 con un utile netto di 7.675 ml, rispetto a 1.607 ml del 2020, con un incremento di 6.068 ml, per effetto, essenzialmente, del miglioramento del risultato operativo (+4.554 ml), del migliore risultato finanziario (+92 ml), dei maggiori proventi su partecipazioni (+399 ml) e di minori imposte per 1.023 ml. Il patrimonio netto di Eni risulta pari a 51.039 ml, in aumento del 14,2% rispetto al 2020 (esercizio in cui era pari a 44.707 ml), per effetto, principalmente, dell'incremento dell'utile dell'esercizio (+6.068 ml), a fronte dell'incremento delle azioni proprie (+377 ml) e del decremento delle altre riserve di utili disponibili (-1.367 ml). Il Gruppo Eni ha chiuso il bilancio con un utile netto di 5.840 ml, rispetto alla perdita netta di 8.628 ml del 2020. I risultati del 2021 sono stati influenzati in maniera significativa dalla ripresa dello scenario dei prezzi delle *commodity* energetiche. In media, nel 2021, il prezzo di riferimento del *marker Brent* si attesta a 71 \$/barile (+70% rispetto al 2020). Il mercato europeo del gas è stato caratterizzato da condizioni estreme a causa dell'offerta "corta" e delle incertezze sui flussi di approvvigionamento dalla Russia.

#### *Enit S.p.a.*

L'Ente nazionale italiano per il turismo nel 2005 è stato trasformato in Agenzia nazionale del turismo, con la funzione di promuovere l'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione. Negli anni ha subito svariate modifiche anche con riguardo all'Amministrazione vigilante. Da ultimo, il d.l. n. 22 del 2021 ha attribuito tale funzione al neoistituito Ministero del turismo.

Ha 42 unità di personale nella sede centrale di Roma e 55 unità nei 22 uffici di rappresentanza all'estero; tali valori risultano in leggera diminuzione rispetto al 2021. Al suddetto personale si aggiungono le 120 unità assunte a cura dell'Enit, previste dall'art. 8, comma 6 *ter*, del d.l. n. 77 del 2021, per far fronte alle esigenze indifferibili del Ministero del turismo correlate alla gestione e alla rendicontazione degli interventi di competenza, nell'ambito del PNRR.

La struttura patrimoniale di Enit registra un netto patrimoniale al 31 dicembre 2022 di € 45.192.210, una consistente disponibilità liquida e limitati debiti commerciali. Dal bilancio di esercizio emerge un avanzo economico pari a € 11.405.445, generato da un valore della produzione di € 53.742.151 e da costi di produzione di € 41.913.211. Tale importante risultato non può, tuttavia, essere letto in una chiave positiva, trattandosi di un Ente con una vocazione volta a migliorare l'immagine turistica sulla base di contributi interamente riconosciuti dallo Stato e che, conseguentemente, dovrebbe tendere al pareggio di bilancio. Un avanzo economico di oltre 11 ml, di cui circa 8 ml frutto di una riduzione dei costi riferiti alle attività e ai servizi istituzionali (rispetto al preventivo 2022), conferma una difficoltà dell'Ente al conseguimento dei propri obiettivi. I continui mutamenti normativi, volti a modificare la *governance* di Enit e a individuare ministeri vigilanti via via

differenti, rappresentano, ancora oggi, un forte condizionamento allo svolgimento della missione dell'Ente, non agevolando la linearità della programmazione nel tempo delle attività. Il già complesso quadro sopra esposto sarà soggetto a ulteriori radicali cambiamenti a seguito del recente intervento legislativo: il d.l. n. 44 del 2023, al comma 1 dell'art. 25, ha previsto che "il Ministero del turismo può costituire nell'anno 2023 una società per azioni denominata ENIT S.p.a., qualificata come in house e amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzioni di Presidente e uno con funzioni di Amministratore delegato, sottoposta ai poteri di vigilanza e controllo del Ministero del turismo. Contestualmente alla costituzione della predetta società l'ente pubblico ENIT sarà soppresso e le relative funzioni saranno attribuite alla società stessa".

#### *Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato*

L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a. è una società per azioni di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze e fornisce prodotti e soluzioni per la sicurezza dei sistemi di riconoscimento e identificazione, tracciabilità, certificazione di qualità, anticontraffazione funzionali alla fede pubblica. La carta d'identità elettronica (CIE) si conferma uno dei prodotti di spicco all'interno del portafoglio con 97,2 ml di fatturato. Il passaporto elettronico, con un fatturato pari a 61,3 ml, registra un forte aumento per le maggiori richieste del Maeci. In aumento il fatturato del permesso di soggiorno che si attesta sui 34,1 ml. Il patrimonio netto al 31 dicembre 2022 si è attestato a 491,4 ml, in aumento rispetto ai valori del 2021 (474,3 ml), in relazione al migliorato risultato di esercizio. Il Poligrafico ha chiuso l'esercizio 2022 con un risultato di esercizio di 65,4 ml, maggiore di quello dell'esercizio precedente. L'area di consolidamento del Gruppo comprende, oltre all'Ipzs, 3 società: Valoridicarta S.p.a. (81,74%), Futuro & Conoscenza s.r.l. (80%) e Istituto della Enciclopedia Italiana S.p.a. (8,16%)

#### *Leonardo S.p.a.*

Leonardo S.p.a. è una società quotata sul mercato azionario gestito da Borsa italiana S.p.a. e istituita come prosecuzione effettiva di Finmeccanica S.p.a., al termine di un processo di fusione per incorporazione di numerose società controllate da quest'ultima. Come la stessa Finmeccanica, Leonardo è società madre (*holding company*) del Gruppo Leonardo costituito da diverse società impegnate in attività di alta specializzazione industriale e l'assetto proprietario risulta costituito per oltre il 30% da partecipazioni in capo al Ministero dell'economia e delle finanze, azionista di controllo ex art. 2359 del c.c., mentre le restanti azioni sono collocate sui mercati istituzionali. Secondo quanto stabilito dall'art. 3 del d.l. 31 maggio 1994, n. 332, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 1994, n. 474 e s.m.i., nessuno, fatto salvo lo Stato, gli enti pubblici o soggetti da questi controllati e quanto altro previsto dalla legge, può possedere, a qualsiasi titolo, azioni della Società che comportino una partecipazione superiore al 3% del capitale sociale rappresentato da azioni aventi diritto di voto (c.d. *Golden Share*, principio riportato all'art. 5.1-*bis* dello statuto di Leonardo S.p.a.).

La società, avente ad oggetto "l'esercizio diretto o indiretto, anche attraverso l'assunzione di partecipazioni in società ed imprese, di attività manifatturiere,

sistemistiche, impiantistiche, di ricerca e di addestramento in settori a tecnologia avanzata con particolare riferimento ai comparti elettronico, informatico, aerospaziale, trasporti, energia, elettromeccanico e meccanico in genere e la prestazione di servizi connessi con le predette attività” (art. 5, statuto), risulta impegnata, in uno scenario internazionale, in diversi settori industriali dell’ambito tecnologico, oltreché nelle correlate attività di carattere più prettamente finanziario.

Riguardo ai risultati contabili, il conto economico registra un incremento di 48,31 ml del risultato prima delle imposte e degli oneri finanziari (pari al 15,79% sul 2021), per effetto del maggiore incremento dei ricavi (454 ml) rispetto a quello dei costi (406 ml), mentre la gestione finanziaria rileva un consistente saldo positivo che porta l’utile, dopo l’applicazione delle imposte, a 1,70 md, rispetto ai 177 ml del 2021. I dati di bilancio consolidato rilevano un utile di 932 ml, un patrimonio netto di gruppo pari a 7,18 md, disponibilità e mezzi equivalenti per 1,51 md.

### *Parchi nazionali*

Attualmente gli enti parco nazionali, istituiti in attuazione della legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394 e assoggettati al controllo della Sezione controllo enti sono ventitré. Sono enti pubblici non economici ai sensi della l. 20 marzo 1975, n. 70, che li colloca nella tabella IV concernente gli enti preposti a servizi di pubblico interesse (art. 9) e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, Mase, istituito dal combinato disposto degli artt. 1 e 4 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173.

Nell’anno 2023 la Sezione del controllo sugli enti ha deliberato il sesto referto unitario al Parlamento, relativo all’esercizio 2021 (determinazione n. 32 del 14 marzo 2023), al fine di analizzare non solo i risultati della gestione economico-finanziaria di ciascun ente, ma anche l’andamento complessivo del settore, mettendo a confronto le gestioni e valutando i saldi economico-finanziari complessivi, anche con apposite tabelle di comparazione.

Con l’art. 55 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 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 e questo anche in relazione ai riflessi finanziari che ne derivano sul bilancio di alcuni in relazione alle spese per l’affidamento di incarichi finalizzati ad attività propedeutiche.

Per quanto riguarda la *governance*, la normativa emergenziale, oltre all’art. 33 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla l. 5 giugno 2020, n. 40, applicabile a tutti gli enti e organismi pubblici, contiene una disposizione speciale per gli enti parco nazionali di proroga del mandato degli organi scaduti al fine di agevolare la programmazione del PNRR nelle aree protette (art. 64-ter del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108).

Per quanto concerne il PNRR, all’esito di una seconda ricognizione al 31 dicembre 2022, a livello generale si evince un coinvolgimento degli enti parco in qualità di destinatari di beni scientifici, tecnici e servizi informatici i cui progetti e le

procedure sono integralmente in capo al Mase, sia in termini finanziari che di realizzazione. Fanno eccezione il PNALM, l'Aspromonte, le Foreste Casentinesi, la Maddalena e l'Asinara, che dichiarano di non essere interessati; all'opposto, comunicano di essere direttamente coinvolti il Gran Sasso e la Maiella, rispettivamente in qualità di soggetto attuatore e soggetto attuatore, nonché realizzatore; mentre la Val Grande, il Tosco Emiliano e i Monti Sibillini dichiarano di aver aderito a progetti proposti da amministrazioni locali.

La gestione finanziaria complessiva del settore mostra, nell'esercizio in esame, un risultato positivo, pari a 67,5 ml, in significativo aumento (87,1%) rispetto al dato globale del precedente esercizio, per l'effetto congiunto dell'aumento dei finanziamenti statali a fronte dei quali si è registrata, complessivamente, una ridotta attività d'impegno degli stessi. Ciò ha prodotto un aumento contabile degli avanzi della gestione corrente (30%) e di quella di parte capitale (143,6%).

#### *Autorità di sistema portuale*

Le Autorità di sistema portuale, enti pubblici non economici, sono dotati di autonomia speciale ed è a loro affidata l'organizzazione e l'amministrazione dei porti marittimi nazionali secondo circoscrizioni di competenza territoriale ridefinite dal d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, con finalità di razionalizzazione del sistema portuale nel suo complesso. La centralità strategica che le Autorità portuali rivestono per l'economia nazionale e per le iniziative economiche coinvolgenti i territori di riferimento, 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.

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. 6 maggio 2021, n. 59, 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 del 13 agosto 2021), nonché gli ulteriori stanziamenti contemplati dall'art. 1 ai commi 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.

### *Autorità di bacino distrettuale del fiume Po*

La sezione si pronuncia per la prima volta sulla gestione delle cinque Autorità di bacino sottoposte al controllo a decorrere dall'esercizio 2022. La prima relazione deliberata riguarda l'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, chiamato alla valutazione del rischio alluvioni, all'individuazione delle relative zone di potenziale pericolo e alla predisposizione dei piani di gestione del rischio stesso, in sinergia con tutti gli organi istituzionali (tra cui 8 regioni, e 3.348 comuni) interessati alla difesa del suolo e allo sviluppo del bacino idrografico del Po.

Il conto consuntivo 2022 è il primo redatto dall'Autorità a partire dalla sua definitiva e completa istituzione (1° febbraio 2021), prevista già nel 2006 dal Codice dell'ambiente, che aveva recepito le disposizioni UE e sostituito le preesistenti autorità di bacino, risalenti al 1989, con le attuali Autorità distrettuali. La costituzione e l'insediamento delle nuove Autorità ha avuto sviluppo complesso, oltre a un anomalo prolungamento dei tempi nella definizione dei criteri di attribuzione e trasferimento del personale e delle risorse finanziarie e patrimoniali delle precedenti autorità. I dati rilevati dalla Corte evidenziano, ciò malgrado, un avanzo di amministrazione (€ 14.044.988) quasi interamente disponibile e un risultato economico di esercizio (€ 16.075.357) positivo; per contro i saldi complessivi di bilancio, il permanere di somme rimaste da pagare da tempo e la presenza di rilevanti economie di gestione danno chiara evidenza di tempi lunghi nel completamento delle attività istituzionali che, dopo gli eventi calamitosi del maggio 2023, dovranno orientarsi anche all'aggiornamento complessivo dei quadri conoscitivi relativi alle frane e alle alluvioni e alla revisione delle linee di assetto della pianificazione di bacino. Si colloca in questo contesto l'intesa operativa sottoscritta tra il Commissario straordinario alla ricostruzione e la stessa Autorità distrettuale del fiume Po, per definire le attività connesse alla ricostruzione post alluvione sul territorio dell'Emilia-Romagna e, in parte, di Toscana e Marche.

### *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 e 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. 3 luglio 2017, n. 117. 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 ( per quest'ultimo, ancora *in fieri*, peraltro, il processo aggregativo sotto il profilo dei bilanci).

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 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 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.

Va rilevato che con determinazione del 8 giugno 2023 n 69 è stato approvato dalla sezione il referto unitario al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2020 delle 14 fondazioni lirico-sinfoniche che, a causa dei diversi tempi di approvazione dei bilanci e alle difficoltà legate alla pandemia, ha subito ritardi. Tali enti presentano 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.

#### *Fondazione MAXXI - Museo nazionale delle arti del XXI secolo*

La Fondazione promuove la creatività culturale contemporanea nazionale e internazionale, svolgendo altresì attività di ricerca; persegue le proprie finalità anche attraverso la realizzazione, la gestione e la promozione dei musei MAXXI Arte e

MAXXI Architettura; svolge, altresì, le attività connesse alla realizzazione alla gestione e alla promozione del museo della fotografia. Nel 2021 l'emergenza sanitaria ha continuato a condizionare le attività del MAXXI, in particolare nel primo semestre, mentre nella seconda parte dell'esercizio vi è stata una significativa ripresa degli ingressi al museo. Nel corso dell'esercizio è stato aperto al pubblico il museo MAXXI L'Aquila ed è stato avviato il progetto del Grande MAXXI. Sul fronte istituzionale, è stato approvato dal Consiglio di amministrazione il nuovo testo di Statuto e la nuova pianta organica; entrambe le delibere hanno poi avuto approvazione ministeriale nel corso del 2022.

I proventi della gestione, nel 2021, sono stati pari ad € 15.274.223, del 38,16% maggiori di quelli del 2020; i costi di gestione, nello stesso anno, sono stati pari ad € 15.177.964, del 38,45% maggiori di quelli del 2020. Il conto economico, nel 2021, chiude con un utile pari ad € 3.673, in diminuzione rispetto al 2020. Lo stato patrimoniale evidenzia un patrimonio netto pari ad € 18.250.566, in aumento del 21,97%.

#### *Istituto nazionale del dramma antico*

L'Istituto nazionale del dramma antico è un'organizzazione non lucrativa di utilità sociale-ONLUS, con sede legale a Roma e amministrativa e operativa a Siracusa, classificata tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, non inserita nell'elenco Istat di cui all'art. 1, comma 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196. Dopo la sospensione della stagione 2020, il CdA ha deciso di mantenere per il 2021 la programmazione rinviata dall'anno precedente. Nonostante la riduzione del pubblico imposta dai protocolli sanitari, che ha previsto un massimo di 1.900 spettatori (su 4.500 disponibili) a replica, è stata registrata l'affluenza di oltre 76.797 spettatori. Gli stessi dati, seppure incoraggianti, non raggiungono ancora quelli registrati nel 2019, ultimo anno in cui è stata possibile una produzione secondo *standard* ordinari di accoglienza del pubblico (157.640 spettatori).

## CAPITOLO X

### CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

#### 1. Profili generali

L'attività istituzionale della sezione delle autonomie si connota per il ruolo svolto nell'ambito del sistema della finanza territoriale, giacché fornisce - attraverso l'indirizzo delle attività di controllo 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. Nell'esercizio di tali funzioni, la sezione offre specifico supporto informativo agli Organi parlamentari e agli altri Organi istituzionali che, nel formulare le valutazioni e le decisioni di politica economica, tengano conto anche del contesto locale e delle esigenze del territorio.

La funzione di indirizzo e di controllo è svolta in sinergia tra diversi livelli, attraverso l'interlocuzione con le Sezioni riunite e con le 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, condividendo dinamicamente competenze diverse che alimentano nuove prospettive d'indagine, strumentali al ruolo istituzionale della sezione. L'esigenza di disporre di un corredo informativo sempre più ricco, da elaborare con adeguate tecniche di analisi, determina l'impegno crescente nell'integrazione "a rete" dei propri sistemi informativi con altre banche dati pubbliche quali: Siope-Plus, ReGiS, Banca dati MOP (Monitoraggio Opere Pubbliche) e PCC (Piattaforma Crediti Commerciali).

Il confronto con altre Amministrazioni che operano nel settore della finanza pubblica si svolge nell'ambito di protocolli d'intesa e tavoli di lavoro avviati da tempo. In tal senso è la cooperazione con il MEF-RGS, al tavolo Arconet, per la risoluzione delle problematiche connesse all'attuazione di alcuni istituti della contabilità armonizzata, e quella con il Dipartimento del Tesoro per il monitoraggio e controllo sull'attuazione del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Imprescindibile è la sinergia con la Ragioneria generale dello Stato, Sogei e DGSIA, per lo sviluppo del potenziale informativo della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) e dei relativi sistemi conoscitivi.

I flussi informativi sulle tematiche di comune interesse sono anche oggetto di interscambio con l'Istat, nell'ambito del protocollo d'intesa finalizzato all'attività statistica e di ricerca scientifica.

Confermato il generale interesse per il "Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici" (SIOPE Plus), 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.

In tale ambito, la sezione è costantemente impegnata a sviluppare modelli di analisi e di aggregazione dei dati che rappresentino evoluzioni innovative della gestione del conoscitivo a disposizione della Corte dei conti (ConosCo), in grado di fornire nuove soluzioni operative che consentano di ottimizzare l'acquisizione e l'elaborazione delle informazioni oggetto d'indagine o di approfondimento in sede di referto. In particolare, nel 2023, la sezione ha avviato specifiche collaborazioni con DGSIA per implementare, da un lato, specifici "dossier" che raggruppino, all'interno del "ConosCo", dati osservati e organizzati per materie d'interesse, condivisibili con le Sezioni regionali di controllo; dall'altro lato per predisporre un modello di analisi delle criticità finanziarie degli enti locali che consenta di formulare anticipazioni e previsioni riferite a un arco temporale prefissato.

La sezione gestisce in autonomia, attraverso la piattaforma *lime survey*, anche l'informatizzazione dei questionari che accompagnano le linee guida su bilanci di previsione, rendiconti e bilanci consolidati degli enti territoriali, nonché controlli interni degli enti locali e bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale. In tal modo si persegue l'obiettivo di accelerare la fase di acquisizione delle informazioni e di migliorare la qualità del dato, anche attraverso il supporto *on-line* agli enti chiamati a compilare i questionari. L'impegno mira a raggiungere standard di efficacia, celerità ed economicità più elevati, riducendo al minimo le difficoltà del compilatore.

Nel contesto di tale attività è stata sviluppata una specifica "tabella PNRR" (in parte precompilata), approvata in sede di linee guida per la relazione dei revisori degli enti territoriali, al fine di ricostruire il quadro complessivo degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) attivati alla data del 30 giugno 2023 e verificarne lo stato di avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Tale strumento - concepito come ausilio all'Organo di revisione, anche ai fini del corretto e tempestivo inserimento degli eventuali dati mancanti nella piattaforma ReGiS, nonché alle Sezioni regionali, per il necessario monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti finanziati - consente di acquisire direttamente informazioni sul territorio a beneficio delle analisi svolte in sede di referto. Nel 2024 si farà frutto dell'esperienza maturata in sede di prima implementazione per renderne più snella la gestione attraverso la completa informatizzazione di tutte le sue fasi (somministrazione, raccolta ed elaborazione dati) e delimitando il perimetro di indagine ai soli dati finanziari approvati in sede di rendiconto 2023, mentre per l'avanzamento fisico del cronoprogramma dei progetti sarà, comunque, richiesto un aggiornamento al primo semestre 2024. I dati acquisiti saranno resi disponibili per l'attività di monitoraggio delle Sezioni regionali di controllo ed elaborati dalla sezione per riferire al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano, così come avviene per le consuete relazioni al Parlamento.

Si conferma la trasversalità dell'attività di gestione dei sistemi informativi rispetto alle funzioni di referto e di coordinamento.

Nel 2023, nell'ambito dell'attività di referto, sono state approvate 5 relazioni al Parlamento. Nell'adunanza del 24 luglio sono state deliberate quelle di 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 (del. nn. 12-13/SEZAUT/2023/FRG). Le indagini sono state condotte sugli andamenti tendenziali della finanza territoriale, scrutinati con valutazioni che si estendono a una pluralità di fonti che vanno oltre il profilo contabile e forniscono indicazioni anche sui temi della programmazione, della gestione e della ricaduta dell'intervento pubblico sul territorio.

Riguardano ambiti specifici e tematiche d'interesse emergente i referti monotematici relativi al già richiamato monitoraggio sullo stato di attuazione del PNRR (del. nn. 3 e 16/SEZAUT/2023/FRG) e alla "Analisi delle modalità di copertura finanziaria nelle leggi regionali di spesa - Anno 2021" (del. n. 10/SEZAUT/2023/FRG).

Supporto informativo è stato garantito al Parlamento, anche in sede di audizione, attraverso un contributo scritto sul tema del ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché dell'introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle città metropolitane.

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 8 deliberazioni (QMIG). La sezione è stata chiamata a esprimersi in materia di spesa per il personale (delib. nn. 2- 4- 18/SEZAUT/2023/QMIG); applicazione del disavanzo di amministrazione (del. n. 9/SEZAUT/2023/QMIG); termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato e computo delle indennità dei sindaci (delib. nn. 11- 15/SEZAUT/2023/QMIG); vincoli di cassa e competenza (delib. n. 17/ SEZAUT/2023/QMIG); potere transattivo della pubblica amministrazione (delib. n. 19/ SEZAUT/2023/QMIG).

Il portale Centrale Pareri nel 2023 è divenuto completamente operativo sia per gli utenti interni (Sezioni regionali di controllo, Sezione delle autonomie, Ufficio di Presidenza) che per i richiedenti pareri (enti territoriali, CAL e associazioni rappresentative). Attualmente, pertanto, l'attività consultiva e nomofilattica è completamente tracciata nel sistema informativo. All'interno dell'applicativo, per il 2023, sono presenti 196 fascicoli.

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 seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e del collegio dei revisori dei conti delle regioni e delle province autonome ai sensi dell'art. 1, c. 170, della l. 23 dicembre 2005 n. 266 e dell'art. 1, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in l. 7 dicembre 2012, n. 213 (delib. nn. 5-6-7-8/ SEZAUT/2023/INPR). Nel mese di ottobre è stato anche prodotto il questionario per il bilancio 2022 degli enti del Servizio sanitario nazionale, collaudato e approvato nel mese di luglio (delib. n.

14/SEZAUT/2023/INPR). Nell'adunanza del 20 dicembre 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 biennio 2022-2023 e quelle rivolte ai sindaci e ai presidenti di provincia, in fase di deposito. Tali indirizzi sono accompagnati da questionari, in continuità con il passato, opportunamente modificati nell'ottica della semplificazione e integrati, laddove il mutato quadro normativo ne palesava la necessità.

## 2. Attività di referto

La funzione di referto al Parlamento - esercitata ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, dell'art. 13 del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786 (convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 1982, n. 51), nonché dell'art. 7, c. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131 - 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", IGEP, MOPA, ReGiS, ecc.).

Nel corso del 2023, l'analisi d'insieme degli andamenti della finanza regionale e locale è stata integrata da indagini monotematiche sullo stato di attuazione del PNRR e sulle modalità di copertura delle leggi di spesa regionale.

### *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni/province autonome*

Gli esiti dell'indagine sulla gestione finanziaria delle regioni, con riferimento al quadriennio 2019-2022, sono stati illustrati nella relazione approvata con delib. n. 13/SEZAUT/2023/FRG. L'analisi prende le mosse dallo scenario macroeconomico di riferimento e dai dati tendenziali di finanza pubblica, con una attenzione particolare dedicata alla programmazione espressa nei documenti regionali (DEFR) e agli accordi internazionali sottoscritti dall'Italia, quali l'Agenda ONU 2030, per la cui attuazione il coinvolgimento degli enti territoriali emerge per importanza e valenza strategica. Dalla ricognizione dei documenti di programmazione economica e finanziaria delle regioni è rilevabile un generale miglioramento degli strumenti di monitoraggio dei risultati in termini di efficienza ed efficacia, sulla base degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. L'indagine è stata condotta anche attraverso l'esame degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) elaborati dall'ISTAT e introdotti, nel 2016, nella legge di contabilità e finanza pubblica.

Gli andamenti complessivi della finanza regionale sono stati osservati attraverso i dati di bilancio relativi al triennio 2019-2021, con riferimento ai principali indicatori della salute finanziaria, economica e patrimoniale degli enti, nonché con riguardo al rispetto degli equilibri di bilancio, mentre l'esercizio 2022 è stato esaminato, con specifico riguardo ai flussi di cassa delle entrate e della spesa. L'evoluzione dell'indebitamento - osservata non solo come andamento complessivo, ma pure per ciascuna area geografica, attraverso il raffronto tra debito regionale e PIL - è stata esaminata tenendo conto anche degli esiti istruttori delle relazioni sui rendiconti regionali da parte dei collegi dei revisori dei conti, redatte in conformità alle linee guida emanate dalla Sezione delle autonomie.

A completamento dell'indagine è stata, poi, rappresentata un'analisi sulla gestione patrimoniale delle regioni e delle province autonome.

È stato evidenziato uno sforzo significativo delle regioni e province autonome per il contenimento della spesa nel biennio 2021-2022, malgrado le imprevedute difficoltà legate al forte rialzo dei prezzi energetici e alle nuove spinte inflazionistiche, che si sono aggiunte allo *choc* pandemico del 2020. Il contenimento ha riguardato, in particolare, la spesa 2021 per il personale a esclusione di quello sanitario. Si è, altresì, rilevato come, a fronte di un equilibrio di bilancio in termini di competenza sempre positivo, il risultato di amministrazione sia stato, generalmente, insufficiente ad assicurare l'integrale copertura ai fondi accantonati, vincolati e destinati. Il debito complessivo, in calo di quasi il 4% sul 2019, si è attestato a 40,7 md nel 2021, con un'esposizione che ha registrato valori più rilevanti per Lazio, Piemonte, Campania e Sicilia.

In aumento (+12,35%) gli accertamenti delle entrate, al netto delle partite di giro, riferiti alle regioni a statuto ordinario (RSO) per il triennio 2019-2021, con analoga tendenza positiva (+10,23%) registrata nelle regioni a statuto speciale (RSS). L'impatto dei trasferimenti erariali emergenziali - ancora di segno positivo - ha inciso, tuttavia, sulla composizione delle entrate riducendo i livelli di autonomia finanziaria.

L'insieme complessivo degli impegni di spesa è cresciuto attestandosi intorno ai 225,4 md nel 2021, ma al netto della sanità l'andamento è decrescente, ed è pari a 85,5 md. In lieve riduzione la spesa in conto capitale.

La spesa sanitaria che ha inciso maggiormente su quella corrente è costituita in gran parte da trasferimenti alle aziende per il Servizio sanitario, la cui gestione dei servizi è stata valutata esaminando i livelli essenziali di assistenza (LEA) 2021 su base regionale, non solo nella loro componente "core", ma anche negli altri indicatori. Una valutazione di efficienza è stata ricavata comparando la spesa pro capite per le tre aree dei LEA (prevenzione, distrettuale, ospedaliera) con il punteggio registrato da ciascuna regione.

#### *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*

La Relazione sulla gestione finanziaria di comuni, province, città metropolitane per gli esercizi 2020-2022 approvata, con delib. n. 12/SEZAUT/2023/FRG, ha evidenziato, nel 2022, un miglioramento dei risultati di bilancio degli enti locali, con un calo dei disavanzi a beneficio della finanza pubblica nel suo complesso. Gli effetti residuali della pandemia hanno registrato un impatto piuttosto ridotto, con conseguente ripresa delle entrate proprie dei comuni, e diminuzione delle esigenze straordinarie di spesa; gli interventi statali compensativi della perdita di gettito e a sostegno della spesa sono stati reindirizzati a contrastare le conseguenze dei rincari energetici.

I dati di cassa 2022, rilevati dal "Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici" (SIOPE), hanno confermato la tenuta dei bilanci dei comuni, nonostante il calo dei finanziamenti, che seppur elevati sono risultati in discesa sul 2021. Il permanere dei trasferimenti correnti e il riavvio delle riscossioni hanno determinato il miglioramento delle entrate tributarie, contributive e di natura perequativa. Il saldo positivo di cassa ha confermato l'impulso alla ripresa.

Sul versante dei pagamenti, sono stati ridotti i tempi di liquidazione delle fatture per debiti commerciali, anche se non è stato raggiunto l'obiettivo PNRR.

In miglioramento i saldi complessivi dei rendiconti 2021. Il risultato d'amministrazione, ampiamente positivo per i comuni (52,09 md), non è sufficiente ad assicurare l'integrale copertura ai fondi accantonati, vincolati e destinati, al netto dei quali si registra un disavanzo di circa 3,56 md, che tuttavia è risultato in calo del 36% rispetto all'anno precedente. Analogamente hanno chiuso in avanzo le province (361,8 ml) e le città metropolitane (507,1 ml).

Espansiva la dinamica della spesa in conto capitale, grazie ai finanziamenti statali finalizzati agli investimenti e alla minore pressione esercitata dai vincoli di finanza pubblica, rimodulati dal 2019. Si è registrato, infatti, un incremento nei relativi impegni di spesa superiore al 15% nei comuni e nelle province e pari al 17% nelle città metropolitane. Tuttavia, la crescita del FPV in conto capitale - più sostenuta per le province e le città metropolitane (rispettivamente 24,9% e 19,8%), a fronte del 10,7% dei comuni - se, da un lato, conferma la maggiore dotazione di risorse, dall'altro evidenzia le difficoltà nel finalizzare quelle disponibilità in erogazione di spesa nell'esercizio.

Sul fronte delle opere pubbliche sono risultati numerosi gli enti locali soggetti attuatori di progetti PNRR, le cui risorse si sono sommate a contributi precedentemente assegnati dal legislatore, per favorire lo sviluppo territoriale, l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e far fronte al dissesto idrogeologico.

A fronte di un decremento della quota di debito finanziario e del ricorso ad anticipazioni, si è registrato un lieve aumento dello stock del debito complessivo, con l'eccezione delle province (-3,6%). In diminuzione i debiti fuori bilancio riconosciuti, che per lo più sono derivati da sentenze esecutive, la cui frequenza ha determinato l'esigenza di aumentare gli stanziamenti all'apposito fondo per il contenzioso.

Sono, altresì, risultati costanti gli *asset* in immobilizzazioni materiali che spiegano l'elevata patrimonializzazione.

Numerose sono risultate le procedure di riequilibrio finanziario pluriennale e quelle di dissesto in essere, 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. Spesso le criticità finanziarie non si legano a debiti effettivi, ma ad accantonamenti a fondi prudenziali; anomalia che suggerisce una revisione dell'attuale sistema normativo che renda più efficaci gli istituti del risanamento.

In conclusione, è stata richiamata l'attenzione sul rischio che il progressivo ritorno a un contesto ordinario, venuti meno gli effetti degli interventi emergenziali, possa evidenziare ulteriori criticità, specie allorché verranno nuovamente introdotti vincoli di finanza pubblica a seguito del ripristino delle misure europee.

*Contributi alla relazione ex art. 7, comma 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77*

L'art. 7, c. 7, del d.l. 31 maggio 2021 n. 77, assegna alla Corte dei conti il compito di redigere la relazione semestrale sull'attuazione del PNRR; tale competenza è affidata alle SSRR in sede di controllo. Come stabilito in sede di programmazione, la Sezione delle autonomie, nell'esercizio della propria funzione di referto al Parlamento sulla finanza territoriale, ha offerto un contributo all'osservazione delle

attività svolte da regioni, enti del Servizio sanitario regionale ed enti locali quali “soggetti attuatori”, anche attraverso una sintesi del monitoraggio svolto dalle Sezioni regionali di controllo.

A tal fine nella relazione approvata nell’adunanza del 3 marzo (delib. n. 3/SEZAUT/2023/FRG) ha dato conto dell’osservazione condotta sugli interventi, in essere al 31 dicembre 2022.

L’analisi è stata svolta sulla base dei dati disponibili nel “dataset” (predisposto dalla sezione), elaborato e integrato attraverso il sistema conoscitivo “ConosCo”, al fine di ottenere un ausilio nella mappatura e nel monitoraggio dei progetti identificati dai CUP (Codice Unico di Progetto). L’attenzione è stata focalizzata sui centri di responsabilità e sulla relativa gestione delle risorse.

È emerso il ruolo prevalente dei comuni che hanno investito, prioritariamente, in “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”, nella “Tutela del territorio e della risorsa idrica” e nel potenziamento dell’offerta dei “Servizi di istruzione: dagli asili nido alle università”.

Attraverso l’impiego di alcuni indicatori finanziari, limitatamente ai comuni, sono stati tratti elementi per valutare se i soggetti attuatori avessero una situazione di bilancio adeguata a sostenere gli interventi, come la realizzazione di nuove infrastrutture o l’efficientamento energetico, che potrebbero procurare potenziali incrementi o contrazioni di spesa corrente.

Ai risultati dell’analisi svolta sulla base degli indicatori si è aggiunta la segnalazione degli enti in stato di dissesto finanziario e in piano di riequilibrio finanziario e la classificazione dei comuni in otto fasce demografiche, per consentire una valutazione complessiva che tiene anche conto dell’aspetto dimensionale.

Ai fini della classificazione degli enti, sono stati presi in considerazione due indici: la capacità di realizzazione e il margine corrente. Combinando i valori rilevati, è stato possibile posizionare i comuni in 4 quadranti e analizzarne la ripartizione per fascia demografica e regione, associando a queste i CUP attivati con riferimento agli interventi del PNRR.

I finanziamenti richiesti dalle regioni e province autonome nonché dagli enti sanitari risultavano fortemente concentrati nel Mezzogiorno. Gran parte degli interventi sono stati programmati sulla Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura” e sulla Missione Salute (M6); seguono quelli sulla Missione 5 “Inclusione e coesione” e Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”.

Le iniziative relative alla Missione Salute coinvolgono le regioni per l’organizzazione del servizio nel territorio, ma spesso, anche nell’attuazione diretta, talvolta in solido con gli enti sanitari eventualmente delegati, in virtù di quanto previsto dai Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS).

L’analisi è stata completata con una rassegna degli esiti delle prime indagini condotte - su aree tematiche, quali “Missioni”, “governance”, “contabilizzazione e sistema dei controlli” - dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, che attraverso proprie deliberazioni di parifica o specifici report *ad hoc* hanno sintetizzato l’attività di ricognizione degli interventi attivati sul territorio e formulato prime considerazioni sul rispetto degli obiettivi e dei relativi tempi di attuazione.

Le indagini delle Sezioni regionali, sullo stato di avanzamento del PNRR rispetto alle singole “Missioni”, alle modalità di affidamento delle gare, alle criticità

riscontrate, sono state compendiate anche nella successiva delib. n. 16/SEZAUT/2023/FRG.

Il 27 ottobre 2023 è stata, infatti, approvata una nuova relazione che, tenendo conto della prospettiva di una parziale revisione del Piano *in itinere*, ha rappresentato lo stato di avanzamento dei progetti finanziati con fondi PNRR, con aggiornamento dei dati al primo semestre 2023.

La ricognizione, in sede locale, sullo stato di attuazione dei progetti, è stata condotta sui dati disponibili nella piattaforma ReGiS e su quelli raccolti sul territorio, attraverso gli organi di revisione degli enti locali e delle regioni secondo quanto previsto dalle linee guida emanate dalla Sezione delle autonomie per la relazione sul bilancio di previsione di tali enti per il triennio 2023-2025.

Attraverso l'utilizzo della piattaforma ReGiS (sezione "open data"), con aggiornamento 25 settembre 2023, è stato costruito un *database* in cui risultavano censiti 122.203 progetti, di cui l'88,96% intestato agli enti locali e la restante parte a regioni/province autonome ed enti del Servizio sanitario nazionale.

Le informazioni acquisite attraverso la somministrazione della "tabella PNRR", hanno evidenziato diverse difficoltà nella corretta rappresentazione contabile dei dati finanziari e dello stato di avanzamento del cronoprogramma. Il campione di riferimento, diverso da quello esaminato sui dati ReGiS, anche con riguardo all'intervallo temporale (30 giugno) ha confermato tendenzialmente alcune informazioni già acquisite.

In particolare, i progetti "attivi" si concentravano, principalmente, sulla "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" e sulla "Tutela del territorio e della risorsa idrica" per gli enti locali; su "Turismo e Cultura 4.0", "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" (M6C2), "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario" (M6C1) e "Politiche per il lavoro" (M5C1) per le regioni e province autonome.

Per entrambi i comparti osservati, i progetti definiti come "chiusi" riguardavano, essenzialmente, la "Tutela del territorio e della risorsa idrica", ove sono compresi la maggior parte dei progetti "non nativi PNRR".

#### *Referto al Parlamento sulle leggi di spesa*

Un'approfondita analisi sulle coperture finanziarie delle leggi di spesa regionali relative al 2021 è stata condotta dalla sezione sulla base dei dati forniti dalle Sezioni regionali di controllo e approvato con delib. n. 10/SEZAUT/2023/FRG. Lo scopo della relazione è stato quello di costituire una fonte informativa di ausilio e di riferimento per le Giunte e le Assemblee legislative, nell'ottica di una migliore qualità della loro produzione normativa, e rappresenta un utile strumento di supporto nello svolgimento dei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali, necessariamente preceduti dalle analisi condotte sul complesso delle leggi di spesa regionali promulgate nell'anno.

Anche sulla base della chiara giurisprudenza della Corte costituzionale, è stata evidenziata come essenziale la redazione di relazioni tecniche che accompagnino le leggi di approvazione regionale e forniscano i più completi elementi informativi sulla quantificazione degli oneri previsti, la loro tipologia e le relative coperture, a pena - nell'ipotesi più grave - dell'insorgere di possibili dubbi di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Il quadro rilevato sulle diverse tecniche di quantificazione e sulle diverse modalità di copertura adottate dalle regioni nella legislazione del 2021 è risultato complesso e talvolta disomogeneo. Malgrado, infatti, un progressivo affinamento delle tecniche utilizzate, persistono aspetti di criticità segnalati dalle Sezioni regionali di controllo, come l'insufficiente esposizione, nelle relazioni tecniche, delle informazioni sulla natura degli oneri e sulla loro quantificazione, nonché il frequente - non consentito - ricorso dei legislatori regionali a risorse già stanziare in bilancio come mezzo di copertura di nuovi oneri.

Nell'esercizio dell'ausiliarità intestata alla Corte dei conti dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione, l'analisi continuativa e annuale del complesso delle coperture finanziarie delle leggi di spesa regionali intende offrire un quadro complessivo e puntuale dell'impatto della legislazione di spesa delle regioni stesse, stimolando gli Esecutivi e le Assemblee regionali - nella loro autonomia - a una migliore qualità della legislazione.

### **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 della legge n. 131/2003, art. 7, c. 7.

#### *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. La l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, c. 166, 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 e sul rendiconto. Il c. 170 ne ha esteso l'applicazione agli organi del Servizio Sanitario Nazionale. Nell'ambito, poi, delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, l'art. 1 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, ha previsto, tra l'altro, misure analoghe, 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 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 2023 sono state pubblicate le 5 delibere elencate in premessa, che rappresentano un supporto per lo svolgimento dei controlli finanziari sugli enti locali, favorendo una diffusione generalizzata delle verifiche sul ciclo di bilancio, con particolare riferimento a quelle relative al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica posti dalla legge di bilancio e dalle altre norme di coordinamento finanziario, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e, nel contempo, del coordinamento della finanza pubblica, nell'alveo di un modello di controllo compatibile con l'autonomia degli enti costituzionalmente tutelata.

In tale ambito sono state approvate le consuete linee guida relative ai bilanci di previsione 2023-2025 (delib. nn. 5-7/SEZAUT/2023/INPR) e i rendiconti per l'esercizio 2022 (delib. nn. 6-8/SEZAUT/2023/INPR).

Con riguardo al ciclo di bilancio 2023-2025 sono stati riproposti e integrati alcuni quesiti presenti nella precedente edizione delle linee guida focalizzando l'analisi: sul personale, con particolare riferimento all'adeguatezza della struttura organizzativa, alla pianificazione del fabbisogno in coerenza con i progetti previsti, oltre che alla corretta applicazione delle norme concernenti le facoltà assunzionali derogatorie; sulle modalità di contabilizzazione derogatorie previste dalle recenti norme sulla *governance* del PNRR, sulla corretta evidenziazione contabile delle risorse e delle spese a esso ascrivibili e sulla adeguata conservazione degli atti e relativa documentazione giustificativa ai fini dei successivi controlli; sulle misure organizzative adottate per assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione e sull'implementazione da parte dell'ente di un sistema interno di audit, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni.

Con l'intento di fornire un adeguato ausilio all'Organo di revisione, nonché alle Sezioni regionali, ai fini di un efficace e tempestivo monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti collegati al PNRR, è stata poi introdotta una nuova tabella allegata al questionario, con dati aggiornati al 30 giugno 2023.

Con riferimento alla fase del rendiconto, le "Linee guida" sono intervenute in un quadro di finanza pubblica fortemente caratterizzato, da un lato, per la parte corrente, dal ritorno alle condizioni di gestione ordinaria con la piena ripresa delle procedure di accertamento e di riscossione delle entrate proprie e la parziale cessazione degli effetti delle misure di flessibilità disposte dalla legislazione emergenziale; dall'altro, dall'attuazione del PNRR, programma, come noto, di grande ampiezza strategica e di complessa trama realizzativa che coinvolge in consistente misura finanziaria e funzionale gli enti territoriali.

Le indicazioni rivolte ai collegi sindacali degli enti del Ssn sul bilancio di esercizio, ai sensi dell'art. 1, c. 170, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'art. 1, c. 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in l. 7 dicembre 2012, n. 213" (14/SEZAUT/2023/INPR), sono volte a riscontrare la regolare redazione del bilancio di esercizio 2022 e del bilancio preventivo economico 2023; la corretta tenuta delle scritture contabili, il rispetto dell'equilibrio economico finanziario e patrimoniale; l'esistenza di perdite o di gravi irregolarità. Il controllo che si intende esercitare mira a valutare l'effettiva e trasparente realizzazione delle condizioni di equilibrio di ciascun ente, attraverso il risultato di gestione e la sua capacità di concorrere a quello dell'intero Sistema regionale.

A tal fine è stata dedicata particolare attenzione al percorso di attuazione dei progetti PNRR, con riferimento alla Missione Salute (M6), al fine di monitorare la fase successiva alla sottoscrizione da parte delle regioni e province autonome dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS). I quesiti hanno riguardato, altresì, l'anticipazione ricevuta, la corretta implementazione della banca dati ReGIS, l'adozione di misure amministrative capaci di supportare efficacemente il rispetto dei cronoprogrammi e delle scadenze di rendicontazione degli investimenti. Oggetto di particolare revisione è stata la parte dedicata all'impatto della pandemia (cessata nei primi mesi del 2022), che non è stata eliminata, perché alcuni interventi, pur adottati in risposta alla fase acuta dell'emergenza, sono stati riassorbiti negli attuali programmi volti al potenziamento strutturale del SSN, come ad esempio l'ampliamento dei posti letto nelle terapie intensive e semintensive (uno dei "progetti in essere" ora ricompreso nel PNRR). Inoltre, è stato monitorato il raggiungimento dei *target* previsti dalla regione e provincia autonoma per il recupero delle liste di attesa e l'esistenza di eventuali risorse destinate alla riorganizzazione della rete dei laboratori (art. 29, d.l. n. 73/2021).

Nell'adunanza del 20 dicembre, sono state, altresì, approvate le linee guida sui controlli interni che saranno depositate all'inizio del 2024. In particolare, il collegio ha deliberato le "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 negli anni 2022-2023" e quelle per le "relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2022 negli anni 2022/2023". In tale sede, anche accogliendo le istanze delle rappresentanze unitarie degli enti, è stato esteso l'ambito temporale di riferimento all'ultimo biennio; ciò al fine di avvicinare temporalmente gli esiti dei controlli alla gestione corrente. La revisione dei questionari è stata effettuata secondo una logica sostanzialmente conservativa, che mantiene le tradizionali sezioni tematiche, disponendo specifiche integrazioni laddove necessario. In particolare, modifiche e aggiornamenti sono stati correlati al superamento della fase emergenziale e all'evoluzione degli strumenti di pianificazione delle attività e dei processi organizzativi, in coerenza con le disposizioni normative in essere. Gli interventi più significativi hanno riguardato la sezione del "controllo strategico", che annovera alcuni nuovi quesiti volti a riformulare e attualizzare quelli sul PIAO recuperati dalla soppressa appendice, nonché a verificare le misure attuate e gli esiti degli indicatori di *outcome*, con particolare riguardo alla tematica dell'Agenda 2030 e dei profili anticorruzione, che si accompagnano a un significativo livello di attenzione verso i temi della trasparenza e della valutazione della *performance*.

#### *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. In tal caso si parla di "nomofilachia del controllo", 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. Resta attribuita alle SSRR in sede di controllo la

competenza a pronunciarsi nei casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle sezioni centrali di controllo (art. 17, c. 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102).

La platea dei soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica – con l'attribuzione diretta della funzione consultiva alla Sezione delle autonomie – è estesa, ai sensi dell'art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, alle componenti rappresentative degli enti territoriali.

Nell'ambito del coordinamento, è stato portato a termine un progetto di informatizzazione dell'iter procedurale dell'attività consultiva volto a favorire l'informazione e l'interazione tra le sezioni regionali di controllo e agevolare l'intervento della Sezione delle autonomie per risolvere tempestivamente questioni sulle quali la Corte, nelle sue diverse articolazioni, potrebbe manifestare differenti posizioni interpretative.

Dal 2023, gli enti locali e le loro associazioni rappresentative, tutte le Sezioni regionali, la Sezione delle autonomie e l'ufficio di Presidenza utilizzano l'applicativo "Centrale Pareri", realizzato in collaborazione con la DGSIA, attraverso il quale è possibile consultare le richieste di parere e le questioni di massima (QMIG) pendenti e concluse, gestite in tempo reale sulla piattaforma.

Nell'esercizio dell'attività nomofilattica sono state depositate 8 deliberazioni rivolte a dirimere questioni di massima di interesse generale. La prima, riguardante le "corretta imputazione dell'onere Irap sui compensi dovuti agli avvocati comunali" è stata dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto il quesito proposto è stato ritenuto non direttamente afferente alla materia della contabilità pubblica (delib. n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

La seconda ha riguardato la corretta interpretazione del c. 4 dell'art. 20, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, in particolare in relazione alla verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ai fini dell'esercizio delle facoltà assunzionali. Il dettato della norma è stato ritenuto cogente e non soggetto a interpretazioni estensive del periodo oggetto di osservazione (delib. n. 4/ SEZAUT/2023/QMIG).

La terza questione ha valutato la possibilità di estendere, anche agli enti aventi un piano di riequilibrio ancora in corso d'esame, la facoltà di non applicare al bilancio degli esercizi seguenti il disavanzo d'amministrazione ripianato nel corso di un esercizio per un importo superiore a quello applicato, ai sensi dell'art. 111 del d.l. n. 18/2020, come modificato dalla legge di conversione n. 27/2020. La sezione ha deliberato per estendere tale facoltà anche agli enti il cui piano di rientro sia ancora oggetto d'esame presso la Commissione di cui all'articolo 155 Tuel (delib. n. 9/SEZAUT/2023/QMIG).

La quarta questione, posta dall'Associazione Nazionale dei Comuni italiani (Anci), ha esaminato il tema della corretta attuazione della disciplina relativa alla nuova indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario di cui all'art. 1, cc. 583-586, della l. 30 dicembre 2021, n. 234. La sezione ha concluso che la decurtazione del 10% non è applicabile ai nuovi importi, così come integralmente rideterminati dall'art. 1, cc. 583- 586, della l. 30 dicembre 2021, n. 234, precisando che "il carattere strutturale della riduzione di cui alla l. n. 266/2005, residua, invece, ai soli fini del calcolo del differenziale tra le

indennità pregresse e quelle che saranno a regime dal 2024, o, opzionalmente, dal 2022" (delib. n. 11/SEZAUT/2023/QMIG).

La quinta questione, in ordine di pubblicazione era volta a stabilire la precisa individuazione del termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato, da parte del sindaco uscente, nel caso di indizione anticipata di nuove elezioni. Il quesito è stato risolto nel senso di calcolare il termine per la relazione di fine mandato computandolo a ritroso dalla data fissata per le nuove elezioni, nel caso in cui questa risulti antecedente al termine di scadenza del mandato di cui all'art. 51 del Tuel (delib. n. 15/SEZAUT/2023/QMIG).

La sesta questione ha riguardato la possibilità di individuare criteri idonei a distinguere le ipotesi in cui il vincolo di competenza di talune entrate possa estendersi anche alla gestione di cassa. Il tema, di notevole complessità, è stato analizzato nel corso di due adunanze e risolto nel senso di ritenere che, in assenza di precise indicazioni da parte della legge o dei principi contabili, il vincolo di destinazione specifico, rilevante sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, si concretizza con l'approvazione dei previsti strumenti di programmazione che operino la scelta tra destinazioni talora eterogenee o alternative (delib. n. 17/SEZAUT/2023/QMIG).

La settima questione ha esaminato le modalità di adeguamento del limite al trattamento accessorio del personale dirigenziale. La sezione ha ritenuto che, al fine di garantire l'invarianza del valore medio pro-capite dell'apposito fondo per la contrattazione decentrata integrativa, "deve essere preso in considerazione non solo il personale dirigenziale a tempo indeterminato, ma anche quello a tempo determinato e, in particolare, il personale dirigenziale assunto ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, sia nell'anno base che in quello di applicazione del limite" (delib. n. 18/ SEZAUT/2023/QMIG).

L'ultima questione esaminata nel mese di dicembre - dichiarata inammissibile - è stata posta dall'Anci Lazio in merito al potere transattivo della PA. Prioritariamente il collegio si è soffermato sulla facoltà di presentare richieste di parere in materia di contabilità pubblica alla Sezione delle autonomie da parte delle associazioni rappresentative degli enti locali, ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, come modificato dall'art. 10-bis del d.l. n. 113/2016. In tema di nomofilachia preventiva la Sezione aveva già fornito una "Lettura logico-sistematica" del citato art. 10-bis, nella delib. 2 dicembre 2016, n. 32. La delib. n. 19/SEZAUT/2023/QMIG ha confermato la legittimazione degli enti esponenziali nell'individuazione delle questioni "di maggiore interesse e significatività da parte delle associazioni rappresentative", comportando quindi il riconoscimento di tale legittimazione solo agli enti espressivi del massimo grado di rappresentatività.

#### **4. Audizioni**

Il 20 gennaio 2023 la sezione è stata invitata a fornire un contributo scritto sul d.d.l. n. 57 alla Commissione per gli affari costituzionali del Senato della Repubblica concernente disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragi, o universale e diretto delle province, nonché l'introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle città metropolitane.

Nel documento trasmesso, la sezione ha ripercorso il cammino della riforma avviato con la l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio), che avrebbe dovuto trovare il proprio completamento nel progetto di revisione costituzionale, mai giunto a compimento, all'esito del *referendum* del 4 dicembre 2016.

È stato ribadito quanto più volte segnalato, in sede di audizione, circa l'esigenza di riconsiderare il ruolo delle province e di valutare se le misure adottate potessero trovare ancora motivazione in un assetto istituzionale diverso rispetto a quello progettato dalla riforma costituzionale. D'altra parte, nell'ambito dei referti al Parlamento sulla gestione finanziaria delle province sono stati segnalati i ritardi e le difficoltà che il progetto di riorganizzazione dell'amministrazione locale, delineato dalla legge, ha incontrato nella fase attuativa, in particolare per quanto riguarda il riordino delle funzioni delegate o trasferite alle province.

Il tema del ripristino delle elezioni dirette dei presidenti delle province e dei sindaci è stato ritenuto di carattere spiccatamente politico, ragion per cui lo sguardo della Corte dei conti si è rivolto alle ricadute economiche e organizzative che le scelte in materia comportano.

Al riguardo la Corte ha sostenuto che "la riduzione della spesa per indennità e rimborsi agli organi istituzionali passa, per due momenti fondamentali: quello della revisione della spesa e delle connesse misure di compartecipazione delle Province alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e quello, successivo, di entrata in vigore del nuovo assetto di governo locale". L'andamento degli impegni in conto competenza, per i servizi istituzionali in un periodo di piena vigenza della riforma, quale il triennio 2018-2020, evidenzia un peso piuttosto ridotto del Programma 1 sulla Missione 1 e sul titolo di spesa, che si mantiene pressoché costante nel triennio. Tale impatto che "non costituiva l'essenza della riforma, si determina per il mancato completamento del disegno la cui effettiva realizzazione avrebbe potuto determinare effetti complessivi diversi".

I costi che si accompagnerebbero al ripristino dell'elezione diretta, dunque, rappresenterebbero una componente di non particolare significatività nell'ambito delle grandezze di finanza pubblica, mentre di maggiore interesse potrebbero essere i temi di riorganizzazione complessiva dei livelli di governo territoriale.

D'altra parte, l'elezione diretta potrebbe comportare una maggiore legittimazione degli enti di area vasta, rafforzando la loro posizione nell'ambito di un sistema multilivello e, nel contempo, gli organi di vertice, al pari dei sindaci o dei presidenti delle regioni, sarebbero chiamati a rendere conto delle azioni pubbliche nei confronti del corpo elettorale (*accountability* pubblica).

Per quanto riguarda il riparto delle funzioni, la Corte si è espressa sottolineando come la riforma incompiuta abbia prodotto, sul piano del complessivo funzionamento del sistema autonomistico, effetti che non sono armonizzati, essendo indirizzati a un diverso incompiuto disegno delle competenze.

È, dunque, avvertita l'esigenza di rivedere l'assetto del governo locale, consolidando le funzioni fondamentali delle province, a partire da quelle in materia di pianificazione territoriale, ambiente, edilizia scolastica, viabilità, raccolta ed elaborazione dati, assistenza agli enti locali, pari opportunità, già previste dalla legge. Al tempo stesso occorrerebbe riorganizzare la dimensione territoriale provinciale come presidio del governo dei servizi pubblici a rilevanza economica

locale e concentrare nelle province le “Stazioni Uniche Appaltanti”, la gestione dei concorsi e il monitoraggio dei contratti di servizio per tutti gli enti locali, come era previsto dalla legge Delrio.

La riorganizzazione delle funzioni fondamentali, realizzata nell’ottica della semplificazione amministrativa e attraverso la collaborazione tra i diversi livelli di governo territoriale, potrebbe determinare possibili economie di spesa, soprattutto se accompagnata da un adeguato riassetto delle fonti di finanziamento, atteso che tra le linee del PNRR è previsto anche un complessivo riordino della materia fiscale.



## 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 delib. 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 2023, si conferma particolarmente articolato, anche sotto il profilo delle procedure seguite<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> 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 2022, si vedano le dell. nn. 11 e 25 del 2023). 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 2022 (Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Trentino Alto-Adige, Veneto), mentre altre hanno adottato decisioni di parifica parziale, con esclusione di alcune poste contabili per le quali sono state rilevate criticità (Abruzzo<sup>4</sup>, Basilicata, Campania, Lazio, Liguria, Toscana, Umbria).

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 2023 le Sezioni riunite per la Regione Siciliana hanno sospeso il giudizio di parificazione del rendiconto 2020 e hanno, con separate ordinanze (n. 1 e n. 2 del 2023), sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione:

a) all'art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 158, nel testo vigente *ratione temporis*, all'art. 4, c. 2, (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018) della l. reg. 28 dicembre 2019, n. 30 e all'art. 110, cc. 3, 6 e 9, (Abrogazioni e modifiche alla l. reg. 28 dicembre 2020, n. 33, alla l. reg. 30 dicembre 2020, n. 36 e alla l. reg. 20 gennaio 2021, n. 1) della l. reg. 15 aprile 2021, n. 9, per gli aspetti concernenti l'esatta quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel Conto del bilancio dell'esercizio 2020 in merito al disavanzo finanziario, con riferimento ai parametri costituzionali delle disposizioni ex art. 117, c. 2, lett. e), Cost.; artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost., in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, c. 2, Cost.; art. 81, c. 4, Cost.;

b) all'art. 90, c. 10, (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente) della l. reg. 3 maggio 2001, n. 6, come modificato dall'art. 58, c. 2, l. reg. 7 maggio 2015, n. 9, quanto alle spese sostenute nell'esercizio 2020 per il finanziamento annuale dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A. Sicilia) a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale, con riferimento ai parametri costituzionali delle disposizioni ex art. 117, c. 3; art. 117, c. 2, lett. e); artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost.

Per quanto attiene al rendiconto 2021, le SSRR per la Regione Siciliana, nell'udienza pubblica del 25 novembre 2023, hanno statuito molteplici rettifiche e

---

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 2022 i rendiconti della Regione e della Provincia Autonoma di Bolzano sono stati parificati senza eccezioni (cfr. decisioni nn. 1 e 2 del 28 giugno 2023); in considerazione della pendenza di un giudizio di legittimità costituzionale sull'art. 9 della legge provinciale 4 agosto 2022, n. 10 ("Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022 - 2024"), la decisione delle SS.RR.TAAS n. 3/2023/PARI ha parificato il rendiconto generale della Provincia Autonoma di Trento, per l'anno 2022, con esclusione di alcuni importi di spesa derivanti dai contratti collettivi di lavoro sottoscritti in data successiva al giudizio di parifica dell'esercizio 2021.

<sup>4</sup> Si segnala che il giudizio di parificazione per la Regione Abruzzo ha visto, dapprima, l'adozione della deliberazione n. 199/2023/PARI del 21 luglio 2023, con la quale - facendo riserva di successiva decisione in ordine ad alcuni capitoli di bilancio - è stato parificato il rendiconto generale nelle sue parti rimanenti, ad eccezione di capitoli relativi ad alcuni residui attivi riferiti a progetti ormai conclusi; successivamente, con deliberazione n. 350/2023/PARI, nel dare prosecuzione al giudizio di parificazione per l'esercizio finanziario 2022 con riferimento ai capitoli su cui il giudizio era stato sospeso, sono stati parificati "con riserva" i capitoli medesimi.

correzioni finanziarie (di valore complessivamente superiore a 400 ml) al bilancio regionale e hanno disposto la sospensione del giudizio:

- per gli accertamenti inerenti alle spese sostenute nell'esercizio 2021, per il finanziamento annuale dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A. Sicilia), a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale in merito alle questioni precedentemente sollevate con ordinanze nn. 1 e 2 del 2023;

- per i restanti accertamenti, sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 158, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, c. 1, d.lgs. 18 gennaio 2021, n. 8, applicato *ratione temporis*, e dell'art. 5 (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2019) della l. reg. n. 30/2021, per gli aspetti concernenti l'esatta quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel Conto del bilancio dell'esercizio 2021 in relazione al disavanzo finanziario.

La Regione Siciliana ha impugnato il dispositivo di decisione con ricorso alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, notificato in data 27 dicembre 2023.

Per quanto attiene alla Regione Molise, nel 2023, con la decisione n. 1/2023/PARI, ha trovato conclusione il procedimento di parifica del Rendiconto generale per l'anno 2020, sospeso in attesa di pronuncia da parte della Corte costituzionale. Con sent. 20 dicembre 2022, n. 253 i giudici di Palazzo della Consulta hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-*bis* della l. reg. Molise n. 7/1997, recante una voce di spesa per il personale a carico della finanza regionale prevista senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva. La sezione regionale di controllo, con la citata del. n. 1/2023/PARI, non ha quindi parificato le poste contabili del Rendiconto 2020 relativamente ad un capitolo su cui poggiavano impegni di spesa regolati dalla legge dichiarata costituzionalmente illegittima. Avverso la citata pronuncia la Regione Molise ha proposto ricorso (n. 801/SR/DELC), rigettato dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione con sent. n. 8/2023 del 7 giugno 2023.

Nell'esame del rendiconto per l'esercizio finanziario 2021 la sezione di controllo, con ord. collegiale n. 10/2023/PARI del 14 marzo 2023, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 81, cc. 1 e 3, 97, c. 1 e 119, c. 1, della Costituzione, rilevanti sia in via autonoma che in combinato disposto con gli artt. 117, c. 2, lett. e), 100, c. 2, e 103, c. 2, Cost., delle seguenti disposizioni di legge:

A) artt. 4, c. 1, 6, c. 1, 9 e 1 della l. 29 dicembre 2021, n. 6 ("Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021");

B) artt. 1, 3, 4 e 5 della l. 29 dicembre 2021, n. 7 ("Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali").

Il giudizio di parificazione è stato sospeso in attesa dell'esame della questione da parte della Corte costituzionale.

Fra le peculiarità emerse nel corso del 2023 si segnala che la competente sezione territoriale ha parificato il rendiconto della Regione Toscana con eccezioni, fra cui, in particolare, alcuni capitoli di bilancio relativi alla spesa del personale di supporto

agli organi politici (Giunta e Consiglio); il Collegio ha ritenuto infatti che l'incremento del Fondo 2022 avesse gravato il bilancio regionale di una spesa non consentita dal CCNL e dalla legge statale.

L'incremento in questione era stato disposto con un decreto adottato in attuazione della recentissima l. reg. n. 23/2023. A fronte di un testo non chiaro, la sezione ha privilegiato una lettura "costituzionalmente orientata" della norma regionale, anche in considerazione del fatto che appena sei mesi prima la regione si era indotta ad abrogare la l. reg. n. 1/2009, esposta ad analoghe censure di potenziale violazione del parametro interposto dell'art. 117 Cost. Secondo tale lettura, la norma non poteva legittimamente introdurre (e dunque non ha introdotto) nuove voci di alimentazione del Fondo, ulteriori rispetto a quelle tassativamente previste dal CCNL e dalle leggi statali. In ogni caso, ogni eventuale incremento avrebbe dovuto rispettare anche il "tetto" dell'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 (importo teorico del Fondo consentito nel 2016).

Fermo restando il significato da riconoscere alla legge regionale del 2023, l'analisi si è dunque spostata sul decreto applicativo della stessa, che è stato reputato illegittimo. La mancata parifica dei capitoli relativi alla spesa del personale di *staff* degli organi politici è stata impugnata dalla Regione Toscana davanti alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione che, in data 22 novembre 2023, hanno deciso di sollevare questione di legittimità costituzionale della l. reg. n. 23/2023 e delle disposizioni "reviviscenti" della l. reg. n. 1/2009, sospendendo il proprio giudizio sino all'esito di quello incidentale di costituzionalità.

Come già evidenziato nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023, la Sezione di controllo per il Lazio aveva 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. Il giudizio è stato riassunto nell'ambito dell'udienza pubblica del 25 luglio 2023 e si è concluso con la decisione n. 127 depositata il 2 agosto 2023, con la parifica delle parti sospese.

Per quanto attiene all'esercizio 2022, sono emerse irregolarità ed illegittimità ad "effetto diretto" sul perimetro di parificazione dello schema di rendiconto 2022, esitate nella decisione n. 148 del 29 settembre 2023. La Sezione regionale per il Lazio ha, in particolare, evidenziato la consistente alterazione del risultato di amministrazione (a motivo della conservazione di residui attivi in assenza dei relativi presupposti di legge; di irregolarità nella gestione contabile del perimetro sanitario, rispetto alle prescrizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011; della sottostima della parte accantonata del risultato di amministrazione e, in specie, del fondo a copertura dei residui parenti) nonché il *vulnus*, in termini di attendibilità, correlato al mantenimento in bilancio di residui attivi vetusti (ante 2017), con una percentuale di riscossione molto esigua (e, in alcuni casi, prossima o pari allo zero) e al sistema di gestione del bilancio consolidato GSA/SSR. In questo ultimo caso è emersa la complessiva "non definitività" delle voci e poste portanti, con effetti riflessi sull'attendibilità del correlato bilancio finanziario regionale, in termini di corretta quantificazione dei relativi oneri e vincoli. In ragione della parzialità dei riscontri forniti e delle verifiche *in itinere*, la sezione non è stata in grado di quantificare gli

effetti delle suddette anomalie sul saldo al 31.12.2022 e, pertanto, si è riservata ogni definitivo accertamento in sede di successivi giudizi di parifica.

### *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" (delib. 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 2023 tutte le Sezioni regionali di controllo hanno completato l'esame della copertura delle leggi di spesa. In alcuni casi, oltre alla verifica del rispetto del quadro normativo in tema di copertura finanziaria, il referto predisposto ha operato anche una ricostruzione quantitativa e un'analisi distributiva degli oneri complessivamente scaturenti dalla legislazione di spesa regionale e del peso delle diverse scelte quanto a modalità di copertura, anche in una prospettiva comparativa tra esercizi successivi (Sez. Toscana, del. n. 152/2023/RQ).

Le verifiche condotte hanno evidenziato la presenza di numerose criticità; di seguito, si riepilogano quelle più ricorrenti e di particolare rilievo.

Quasi tutte le sezioni territoriali hanno accertato, relativamente a molte delle leggi esaminate, l'assenza o l'incompletezza delle relazioni tecnico-finanziarie di accompagnamento<sup>5</sup>; 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 (Sez. Piemonte, del. n. 73/2023/RQ; Sez. Regione Siciliana, del. n. 225/2023/RQ); ancora, si sono rivenute clausole di copertura che fanno genericamente rinvio, in quanto disponibili, alle risorse provenienti dalle assegnazioni dell'UE e dello Stato e ad ulteriori risorse regionali (Sez. Marche, del. n. 112/2023/RQ) ovvero coperture mediante riduzione di altre autorizzazioni di spesa, spesso non corredate di riscontri in ordine ai relativi presupposti (Sez. Regione Siciliana, del. n. 225/2023/RQ). Altre tecniche di copertura non scevre da criticità, come più volte evidenziato dalle sezioni territoriali nelle loro analisi, consistono in: i) variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa; ii) ricorso agli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente; iii) indicazione di un'unica copertura per più articoli; iv) utilizzo del fondo per spese impreviste e del fondo per spese obbligatorie (Sez. Toscana, del. n. 152/2023/RQ; Sez. Umbria, del. n. 50/2023/RQ).

In alcuni casi, è emersa la prassi di non quantificare correttamente gli oneri finanziari (Sez. Campania, del. n. 210/2023/RQ; Sez. Lazio, del. n. 134/2023/RQ; Sez. Piemonte, del. n. 73/2023/RQ) o di ricorrere a forme di coperture fondate su maggiori entrate, modalità che appare presentare profili di possibile criticità per l'incertezza sottesa a detto incremento (Sez. Abruzzo, del. n. 166/2023/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 (Sez. Calabria, del. n. 108/2023/RQ; Sez. Puglia, del. n. 120/2023/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 (Sez. Marche, del. n. 112/2023/RQ).

Non sono mancati casi in cui le relazioni hanno messo in luce, in senso positivo, la progressiva tendenza alla contrazione del numero di leggi di spesa con carattere oneroso promulgate annualmente, a testimonianza di un miglioramento della funzione di programmazione del bilancio previsionale, nel quale devono trovare concentrazione la maggior parte delle decisioni di spesa (Sez. Toscana, del. n. 152/2023/RQ).

---

<sup>5</sup> Sul punto, *amplius*, Sez. Abruzzo, del. n. 166/2023/RQ; Sez. Basilicata, del. n. 70/2023/RQ; Sez. Calabria, del. n. 108/2023/RQ; Sez. Emilia-Romagna, del. n. 43/2023/RQ; Sez. Lazio, del. n. 134/2023/RQ; Sez. Lombardia, del. n. 136/2023/RQ; Sez. Marche, del. n. 122/2023/RQ; Sez. Molise, del. n. 220/2023/RQ; Sez. Sardegna, del. n. 27/2023/RQ; Sez. Regione Siciliana, del. n. 225/2023/RQ; Sez. Toscana, del. n. 152/2023/RQ; Sez. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, del. n. 8/2023/RQ.

### *Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali*

Il d.l. n. 174/2012, 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" (sent. 18 aprile 2016, n. 104 e 4 novembre 2014, n. 263).

Ne consegue, dunque, un controllo di regolarità - esterno e documentale - incentrato sullo scrutinio degli atti allegati a corredo del documento contabile, svolto alla stregua del citato d.l. n. 174/2012 nonché delle Linee guida elaborate dalla Conferenza Stato-Regioni e ispirato a criteri di effettività e tracciabilità sostanziale delle spese oggetto di rendicontazione, in funzione del riscontro di inerenza delle medesime alle finalità istituzionali dei gruppi consiliari, da cui può discendere, come effetto, l'ordine di restituzione delle somme rendicontate dichiarate non regolari dalla sezione, laddove il gruppo consiliare non abbia provveduto a regolarizzarle entro il termine impartito dalla medesima sezione.

Su tale controllo può innestarsi un'eventuale fase contenziosa di competenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale 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, Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Provincia autonoma di Trento, 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 e non tempestivamente sanati riguardano, di norma, la illegittimità di singole poste di spesa, in genere di modico importo.

In particolare, con del. n. 5/2023/FRG la Sezione di controllo di Bolzano ha dichiarato non regolare uno dei dodici rendiconti presentati dai gruppi consiliari riferiti all'esercizio finanziario 2022, per un totale di spesa contestata pari a euro 1.625,06; tale decisione è stata confermata, in seguito ad impugnazione, dalle SSRR in speciale composizione, con sent. n. 10/2023/RGC.

La Sezione di controllo per il Molise si è pronunciata per la irregolarità di n. 5 rendiconti (del. nn. 32, 36, 38, 39 e 42/2023/FRG). Sono stati accertati il non corretto pagamento di sanzioni amministrative o tributarie ovvero l'erronea corresponsione di emolumenti. Gli importi irregolari sono comunque sempre stati di modica consistenza; nel solo caso affrontato dalla del. n. 36/2023/FRG è stata accertata la mancata attuazione dell'obbligo (scaturito dalla pregressa deliberazione n. 23/2021/FRG) di restituire al Cons. reg. l'importo di € 14.596,60, con conseguente segnalazione di profili di possibile responsabilità amministrativa.

La Sezione per la Puglia ha dichiarato l'irregolarità di n. 7 rendiconti (del. nn. 57/2023/FRG, 58/2023/FRG, 60/2023/FRG, 70/2023/FRG, 73/2023/FRG, 75/2023/FRG, 76/2023/FRG). Tra le criticità più rilevanti vanno segnalate l'allocazione delle spese per incarichi consulenziali tra le spese di personale (voce A6) anziché tra quelle di funzionamento (voce A11), fenomeno che ha di fatto comportato l'uso promiscuo dei due fondi (per il personale e per il funzionamento) e la sostanziale elusione del *budget* previsto dalla normativa regionale per i contributi di funzionamento (di gran lunga inferiore rispetto a quello fissato per le spese di personale). La sezione ha in particolare osservato come la possibilità attribuita dalla legge regionale pugliese, ai Gruppi consiliari, di stipulare contratti consulenziali di lavoro autonomo inquadrabili tra le spese di personale, non potesse 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 ed incarichi" (destinate, viceversa, ad assicurare approfondimenti tecnici tramite l'ausilio di professionisti esperti in determinate materie). Pertanto, secondo la sezione territoriale ai fini della corretta rendicontazione dei rapporti di lavoro in questione, e in forza di una lettura coordinata della disciplina statale (d.p.c.m. 21 dicembre 2012) e di quella regionale (l. reg. 11 gennaio 1994, n. 3), occorre fare riferimento all'inerenza della tipologia di spesa: se afferente alle attività istituzionali dei gruppi in seno al Consiglio regionale (art. 1, c. 1, l.reg. n. 3/1994), la stessa deve essere ricondotta alle spese di funzionamento (A11); diversamente, in caso di consulenza relativa ad "attività diverse da quelle di cui al co. 1", è da allocare tra quelle per il personale (A6). Tale indirizzo ermeneutico è stato confermato dalle sezioni riunite in speciale composizione (sent. n. 20/2023/RGC), in occasione dell'esame delle impugnazioni promosse dai Gruppi consiliari. Altra criticità ravvisata dalla sezione di controllo per la Puglia riguarda l'illegittimità di svariate voci di spesa (legate a trasferte e rimborsi) erogate in maniera forfettaria e in assenza di documentazione giustificativa, idonea a comprovare l'inerenza della spesa ai fini propri del mandato consiliare e all'attività dei gruppi (del. n. 58/2023/FRG).

Infine, si rammenta che la l. reg. n. 1/2015 e la l. reg. n. 9/2016 hanno abolito i contributi ai gruppi consiliari, rispettivamente, nella Regione Emilia-Romagna e

nella Regione Marche; in conseguenza di ciò, è venuto meno il controllo delle competenti sezioni territoriali in materia.

*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 2023 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 tesoriери 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; la violazione dell'art. 2423 *bis* c.c. e del principio OIC 29 da parte di talune aziende sanitarie che, dopo aver adottato i bilanci consuntivi, li hanno modificati in occasione del riparto del fondo sanitario indistinto.

Per quanto attiene all'esame della spesa sanitaria regionale - effettuata di regola in occasione dei giudizi di parificazione - le sezioni territoriali si sono dedicate all'analisi di molteplici profili di criticità.

Degne di menzioni sono le osservazioni effettuate dalla competente sezione in merito alla situazione sanitaria della Regione Calabria. Permane anche per l'esercizio 2022 la grave anomalia, già segnalata più volte in passato, per cui a fronte del rispetto formale delle prescrizioni di cui all'art. 3 comma 7 del d.l. n. 35/2013 (trasferimento alle aziende del 100% delle risorse), il *trend* delle somme rimanenti in GSA è in crescita con un incremento rispetto al 2021 del 35%; fenomeno questo che suscita serie perplessità in una regione in cui gli indicatori LEA non raggiungono i valori di riferimento. La sezione territoriale calabrese ha inoltre condotto specifici approfondimenti su varie tematiche di interesse sanitario; in particolare:

- sulla gestione del rischio clinico, attesa la rilevanza dallo stesso esplicita ai fini della copertura assicurativa e del contenimento e gestione del contenzioso; è emerso che tutti gli enti del Sistema Sanitario Regionale (SSR) risultano in regime di "auto-ritenzione del rischio" (circostanza suscettibile di incidere sugli equilibri delle aziende, costrette ad operare idonei accantonamenti) in attesa che venga espletata la nuova gara ad opera della regione per l'individuazione della compagnia assicurativa;
- sulla gestione dell'*intramoenia*, con emersione di casi di attività intramuraria "allargata" ovvero svolta presso gli studi privati e criticità nella gestione del sistema di rilevazione delle presenze, soprattutto per l'ALPI allargata;
- sul sistema delle autorizzazioni e accreditamenti, che ha mostrato criticità sotto il profilo della gestione delle verifiche da espletare nei casi di volture affidate ad un sistema di autocertificazione;
- sui LEA, per i quali, nel periodo 2017-2021, la Regione Calabria ha denotato risultati al di sotto dei 60 punti, quale soglia di sufficienza;
- sulla gestione dei "fondi Covid-19" erogati dallo Stato, solo in parte trasferiti alle Aziende, a causa del mancato sostenimento della spesa o della mancata rendicontazione alla Regione Calabria di alcune spese sostenute;

- sulla gestione del patrimonio immobiliare degli enti del SSR, che ha rivelato criticità quali i) terreni e fabbricati già usucapiti o per i quali risulta pendente un giudizio; ii) immobili non censiti in catasto; iii) occupazione abusiva da parte di terzi; iv) mancato utilizzo degli immobili; v) immobili abbandonati; vi) mancati rinnovi contrattuali; vii) bassa riscossione dei canoni dovuti e inadeguatezza degli stessi rispetto al loro valore;
- sulle attrezzature mediche e l'edilizia sanitaria, per le quali è emersa la necessità di procedere a modernizzazione e a potenziamento.

Interessanti sono altresì gli approfondimenti condotti sulla spesa sanitaria della Regione Piemonte. La sezione territoriale ha *in primis* esaminato il problema delle liste d'attesa, reso ancora più critico dopo gli eventi pandemici. Il cronoprogramma contenuto nel Piano regionale di recupero delle liste d'attesa prevedeva la chiusura di tutte le attività entro l'anno 2022. Risultano recuperati il 92% dei ricoveri programmati (miglior risultato raggiunto rispetto alle altre regioni), il 100% degli inviti e delle prestazioni di *screening* e l'80% delle prestazioni ambulatoriali (a fronte del valore medio dell'81% relativo alle regioni del nord Italia). Tuttavia, si osserva che le percentuali di recupero si riducono notevolmente al ridursi della classe di priorità o di complessità delle prestazioni, così come aumenta il tempo medio di attesa. La sezione regionale per il Piemonte ha inoltre effettuato approfondimenti sul fenomeno dei medici c.d. "gettonisti". È stato evidenziato che il compenso garantito, superiore a quello riconosciuto ai medici ospedalieri, ha spinto molti ad abbandonare l'impiego pubblico. Peraltro, tale costo non è soggetto ai vincoli del costo del personale e, quindi, un massivo ricorso a tale strumento potrebbe, in prospettiva, configurare un'elusione della normativa in materia di contenimento del costo del personale.

### 3. Controllo sugli enti locali

#### *Controllo ai sensi dell'art. 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 2023, le deliberazioni associate a tale forma di controllo hanno interessato oltre 1.160 comuni (aggregato che include le verifiche sulle unioni). Si tratta, in prevalenza (quasi il 74%) di enti di piccole dimensioni (fino a 5 mila abitanti); circa il 21% dei comuni esaminati appartengono alla fascia demografica

immediatamente superiore (tra 5 e 15 mila abitanti). Più limitata – circa il 6% - 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 59% dei comuni oggetto di scrutinio appartiene alle regioni del Nord, il 31% a quelle meridionali e il residuo 10% all'area centrale.

Ai controlli esercitati sui comuni si aggiungono quelli che hanno avuto a oggetto le province e le città metropolitane; nel 2023 le pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti hanno interessato 24 enti provinciali (14 nel 2022).

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 2023, in attuazione di questa impostazione metodologica, l'attività di controllo delle sezioni regionali è arrivata a prendere in esame circa 2.170 rendiconti di comuni e unioni (2.460 nel 2022), riferiti ad annualità differenti. Il 57% delle verifiche si è concentrata sugli esercizi 2020 e 2021, entrambi incisi dalla crisi pandemica. Il triennio 2017-2019 è stato coperto nel 31% dei casi; non sono trascurabili, peraltro, le ipotesi in cui i controlli si sono spinti a esaminare le risultanze finanziarie del 2022 (8% 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 52 (28 nel 2022), prevalentemente concentrate nel triennio 2019-2021 (63% dei rendiconti). Va tuttavia menzionato come circa il 2% dei rendiconti esaminati si spinga al 2022.

La disamina complessiva delle pronunce rese nel 2023 dalla magistratura contabile, nell'esercizio del controllo finanziario sugli enti locali, restituisce un quadro complessivo sulle irregolarità contabili più ricorrenti. Crescono, rispetto al precedente ciclo dei controlli, i casi in cui le verifiche si sono chiuse con dichiarazioni di sostanziale regolarità delle gestioni finanziarie (circa il 5% del totale ed esclusivamente nel settore dei comuni). In esito alla pressoché totalità dei controlli sono state rilevate irregolarità contabili o finanziarie, portando le Sezioni a formulare osservazioni (68%) o a richiedere l'adozione di specifiche misure correttive (27%).

Come già rilevato nelle precedenti relazioni, le criticità più ricorrenti rimangono ancorate alla non corretta determinazione del risultato di amministrazione, dettata, in particolare, da un'erronea quantificazione delle diverse componenti con

conseguente inattendibilità del saldo finale<sup>6</sup>. Permangono, difatti, notevoli difficoltà nella gestione e nel riaccertamento dei residui attivi e passivi<sup>7</sup> – con il mantenimento di poste, specialmente attive, che non avrebbero titolo a permanere nelle scritture contabili – nonché nel calcolo del fondo pluriennale vincolato<sup>8</sup>.

Ricorrenti sono anche gli errori accertati dalle Sezioni regionali nella costituzione degli accantonamenti e dei vincoli all'interno del risultato di amministrazione, con particolare riguardo alle modalità di quantificazione dei diversi fondi (fondo crediti dubbia esigibilità<sup>9</sup>, fondo rischi legati al contenzioso<sup>10</sup>, fondo perdite società partecipate, fondo anticipazione di liquidità<sup>11</sup>). Si segnalano, inoltre, difficoltà nella corretta stima e nell'accantonamento del fondo garanzia debiti commerciali, introdotto – a decorrere dall'esercizio 2021 – dall'art. 1, c. 859 e ss l. 30 dicembre 2018, n. 145<sup>12</sup>.

Nel corso del 2023, i controlli si sono focalizzati ancora sulla gestione e 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<sup>13</sup>.

La gestione della liquidità continua a confermarsi 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<sup>14</sup>. Tali difficoltà, determinando situazioni di scarsa liquidità, contribuiscono a determinare una dilatazione dei tempi di pagamento<sup>15</sup>, l'insorgere di debiti fuori bilancio e il reiterato ricorso ad anticipazioni di liquidità, frequentemente non restituite entro la chiusura dell'esercizio<sup>16</sup>. Ulteriore problematica afferente alla gestione della liquidità è rappresentata dall'omessa costituzione della cassa vincolata<sup>17</sup> - 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

---

<sup>6</sup> Si rimanda a sez. reg. contr. Lazio n. 1/2023/PRSE.

<sup>7</sup> Sul punto, sez. reg. contr. Liguria n. 75/2023/PRSP; sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige – Trento n. 97/2023/PRSP.

<sup>8</sup> Sez. reg. contr. Sardegna n. 106/2023/PRSE; sez. reg. contr. Molise n. 223/2023/PRSP, sez. reg. contr. Lombardia nn. 69 e 212/2023/PRSP; sez. reg. contr. Lazio nn. 1, 3, 5, 117 e 129/2023/PRSE.

<sup>9</sup> Sul punto, sez. reg. contr. Lazio nn.1, 3, 121, 129 e n. 158/2023/PRSE; sez. reg. contr. Liguria nn. 28, 48 e 49/2023/PRSP.

<sup>10</sup> sez. reg. contr. Molise n. 312/2023/PRSP; sez. reg. contr. Lazio nn. 1, 3 e 129/2023/PRSE.

<sup>11</sup> sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 77/2023/PRSP; sez. reg. contr. Molise nn. 92 e 92/2023/PRSP; sez. reg. contr. Lombardia nn. 86, 87 e 111/2023/PRSP.

<sup>12</sup> Sez. reg. contr. Lombardia nn. 111, 133, 171, 181, 216, 222, 246, 267/2023/PRSE.

<sup>13</sup> sez. reg. contr. Lombardia nn. 75, 134 e 242/2023/PRSE.

<sup>14</sup> sez. reg. contr. Sardegna n. 108/2023/PRSP; sez. reg. contr. Liguria n. 75/2023/PRSP; sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 125/2023/PRSE; sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige – Trento n. 97/2023/PRSP.

<sup>15</sup> Sez. reg. contr. Lazio n. 158/2023/PRSE; sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 124/2023/PRSE; sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige – Bolzano n. 19/2023/PRSP; sez. reg. contr. Liguria n. 74/2023/PRSP.

<sup>16</sup> Sez. reg. contr. Veneto nn. 7, 123, 147 e 150/2023/PRSP; sez. reg. contr. Liguria nn. 67, 112 e 113/2023/PRSP; sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 175/2023/PRSP; sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige – Bolzano n. 19/2023/PRSP; Sez. reg. contr. Molise n. 53/2023/PRSP.

<sup>17</sup> sez. reg. contr. Lombardia nn. 217 e 223/2023/PRSE.

equilibrio, nonché risultati negativi nella parte disponibile del risultato di amministrazione<sup>18</sup>.

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<sup>19</sup>.

Frequenti criticità continuano ad essere 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<sup>20</sup>.

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 i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Nel complesso delle attività di controllo espletate nel 2023 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 360 fattispecie, i provvedimenti concernenti le misure volte a rimuovere le irregolarità e gli squilibri precedentemente accertati dalla magistratura contabile. In altri casi l'esame di tali misure correttive è avvenuto contestualmente all'analisi dei rendiconti dei successivi esercizi finanziari. Gli enti interessati da questo tipo di pronunce sono stati oltre 110.

#### *Verifiche sul sistema dei controlli interni degli enti locali*

Il progressivo passaggio da un'amministrazione c.d. per atti a un'amministrazione c.d. per obiettivi ha determinato un rafforzamento dei controlli di carattere successivo sull'attività amministrativa e sulla gestione, incentrati sulla valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa. In quest'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

---

<sup>18</sup> sez. reg. contr. Veneto n. 95/2023/PRSP; sez. reg. contr. Liguria n. 74/2023/PRSP; sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige - Bolzano n. 19/2023/PRSP.

<sup>19</sup> sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 124/2023/PRSE; sez. reg. contr. Lazio n. 81/2023/PRSE; sez. reg. contr. Veneto nn. 143, 225 e 236/2023/PRSP.

<sup>20</sup> sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige - Bolzano n. 19/2023/PRSP.

amministrativa e contabile, di gestione, strategico, valutazione della dirigenza), sia mediante l'introduzione di nuove forme di controllo sugli equilibri di bilancio, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi offerti.

Contestualmente, è stato previsto un potenziamento dei controlli 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.

Tale forma di controllo della Corte dei conti è, inoltre, 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 2023, 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 si pongono in linea con quanto già emerso in relazione all'esercizio 2022.

Difatti, continuano a riscontrarsi 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)<sup>21</sup>. Le Sezioni regionali, poi, hanno riscontrato come gli enti locali continuino a non implementare una concreta integrazione tra le singole tipologie di controllo e a non porre in essere una tempestiva attività finalizzata a sanare le irregolarità emerse; inoltre, risulta ancora carente l'attuazione del controllo di gestione e, ancor di più, dei controlli sulla qualità dei servizi, sugli organismi partecipati e il controllo strategico<sup>22</sup>.

#### *Procedure di riequilibrio finanziario pluriennale*

A partire dall'introduzione, ad opera dell'art. 3, c. 1, d.l. n. 174/2012, dell'istituto dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono state chiamate ad esercitare un delicato ruolo di controllo sugli enti locali che versano in situazione maggiormente critica, in condizioni prossime a quelle di dissesto. Il riequilibrio finanziario pluriennale è teso a garantire il

---

<sup>21</sup> Sez. reg. contr. Sardegna nn. 115, 98 e 59/2023/VSGC.

<sup>22</sup> Sez. reg. contr. Molise nn. 214 e 215/2023/VSGC; sez. reg. contr. Liguria n. 90/2023/VSGC, sez. reg. contr. Valle d'Aosta n. 10/2023/PRSP; sez. reg. contr. Piemonte n. 77/2023/VSGC.

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.

Nella procedura di riequilibrio finanziario alle Sezioni regionali è assegnato un duplice ruolo 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.).

Da segnalare la decisione della Corte costituzionale n. 224 del 22 dicembre 2023, che ha dichiarato, in relazione ad una questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 43, cc. 1 e 2, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, nonché l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 53, c. 4, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104. La materia riguarda, in particolare, l'utilizzo del Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-*ter* TUEL. Con riferimento al citato art. 43, d.l. 133/2014, c. 1, la Corte costituzionale ha ritenuto la disposizione, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse di tale fondo di rotazione debba avvenire solo a titolo di cassa, in contrasto con l'art. 119, c. 7, Cost., quanto con i principi dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa, di cui agli artt. 81, c. 3, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost. Ciò in quanto l'impiego del fondo di rotazione a titolo di copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio determina un apparente miglioramento del risultato di amministrazione, con conseguente espansione della capacità di spesa priva di copertura che si riflette sugli equilibri di bilancio dell'ente.

La Corte costituzionale ha ritenuto non conforme a Costituzione, altresì, il c. 2 del citato art. 43, nella parte in cui non prevede che è comunque garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata, poiché, non prevedendo espressamente il dovere di contabilizzare nel fondo anticipazioni liquidità l'importo ottenuto a titolo di anticipazione dal fondo di rotazione, al netto delle quote annuali rimborsate, ma prevedendo esclusivamente di istituire una nuova voce SIOPE (voce SIOPE 1570, relativa ai trasferimenti correnti allo Stato), per l'importo pari alla rata annua da restituire, allarga artificiosamente la capacità di spesa, senza alcuna garanzia sull'effettiva possibilità di restituzione dell'intero ammontare ottenuto a titolo di anticipazione, pregiudicando i futuri equilibri di bilancio.

Per quanto concerne, invece, le novità normative, si segnala l'art. 21 *bis* del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 ottobre 2023, n. 136 che, intervenendo con un'interpretazione autentica dell'art. 163, c. 3 del Tuel – chiarendo che la previsione che gli enti possono impegnare solo spese correnti si interpreta nel senso che possono essere impegnate anche le spese per le assunzioni di personale, anche a tempo indeterminato, già autorizzate dal piano triennale del fabbisogno di personale, nonché dal bilancio di previsione – dispone che le assunzioni di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato programmate dagli enti in dissesto finanziario, in riequilibrio finanziario pluriennale o strutturalmente deficitari, sottoposte all'approvazione della Commissione per la stabilità finanziaria di cui all'art. 155 del Tuel e già autorizzate, possono essere comunque perfezionate fino al 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'autorizzazione anche in condizione di esercizio provvisorio.

In questo contesto, nel corso del 2023, secondo i dati comunicati dalle Sezioni regionali, sono stati trasmessi a queste ultime 58 nuovi piani di riequilibrio finanziario pluriennale, ai fini della valutazione di ammissione alla procedura, cui si aggiungono 27 istanze di rimodulazione di piani già approvati (in totale 55 nel 2022)<sup>23</sup>. Si tratta, nella quasi integralità dei casi, di iniziative di risanamento provenienti dai comuni e, più in dettaglio, da enti di dimensioni medio-piccole: in 46 casi con popolazione fino a 5 mila abitanti (54% del totale) e in ulteriori 23 casi tra i 5 e 15 mila (27% del totale). Le procedure di riequilibrio attivate dagli enti di maggiori dimensioni ammontano al 9% del totale delle richieste, per quelli fino a 50 mila abitanti, e al 7%, per quelli superiori a tale soglia. Il 2% si riferisce a istanze provenienti da province e città metropolitane.

Nella distribuzione territoriale, il 78% delle richieste riguarda enti delle regioni meridionali: in particolare quelli della Calabria (33%), della Sicilia (22%) e della Campania (11%). Alle regioni del nord è riconducibile circa il 15% dei piani, principalmente concentrati in Lombardia e Piemonte (per entrambi il 6%); un ulteriore 7% di procedure investe enti della zona centrale, collocati nel Lazio.

La durata media dei nuovi piani finanziari pluriennali approvati dagli enti e pervenuti alla Corte dei conti nel corso del 2023 è di oltre 15 anni, in crescita rispetto al 2022 (14 anni); il 69% delle richieste si colloca su orizzonti temporali di recupero del disavanzo di lungo periodo, superiori al decennio.

A fine anno, la procedura di controllo risultava chiusa per 36 piani e richieste di rimodulazioni; in 30 casi la competente sezione regionale ha deliberato l'omologazione, anche con prescrizioni, mentre per i restanti 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 71 deliberazioni che hanno interessato comuni (89%) e province (11%). Tali pronunce hanno verificato l'implementazione delle misure di risanamento, prendendo a esame oltre 150

---

<sup>23</sup> Trattasi delle procedure di riequilibrio di cui si dispone di dati completi trasmessi dalle sezioni regionali di controllo.

semestri. Le verifiche hanno portato la Corte ad accertare, nella maggioranza dei casi (76%), il raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati nei piani; tra questi, vanno segnalate le poche fattispecie (1%) in cui è stato rilevato il conseguimento di risultati migliori rispetto a quanto previsto. Solo nell'8% 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.

#### **4. Controllo sugli organismi partecipati**

Anche nel 2023, le sezioni regionali hanno svolto le proprie funzioni di controllo nella materia degli organismi partecipati; il quadro normativo previsto dal d.lgs. n. 175/2016, (di seguito anche Tusp), prevede, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 11, c. 1, lett. a), l. n. 118/2022, (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), un ciclo di controllo dinamico, che accompagna tutte le principali fasi in cui si articola il rapporto tra amministrazione pubblica territoriale e società partecipata, dal momento dell'acquisizione della qualifica di socio a quello delle scelte gestionali periodiche sull'assetto delle partecipazioni, in un'ottica di orientamento delle risorse investite in tali realtà ai principi di efficienza, economicità ed efficacia, oltre che nella prospettiva di assicurare che l'intervento pubblico non pregiudichi l'assetto concorrenziale del mercato.

Le dimensioni e gli esiti principali di queste attività di controllo da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti vengono di seguito esaminati con riferimento, prima, a quelli vertenti sugli atti di costituzione o di acquisizione di partecipazione, e, successivamente, alle verifiche sui piani di razionalizzazione e sui relativi aggiornamenti annuali.

##### *Controlli sugli atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni*

Come ricordato, a partire dal 2022, le modifiche all'art. 5, c. 3, Tusp hanno attribuito alla Corte dei conti una nuova funzione di controllo sugli atti di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni (dirette o indirette) in realtà societarie già esistenti, da parte di amministrazioni pubbliche.

Il novellato art. 5, c. 3, Tusp, prevede che tali atti siano trasmessi dall'amministrazione pubblica procedente (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato) 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 principi 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).

La natura del nuovo controllo, le relative modalità attuative, il perimetro oggettivo di applicazione, nonché il riparto di competenze territoriali tra sezioni della Corte dei conti hanno sollevato dubbi interpretativi che hanno richiesto l'adozione di pronunce nomofilattiche da parte delle SSRR in sede di controllo (in particolare si fa rinvio alle delib. n. 16/2022, 19/2022, 19/2023 e 25/2023). L'esercizio del controllo in discorso ha, quindi, trovato stabile assestamento intorno ai punti cardine fissati in sede interpretativa, che hanno consentito altresì di garantire uniformità nelle modalità di svolgimento delle verifiche tra sezioni territoriali e centrali della Corte dei conti.

Nel corso del 2023 – primo anno di piena operatività del controllo ai sensi del novellato art. 5 Tusp – le attività di verifica in tale ambito tematico hanno assunto dimensioni rilevanti. Sono stati trasmessi alle Sezioni regionali e da queste deliberati poco meno di 600 atti di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni. Oltre la metà riguardano operazioni disposte da enti delle aree settentrionali (55%), in particolare del Friuli-Venezia Giulia (18%) e della Lombardia (12%). Rilevanti anche le richieste di parere provenienti da enti meridionali (35% del totale), prevalentemente dalla Sicilia (17%) e Campania (11%). Al centro è riconducibile il 10% degli atti, in sostanza concentrati nelle Marche (6%).

Rispetto al complesso degli atti deliberati, in circa due terzi dei casi le Sezioni regionali hanno proceduto all'esame nel merito delle operazioni societarie prospettate. Soffermando l'attenzione sulle oltre 390 pronunce in cui si è proceduto all'esame nel merito dell'operazione, quasi il 90% dei casi deriva da richieste di Comuni; di rilievo anche gli atti trasmessi dal settore delle Camere di commercio industria artigianato e agricoltura (circa il 3%) e da quello universitario (2%).

Sotto il profilo della tipologia di operazione, quasi tre quarti degli atti esaminati nel merito riguardano atti di acquisizione di partecipazioni societarie (63% dirette e 11% indirette). Il residuo 26% concerne operazioni di costituzione di nuove realtà societarie.

Tra i tipi societari consentiti dal Tusp, le operazioni sottoposte all'esame delle Sezioni regionali vedono, come *target* prevalente, le società per azioni (57% dei casi), quelle consortili a responsabilità limitata (25%) e quelle a responsabilità limitata (15%).

In esito alle verifiche di legittimità svolte, il parere reso dalle Sezioni regionali è stato in prevalenza positivo, eventualmente con osservazioni (complessivamente 67% dei casi); i casi di responso negativo pesano per circa il 29%, mentre quelli parzialmente negativi incidono per il 5%. Le principali criticità riscontrate in sede di controllo attengono agli aspetti delle motivazioni degli atti trasmessi vertenti sulla convenienza economica (46%) e sulla sostenibilità finanziaria (43%). A tal riguardo, fra le pronunce più significative si possono menzionare le del. nn. 62, 63 e 128/2023/PASP, con le quali la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha analizzato l'acquisizione di quote della società *in house* "Spezia risorse S.p.a.", al fine dell'affidamento del servizio di gestione e riscossione tributi. È stato rilevato come la motivazione fosse solo parzialmente conforme a quanto indicato dall'art. 5 Tusp e puntualizzato dalle SSRR nella delib. n. 16/SSRRCO/2022/QMIG nonché nella successiva delib. n. 19/SSRRCO/2023/QMIG. A seguito dell'ottemperanza da parte

dell'Ente ai rilievi contenuti nella del. 63/2023/PASP, con del. n. 96/2023/PASP è stato reso parere positivo alla già menzionata acquisizione societaria.

Altre pronunce di interesse sono state emesse dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia. In particolare, con del. n. 167/2023/PASP, a fronte dell'acquisizione di una quota di partecipazione in una s.r.l. e contestuale affidamento diretto alla stessa società del servizio di illuminazione pubblica per il tramite dell'istituto del controllo analogo e del modello organizzativo dell'*in house providing*, la sezione ha ravvisato la non rispondenza della motivazione del provvedimento ai parametri dell'efficacia, della convenienza economica e dell'alternativa tra gestione diretta ed esternalizzata del servizio. Infatti, a fronte di un organico limitato della società, la sezione ha ravvisato, con riferimento al parametro dell'efficacia, incoerenze motivazionali tra la scelta del modello dell'autoproduzione e la capacità tecnica della società stessa.

Ancora, merita un richiamo la del. n. 145/2023/PASP avente ad oggetto l'acquisizione, da parte della Camera di Commercio delle Marche, di una quota societaria in una costituenda società derivante dalla trasformazione di una associazione già partecipata da altre Camere di commercio e da Unioncamere. Al riguardo, la Sezione regionale per le Marche ha evidenziato carenza nella documentazione prodotta dalla quale non emergevano considerazioni o analisi sulle partecipazioni già detenute dalla Camera di commercio marchigiana, né emergevano puntuali valutazioni in ordine alla possibilità di realizzare le iniziative intraprese e gli obiettivi ascrivibili all'associazione con forme di collaborazione che non comportassero la creazione di società o di altri organismi o, comunque, con modalità che non imponessero l'adesione o l'ingresso in altri organismi di qualsivoglia natura giuridica.

Più contenuti i rilievi che si appuntano sulle finalità perseguite attraverso il ricorso allo strumento societario (6%) e al rispetto della disciplina in tema di aiuti di stato (5%).

Sotto il primo profilo, si può rammentare la del. n. 126/2023/PASP, con cui la Sezione regionale di controllo per le Marche ha ritenuto non coerente con le norme del Tusp la costituzione di una nuova società consortile a responsabilità limitata cui hanno aderito gli Atenei di Camerino e di Ancona a valere su un bando della Regione Marche finanziato sul POR FESR. A prescindere dalla necessità della presenza di idonea documentazione che riconduca l'iniziativa al PNRR - in termini di provvedimenti, tempistiche, risorse, obiettivi, codice unico di progetto (CUP) - il Collegio ha ritenuto che una interpretazione dell'art. 4-bis Tusp costituzionalmente orientata e conforme alla complessiva *ratio legis* sottesa al Testo Unico induce, anche in una chiave di lettura sistematica, ad attribuire una portata necessariamente restrittiva all'ipotesi individuata dalla norma di cui trattasi; norma che, lungi dal legittimare la creazione di nuovi e ulteriori organismi (la cui riduzione rappresenta precipuo scopo dello stesso Tusp) si limita ad aggiungere alle attività che rientrano nelle fattispecie tipiche di cui all'art. 4 Tusp anche l'attività di ricerca.

Significativa la portata anche della del. n. 77/2023/PASP, con la quale la Sezione di controllo per la Toscana ha ritenuto che le pur pregevoli finalità cui le comunità energetiche sono volte non siano sufficienti di per sé a suffragare le ragioni fondanti la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata. È stato

rilevato che, sulla base della giurisprudenza consolidata, la società consortile soggiace alle regole civilistiche del tipo societario prescelto (s.r.l. o S.p.a.). Anche se non può escludersi che, a determinati effetti, l'inserimento della causa consortile in una determinata struttura societaria possa comportare un'implicita deroga ad alcune disposizioni altrimenti applicabili a quel particolare tipo di società, la riconosciuta autonomia statutaria deve pur sempre essere esercitata nei limiti delle regole di *corporate governance* dettate per la società di capitali optata; ciò in quanto non si può ammettere che vengano stravolti i connotati fondamentali del tipo societario prescelto, al punto da renderlo non più riconoscibile rispetto al corrispondente modello legale.

Per circa un terzo delle richieste pervenute alle sezioni territoriali nel corso del 2023 è stata adottata pronuncia di non luogo a deliberare, non sussistendo i requisiti per l'ammissione dell'atto a controllo, secondo le coordinate interpretative fornite dalle Sezioni riunite in sede di controllo in sede nomofilattica, come ulteriormente sviluppate dalle sezioni regionali. Tale fenomeno ha riguardato, con maggiore significatività, le pronunce delle sezioni regionali della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, nella quali il numero di non luogo a deliberare ha superato di oltre il doppio quello degli esami nel merito delle operazioni. Tra le principali cause che hanno precluso alle sezioni regionali di procedere alla verifica di legittimità degli atti di acquisto o costituzione vi è la tipologia di operazione societaria autorizzata, spesso non rientrante nel perimetro del controllo in quanto non comportante l'acquisizione della qualità di socio *ex novo* in capo all'amministrazione territoriale (in particolare attraverso aumenti di capitale od operazioni societarie straordinarie), ovvero l'avvenuto perfezionamento dell'operazione prima del decorso dei 60 giorni a disposizione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo, rendendo di fatto *inutiliter data* la pronuncia della magistratura contabile.

Fra le fattispecie più peculiari occorre menzionare quella affrontata dalla sezione regionale di controllo per la Basilicata (del. n. 64/2023/PASP), chiamata a pronunciarsi su una deliberazione della Giunta della Camera di commercio (CCIAA) avente ad oggetto l'operazione di trasformazione e fusione per incorporazione dell'associazione Mirabilia Network in IS.NA.R.T. s.c.p.a. La già esistente partecipazione in IS.NA.R.T. s.c.p.a. della CCIAA della Basilicata ha fatto ritenere di dover escludere la citata deliberazione camerale dal novero degli atti soggetti al controllo *ex art. 5 Tusp*, in quanto l'assegnazione di quote derivante dalla trasformazione dell'associazione Mirabilia Network in Mirabilia Network S.c.a.r.l. e la successiva incorporazione di quest'ultima in IS.NA.R.T. s.c.p.a. non comporta per la Camera di Commercio della Basilicata l'acquisto *ex novo* della posizione di socio della società incorporante, unico soggetto risultante all'esito dall'operazione nel suo complesso. Fattispecie analoghe sono state affrontate anche dalla sezione territoriale di controllo per il Molise (del. n. 111/2023/PASP) e da quella per l'Umbria (del. 110/2023/PASP), che hanno concluso le proprie analisi in termini conformi alla citata deliberazione della sezione lucana.

La sezione regionale di controllo per la Lombardia ha invece affrontato diverse fattispecie in cui gli enti locali avevano approvato operazioni di fusione per incorporazione inversa (n. 11 deliberazioni, da n. 226 a n. 236/2023/PASP), anch'esse non rientranti nella previsione di cui all'art. 5 Tusp. Parimenti, con

deliberazioni dal n. 295 al n. 304/2023/PASP la sezione ha ritenuto che il regime derogatorio di cui al c. 1 dell'art. 5 Tusp, laddove esclude il controllo nei "casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative", non si possa applicare alle costituzioni o partecipazioni dei GAL (gruppi di azione locale) quando questi rivestano la forma societaria.

La Sezione di controllo per la Puglia ha inoltre concluso per il non luogo a provvedere con riferimento a un'operazione di acquisizione di partecipazione anteriore alla novella normativa (del. n. 56/2023/PASP) e a un'operazione di trasformazione di un'associazione senza scopo di lucro in una s.c.a r.l. e contestuale fusione della stessa, per incorporazione, in una s.c.p.a. (del. n. 142/2023/PASP), estranea all'ambito applicativo dell'art. 5 Tusp, giusta delib. delle SS.RR. n. 19/QMIG/2023.

In alcuni casi, il non luogo a provvedere è stato dichiarato in seguito al fatto che la competente sezione territoriale aveva già formulato parere negativo in ordine all'acquisizione di partecipazioni, con conseguente impossibilità di esprimersi nuovamente su un'equipollente deliberazione, sia pure eventualmente emendata o integrata degli elementi dichiarati carenti; in tale quadro, l'unica possibilità di legge è affidata al soggetto interessato, il quale "ove ... intenda procedere egualmente è tenuto a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni" (Sez. Molise, del. n. 97/2023/PASP nonché del. n. 48/2023/PASP).

#### *Controlli sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie*

Nel corso del 2023 le sezioni territoriali si sono più volte pronunciate in materia di obblighi di revisione o razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti locali.

Tra le deliberazioni più significative meritano menzione quelle della sezione regionale per l'Emilia-Romagna, che, nel processo di revisione periodica, ha rilevato anomalie quali carenze motivazionali in ordine all'esame dei costi di funzionamento, presupposto per valutare un eventuale contenimento degli stessi (art. 20, c. 2, lett. f) Tusp), la ritenuta insussistenza del controllo pubblico nel caso di società a totale partecipazione pubblica, il mancato rispetto della normativa che impone agli enti soci di fissare obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento delle società controllate, il superamento dei limiti dell'art. 11, c. 6 e 7 Tusp, per i compensi dell'organo amministrativo. La sezione ha inoltre evidenziato come, in occasione della razionalizzazione, occorra dare conto delle ragioni di carattere gestionale circa il permanere, nel tempo, delle condizioni stabilite dall'art. 5, c. 1, Tusp, che fa sistema con l'art. 20 citato (del. n. 25/2023/VSGO).

Rilevante risulta essere anche l'attività svolta dalla Sezione regionale per la Liguria in ordine al comune di Genova. Il Collegio, sulla base dell'esame del piano di revisione delle partecipazioni societarie 2021, della relazione sullo stato di attuazione del precedente piano di revisione 2020, nonché della successiva attività istruttoria, ha accertato la presenza di situazioni di non conformità ai parametri normativi elencati dall'art. 20, c. 2, Tusp per una società direttamente detenuta e cinque partecipazioni indirette; in relazione a tali partecipazioni sono

state deliberate operazioni di scioglimento o cessione, momentaneamente sospese in virtù dell'art. 24, c. 5-bis, Tusp (del. n. 69/2023/VSG).

Interessante risulta inoltre l'approccio adottato dalla sezione regionale per l'Abruzzo che, partendo dal controllo sui piani di razionalizzazione, ha esteso le proprie indagini all'esame dei provvedimenti di nomina degli organi amministrativi di vertice. Il Collegio ha rilevato come la necessità di assicurare idonea rappresentanza agli enti soci non sia riconducibile alle ragioni di adeguatezza organizzativa che possono giustificare la nomina di un consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico (dell. n. 333/2023/VSG; n. 114/2023/VSG; n. 194/2023/VSG; n. 308/2023/VSG).

Tra le anomalie più significative rilevate, si segnala quella accertata dalla sezione regionale per la Lombardia, che ha ritenuto non conformi all'art. 20 Tusp alcune deliberazioni consiliari, in materia di ricognizione periodica delle partecipazioni societarie, per non aver incluso nella ricognizione stessa società indirettamente partecipate dai comuni interessati, a nulla rilevando la circostanza che dette società non svolgessero alcun servizio per conto degli enti, essendo, invece, rilevante il fatto che le stesse fossero partecipate per il tramite di società *in house* degli stessi comuni (dell. n. 193 e n. 194/2023/VSG). Parimenti, la sezione territoriale per il Piemonte non ha rilevato miglioramenti sul versante del fenomeno - già stigmatizzato nel corso degli ultimi anni - della c.d. "polverizzazione" delle partecipate, società a cui, nella maggior parte dei casi, gli enti locali affidano servizi essenziali (ciclo dell'acqua, rifiuti). Nel corso delle istruttorie, soprattutto nei comuni di piccole e piccolissime dimensioni, è emerso come in taluni casi l'ente non abbia piena coscienza del suo ruolo di socio che dovrebbe esercitare congiuntamente con gli altri soci pubblici e tende, invece, a rimettersi alle decisioni della società sulla quale ritiene di non poter incidere sulle scelte gestionali per via della minima percentuale di partecipazione.

Significative criticità sono state messe in luce anche in Toscana, ove la competente sezione territoriale ha, in più occasioni, evidenziato la sussistenza di criticità ricorrenti, attinenti, in particolare ai seguenti profili: i) qualificazione delle società a controllo pubblico; ii) genericità della motivazione; iii) non corretta valorizzazione dei contributi in conto esercizio; iv) mancata o non adeguata redazione della relazione tecnica; v) criticità in ordine alle forme di realizzazione del controllo analogo congiunto in caso di società *in house*; vi) esercizio di attività analoghe; vii) assenza di valutazioni in merito alle partecipazioni indirette detenute; viii) mancanza di analisi a supporto della necessità di adottare azioni di contenimento dei costi. Sempre in ambito toscano va segnalata l'efficacia del controllo esercitato in tale ambito dalla Corte dei conti. Sul punto, con la del. n. 231/2023/VSG, la Sezione della Toscana ha effettuato il *follow-up* della precedente del. n. 13/2022/VSG, rilevando da parte del Comune interessato l'adozione di una metodologia di analisi e di redazione del piano di revisione coerente con le raccomandazioni formulate dalla sezione.

Anche l'analisi del processo di razionalizzazione delle società partecipate dalle Regioni - di regola effettuata nell'ambito del giudizio di parificazione - ha consentito di rilevare alcune anomalie.

In particolare, la Sezione regionale per le Marche ha ritenuto che la decisione di mantenimento senza intervento di alcune partecipazioni - specialmente di quelle per le quali sussistono le condizioni di cui all'art. 20, c. 2 del Tusp - richiederebbe una

valutazione più accurata che tenga in considerazione, non solo i parametri dettati dalla normativa vigente, ma anche ulteriori elementi di analisi di natura economico-patrimoniale, finanziaria, organizzativa e gestionale della società e l'eventuale impatto sul bilancio dell'ente, nonché elementi di valutazione concernenti l'effettivo perimetro delle attività dei soggetti partecipati. A giudizio del Collegio, infatti, la dichiarazione, con legge regionale, della strategicità di una partecipazione non esclude 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; scelta che dovrebbe ispirarsi anche alla necessità di evitare l'assunzione di rischi in attività puramente imprenditoriali o non pienamente aderenti alle funzioni istituzionali dell'amministrazione (relazione allegata alla del. n. 146/2023/PARI).

Anche l'analisi condotta dalla Sezione regionale per il Molise sugli atti di revisione periodica delle partecipazioni, pur registrando la cancellazione dal registro delle imprese di una partecipata diretta e di due indirette, non ha evidenziato un apprezzabile impegno della regione verso un'accelerazione delle operazioni di razionalizzazione, mettendo al contrario in evidenza situazioni contraddittorie e problematiche, riferite soprattutto ai soggetti operanti nel settore turistico della montagna molisana, ove gravano sia le pesanti considerazioni avanzate dalla Corte costituzionale riguardo al soccorso finanziario posto in essere dall'Ente in favore della società Sviluppo Montagna Molisana (sent. n. 110/2023) sia le vicende gestionali del nuovo soggetto societario Funivie Molise S.p.a., che dovrebbe dirigere il rilancio del turismo montano, ma appare già oppresso da istanze di fallimento e prospettive ancora indefinite di risanamento aziendale.

La Sezione regionale di controllo per la Toscana ha evidenziato infine la difficoltà della regione di esercitare compiutamente i privilegi derivanti dal proprio *status* di socio, anche di maggioranza (di ciò sono indice il cronico ritardo con cui talune società adottano il bilancio, o l'altrettanto cronica incapacità di alcune di esse di rispettare le azioni ed il crono-programma degli interventi di razionalizzazione, così rendendo meramente formale l'attività stessa di razionalizzazione), e la persistente volontà di mantenere alcune partecipazioni in società in evidente ed irreversibile stato di crisi strutturale (relazione allegata alla del. n. 165/2023/PARI).

## **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 europei.

In tale quadro, si segnala l'attività di controllo svolta dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana sulla gestione delle liste d'attesa relative alle prestazioni specialistiche ambulatoriali nel periodo 2017-2021 (del. n. 10/2023/VSG). L'indagine

ha evidenziato i profili di criticità e le disfunzioni organizzative del fenomeno delle liste di attesa che si ripercuotono negativamente sulla capacità del SSR di garantire l'accesso generalizzato e tempestivo alle visite specialistiche e agli accertamenti diagnostici. Nel secondo semestre del 2023, la sezione ha avviato un *follow-up* teso a verificare le misure consequenziali adottate dalla regione per il superamento delle criticità accertate. Gli esiti dell'istruttoria condotta confluiranno in un apposito referto gestionale che sarà approvato nel 2024. Un'ulteriore indagine della sezione, relativa a "I tempi di pagamento dei debiti commerciali da parte degli enti locali della Toscana" (22 comuni e 11 province), ha messo in luce, in un quadro di generalizzato adempimento, come le maggiori criticità siano individuabili nella lunghezza dell'iter di elaborazione e liquidazione delle fatture, nonché nell'organizzazione degli uffici preposti al pagamento (del. n. 109/2023/VSG).

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna, con del. n. 8/2023/GEST, ha approvato un referto relativo al sistema di finanziamento e di organizzazione dell'Università di Sassari. Oggetto dell'indagine è stata la verifica dell'attuazione della l. 30 dicembre 2010, n. 240, di riforma del sistema universitario, in ordine alla riorganizzazione dell'apparato amministrativo e delle strutture didattiche e la realizzazione del processo riformatore che ha inciso su tale ateneo. Si è proceduto, inoltre, ad un esame di carattere generale sulla contabilità ed i criteri di finanziamento e i principali profili della gestione amministrativo-contabile nel corso del triennio 2017-2019. Dall'indagine svolta sono emersi, altresì, una significativa riduzione del personale docente e tecnico-amministrativo negli ultimi anni ed un costante processo di precarizzazione del personale ricercatore assunto con le regole di cui alla l. n. 240/2010, ritenuto poco conforme alle esigenze della didattica e della ricerca. Si è anche rilevata la flessione dei proventi derivanti da convenzioni, contratti e vendita di servizi alle imprese, in generale sintomatica della capacità di operare il trasferimento sul mercato delle innovazioni scientifiche e tecnologiche.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ha proseguito nel cd. *follow up* per i lavori della Pedemontana (del. n. 178/2023/GEST), continuando a rilevare costanti ritardi nell'andamento e nella conclusione dei lavori (con riferimento, ad esempio, al completamento dell'innesto della Pedemontana con la A4 a Montecchio Maggiore e con la A27 o al procedimento per l'aumento della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km/h). Nel considerare che nessun profilo di criticità rilevato nel precedente referto risulta definitivamente superato (sebbene siano in corso misure volte alla risoluzione degli stessi o a mitigarne gli effetti) nonché la mancata conclusione dei lavori, la sezione si è riservata l'adozione di un nuovo *follow-up* al completamento dell'opera.

Il settore della mobilità e delle reti stradali è stato oggetto d'indagine anche da parte della Sezione regionale di controllo per l'Umbria (del. n. 157/2023/VSG con la quale è stata approvata la relazione sugli esiti della "Indagine sulla realizzazione e manutenzione di infrastrutture strategiche tuttora in corso di realizzazione nella Regione Umbria, con particolare riferimento al settore della mobilità, dei trasporti e delle reti stradali e autostradali"). La sezione, inoltre, ha elaborato un "Referto sullo stato di attuazione della "Ricostruzione" post eventi sismici dell'agosto 2016 e successivi" di ricognizione dello stato di attuazione degli interventi della ricostruzione nel territorio umbro (del. n. 155/2023/VSG).

Il tema della ricostruzione post-sisma è stato, altresì, oggetto dell'indagine svolta dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo. A seguito delle deliberazioni adottate nel 2021 riguardanti le erogazioni dei contributi a favore di soggetti privati per l'esecuzione di tutti gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma (del. n. 258/2021/INPR) e al campionamento delle pratiche di ricostruzione privata, estratte in modo casuale ai fini del controllo (del. n. 288/2021/INPR), nel corso del 2023, la sezione ha iniziato le attività di verifica, adottando le deliberazioni n. 215 e 291/2023/GEST. Tale sezione ha, altresì, adottato la del. n. 1/2023/GEST in riferimento ad ottantasei determinine di acquisto e noleggio di diversi beni, servizi e forniture adottate dal Comune dell'Aquila nel corso dell'esercizio 2021. In particolare, per alcuni atti di affidamento è stata rilevata la violazione del principio di rotazione di cui all'art. 36 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) e un'eccessiva frammentazione degli affidamenti, anche di modesta entità, riscontrandosi la presenza di determinine di affidamento diretto di importi superiori alla soglia prevista dalla legge pari a € 5.000.

Con la deliberazione n. 123/2023/GEST, la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha approvato la relazione relativa all'attuazione da parte della Regione Lazio delle iniziative previste dal Programma Operativo Regionale FSE 2014-2020 e dal Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020. È emersa una scarsa chiarezza dell'attività di ri-programmazione della spesa (consentita nel biennio scorso in modo ampio a causa dell'evento pandemico), mentre, con riguardo alla spesa certificata, pur considerando le difficoltà dovute alla crisi pandemica, è stata sottolineata la necessità di fornire, almeno nel periodo finale della programmazione e nella relazione al rendiconto 2023, dati più dettagliati sull'andamento della spesa nel suo complesso, ancorché destinata all'emergenza ed effettuata da soggetti diversi dalla regione. Inoltre, si è rilevato che le procedure e i documenti contabili allo stato attuale non consentono un controllo cartolare della coerenza tra entrate accertate (fondi UE disponibili, fondi da cofinanziamento nazionale e fondi da cofinanziamento regionale), spesa impegnata (da eseguire), spesa non eseguita (obblighi di restituzione), entrate nuovamente accertate per effetto della riprogrammazione. Infatti, sul punto è stata necessaria una complessa attività di ricostruzione istruttoria.

La medesima sezione di controllo si è, altresì, concentrata sull'esame della gestione amministrativa, finanziaria e contabile dell'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti di Roma Capitale (I.P.A.), confluito nella del. n. 28/2023/GEST. La relazione approvata evidenzia numerosi profili di irregolarità nell'azione amministrativa dell'Istituto, contrassegnata dal patologico ricorso a gestioni commissariali, dall'assenza di un assetto organizzativo interno e da diffuse illegittimità nel ricorso alla somministrazione di lavoro. A ciò si associa una grave situazione di indeterminatezza e opacità della gestione contabile, comprovata da lacune e ritardi negli adempimenti di bilancio, alla base dei profili di inattendibilità delle scritture, più volte rimarcati dal Collegio dei revisori, e dall'incertezza dei rapporti finanziari di credito/debito con Roma Capitale. Sono emersi anche aspetti di scarsa trasparenza nelle regole sull'erogazione dei prestiti agli iscritti e sulla valutazione del merito creditizio, con plurime situazioni di sofferenza nel rimborso e necessità di intraprendere numerose iniziative di recupero dalle prospettive incerte. È emersa, altresì, la sostanziale inerzia dell'amministrazione comunale, nel

corso degli anni, nell'esercizio dei propri compiti di indirizzo e vigilanza sull'Istituto con riguardo alla mancata disamina circa i rapporti tra l'I.P.A. e le prestazioni di welfare già erogate ai dipendenti tramite altri organismi partecipati e a eventuali duplicazioni con l'attività istituzionale dell'Inps di concessione di prestiti ai dipendenti pubblici.

La Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna ha adottato 3 deliberazioni nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005 in relazione all'analisi di incarichi di consulenza a soggetti esterni. I principali rilievi hanno riguardato l'insussistenza dei presupposti e dei requisiti prescritti dall'art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001 rilevando in particolare: la mancata dimostrazione dell'individualità dell'incarico; l'assenza del carattere di straordinarietà ed eccezionalità delle esigenze da soddisfare; la mancata dimostrazione del previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse interne; l'insussistenza del presupposto di necessaria temporaneità proprio dell'incarico (del. n. 69/2023/VSG). La sezione ha altresì puntualizzato che l'indisponibilità di figure interne idonee allo svolgimento dell'incarico non esime dall'adozione dell'atto sulla base di un corredo motivazionale che dia conto non solo dei criteri seguiti nella scelta del professionista e delle competenze astrattamente da questo possedute ai fini dello svolgimento dell'incarico ma, altresì, delle modalità di scelta dello stesso in un'ottica di trasparenza e accountability dell'operato amministrativo (del. n. 111/2023/VSG). Contestualmente, per ogni ente, è stato esaminato il regolamento adottato in materia indicando la presenza di disposizioni contrastanti con la disciplina di riferimento.

Infine, si segnala la ricognizione effettuata dalla sezione regionale di controllo per il Piemonte con riferimento all'entità e alle modalità di contabilizzazione degli importi ricevuti dagli enti locali per contrastare gli effetti delle misure emergenziali di contenimento del contagio da Sars-Cov2 (del. n. 24/2023/GEST). Le somme complessivamente erogate a tale titolo sono state in genere superiori alle perdite di gettito subite dalle amministrazioni locali e hanno rappresentato una robusta iniezione di liquidità sostitutiva di entrate che, per molte di esse, scontano ordinariamente non banali difficoltà esattive. Risultava perciò cruciale una corretta contabilizzazione dei contributi *una tantum*, per evitare pericolose sovrastime del risultato di amministrazione. A livello generale, e salvi casi particolari oggetto di specifiche pronunce, le amministrazioni comunali piemontesi hanno tenuto condotte adeguate dal punto di vista gestionale e contabile.

## **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: i decreti di conferimento di incarichi dirigenziali adottati dagli Uffici scolastici regionali (dirigenti amministrativi, tecnici e dirigenti scolastici) e i 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 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; 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 nuovo Codice dei contratti; trasmissione tardiva dei provvedimenti al controllo (in alcuni casi gli atti pervenuti avevano già esaurito i propri effetti); violazione del principio di irretroattività dei provvedimenti amministrativi (anteriorità della decorrenza degli incarichi dirigenziali rispetto alla data di sottoscrizione dei relativi decreti di conferimento); inosservanza del criterio di riparto della competenza territoriale tra i diversi uffici di controllo della Corte dei conti (art. 2, c. 7 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti); mancata sottoposizione al controllo di legittimità (con interruzione della sequenza procedimentale del controllo) di atti presupposti, funzionalmente collegati al provvedimento in esame, i cui effetti erano già esauriti.

In tema di incarichi dirigenziali scolastici è stata affrontata la questione relativa al conferimento, in eccedenza non solo rispetto alle unità assegnate alla regione, quali vincitori del Corso-concorso nazionale, per titoli ed esami, finalizzato al reclutamento di dirigenti scolastici presso le istituzioni scolastiche statali, ma anche rispetto alla dotazione organica dei dirigenti scolastici della regione, definita dal Ministro dell'Istruzione, per l'anno scolastico 2022/2023 in 91 Istituzioni scolastiche normodimensionate secondo i parametri di cui all'art. 19, c. 5, del d.l. n. 98/2011. Nel caso in esame, è stato ribadito l'obbligo, nonostante la necessità da parte dell'Ufficio scolastico regionale di dare immediata e piena esecuzione ad ordinanza cautelare ex art. 700 c.p.c., di tenere conto dell'originaria consistenza complessiva della dotazione organica dei dirigenti scolastici, con conseguente impossibilità di attribuzione di un posto in eccedenza, in assenza di una espressa autorizzazione e/o rettifica in tal senso da parte dell'Ufficio della Direzione Generale per il personale scolastico (Sez. Basilicata n. 29/2023/PREV). Analogamente, è stato riconosciuto che, "pur non essendovi dubbio che l'U.S.R. regionale abbia dovuto procedere a dare esecuzione

al dictum giudiziale espresso dal giudice ordinario, è altrettanto certo che detta esecuzione doveva avvenire con modalità conformi al quadro normativo e fattuale di riferimento, ossia previa liberazione di posti vacanti disponibili per l'immissione in ruolo di dirigenti scolastici provenienti da altre Regioni, oppure previo ampliamento della dotazione organica o della capacità assunzionale mediante atto di legge o atto amministrativo generale emanato dall'organo a ciò preposto". Si è sottolineato come "l'organo ausiliario del G.O. non poteva certamente disporre del potere di modificare la dotazione organica o la capacità assunzionale della P.A., ovvero, comunque, di porre in essere i necessari atti di organizzazione amministrativa, prodromici al perfezionamento dell'immissione in ruolo della ricorrente, atteso che la sua attività provvedimentale non può certo considerarsi, ex se, bastevole ed esaustiva per il predetto fine" (Sez. Campania n. 306/2023/PREV). Si segnalano anche le deliberazioni n. 112 e 113/2023/PREV con cui la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha ricusato il visto e la registrazione ai decreti del Ministero dell'istruzione e del merito, Ufficio scolastico regionale per il Lazio, di conferimento dell'incarico di livello dirigenziale non generale per mancanza di requisiti idonei al trattenimento in servizio. In molti casi è stato ricusato il visto nei confronti di decreti di conferimento di incarichi dirigenziali, per illegittimità dei relativi atti presupposto, ossia dei provvedimenti di trattenimento in servizio degli stessi dirigenti, disposti in assenza dei presupposti voluti dall'art. 1, c. 257, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (Sez. Lombardia nn. 254, 259, 263, 265, 273, 277, 278, 284/2023/PREV).

Una parte significativa del controllo preventivo da parte delle Sezioni regionali ha riguardato i decreti di approvazione di incarichi dirigenziali prefettizi. Si confermano le criticità degli anni scorsi legate alla carenza di personale della carriera prefettizia che non permette di colmare i posti vacanti nelle aree di riferimento delle Prefetture. Ciò porta le amministrazioni ad affidare incarichi di reggenza per sanare le posizioni scoperte; in alcune situazioni si è arrivati ad affidare allo stesso Viceprefetto due incarichi di reggenza in aggiunta all'incarico da titolare. Tale situazione non permette neanche la rotazione delle aree nel rispetto del limite decennale di durata, così come previsto dalla normativa. Per tutti gli incarichi conferiti in reggenza, vista l'eccezionalità del ricorso al predetto istituto, le Sezioni hanno verificato che la Prefettura di competenza si fosse tempestivamente attivata per la copertura a regime del posto vacante, accertando altresì gli effetti finanziari di detti incarichi; altri profili di verifica hanno riguardato il rispetto del periodo di durata massima (pari ad un anno), eventualmente prorogabile per un analogo periodo e l'attribuzione solo in casi eccezionali, espressamente autorizzati dal Ministero dell'interno, di incarichi in reggenza verticale verso l'alto e di un doppio incarico di reggenza.

Per quanto riguarda la materia contrattuale è stato spesso necessario richiamare le amministrazioni al rispetto dei termini per la stipulazione del contratto e sull'iter da seguire nell'invio alla Corte dei conti dei provvedimenti di approvazione dei contratti, oltre che sulla gestione degli aspetti contabili degli stessi. Ricorrente è la questione di assoggettabilità o meno al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. g) della l. n. 20/1994 dei contratti di c.d. appalto integrato (progettazione esecutiva e lavori) di importo inferiore (considerando la base d'asta) alle soglie di valore che detta norma pone allo scrutinio dei contratti passivi relativi ai lavori pubblici (Sez. Lazio n. 60/2023/PREV). In un caso è stato ricusato il visto in

relazione al decreto di approvazione di una proroga tecnica *ex art. 106, c. 11, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, di un contratto di appalto di servizi, in relazione al quale il bando di gara non prevedeva tale possibilità (Sez. Liguria n. 73/2023/PREV).

L'attività di controllo preventivo sui decreti di approvazione dei contratti di appalto ha evidenziato la necessità che le amministrazioni predispongano in maniera chiara gli atti di gara provvedendo, se del caso, alla pubblicazione di comunicati aventi per oggetto i "chiarimenti" ritenuti doverosi e garantendo la più ampia partecipazione dei concorrenti. In diverse occasioni, in sede istruttoria, sono state ritenute necessarie richieste di integrazione documentale riferibili alle operazioni di gara, nonché ai mezzi di prova diretti ad attestare il possesso dei requisiti generali *ex art. 80* e speciali *ex art. 83* del Codice Appalti. Altresì, in coerenza con il principio di continuità del possesso, sono stati avviati accertamenti sull'attività di indagine e di approfondimento da parte delle amministrazioni, in merito alla verifica circa la persistenza dei requisiti di gara anche in fase di stipulazione del contratto. Le amministrazioni sono state spesso richiamate alla necessità di procedere ad una accurata valutazione dei presupposti per il ricorso alla c.d. proroga tecnica, in conformità alla normativa vigente ed agli orientamenti giurisprudenziali in materia, nonché, di argomentare con maggior dettaglio le motivazioni alla base di determinati provvedimenti che, seppur oggetto di discrezionalità amministrativa, sono di rilevanza tale da richiedere una maggiore cognizione delle ragioni sottese ai medesimi.

Tra le deliberazioni di ricusazione vanno segnalate, in particolare, quelle relative alla legittimità di n. 6 decreti di approvazione di convenzioni di permuta. Nello specifico, nel corso dell'istruttoria e del conseguente contraddittorio, sono stati approfonditi aspetti riconducibili a: esecuzione dei contratti anche con riferimento ai termini in essi indicati; rilevante carenza documentale, con particolare riferimento al previo accertamento dei requisiti tecnici, professionali e personali di cui all'art. 80, d.lgs. n. 50/2016; assenza di evidenza delle forme di pubblicità *ex art. 570 TUOM* (d.p.r. n. 90/2010) e all'eventuale ruolo dell'A.I.D. e/o della Società Difesa Servizi S.p.a.; rilevanti irregolarità di composizione dei fascicoli documentali allegati ai singoli decreti e di riferimenti contenuti negli atti propedeutici agli stessi, tali da ingenerare confusione sull'individuazione della valutazione economico-finanziaria delle armi oggetto di permuta; stipulazione dei contratti in forma non elettronica, in violazione delle linee guida dettate dallo stesso Ministero della difesa. Il Collegio ha ricusato il visto e la conseguente registrazione per tali decreti sottoposti a controllo, con richiamo ai criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, principi generali che oramai connotano l'intera attività amministrativa in quanto espressione ed applicazione del precetto costituzionale di cui all'art. 97 Cost. (Sez. Umbria nn. 102-103-104/2023/PREV).

Si segnala, infine, la deliberazione di "non luogo a deliberare" sull'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità di tre decreti adottati dal Provveditorato interregionale delle opere pubbliche per la Toscana, Marche e Umbria, sottoposti tardivamente al controllo e con lavori realizzati al 98,52% dell'importo contrattuale complessivo, e pertanto in misura pressoché integrale (Sez. Toscana n. 110/2023/PREV).

La verifica dei decreti accertamento residui (DAR), esaminati nel rispetto dei tempi imposti dalla parificazione del rendiconto statale, ha dato luogo a plurimi rilievi volti a richiamare le amministrazioni al rigoroso rispetto dei principi contabili, con particolare riguardo alla figura del c.d. funzionario delegato e ai relativi obblighi di rendicontazione e per gli impegni pluriennali ad esigibilità (IPE), alle nuove modalità di registrazione. Le principali criticità ivi riscontrate si riferiscono all'errata configurazione dell'impegno di spesa sotteso al DAR rispetto ai requisiti essenziali previsti dal d.lgs. n. 118/2011 e a irregolarità relative alla predisposizione dei documenti allegati e effettuate in sede di predisposizione e registrazione del visto contabile da parte delle RTS. In un caso è stato ricusato il visto e la registrazione del decreto di accertamento residui, nella parte relativa alle somme già impegnate e pagate nel 2022 che, pertanto, non costituiscono un residuo da iscrivere nel capitolo di bilancio (Sez. Lazio n. 111/2023/PREV). In un'altra fattispecie di esame di un DAR il Collegio ha ricusato il visto e la conseguente registrazione valutandolo illegittimo in via derivata in quanto fondato su un impegno che non poteva essere assunto senza la corretta e preventiva univoca individuazione del soggetto creditore; peraltro, sono emerse, condotte anche di tipo omissivo, non conformi ai principi della sana e buona amministrazione da parte dei soggetti coinvolti, a diverso titolo, nei procedimenti amministrativi concernenti le somme oggetto del provvedimento, con conseguente trasmissione degli atti alla competente procura contabile ed alla procura della Repubblica per le valutazioni di competenza (Sez. Umbria n. 52/2023/PREV). Frequentemente, a seguito dei vari rilievi formulati, le Amministrazioni hanno proceduto a rettificare gli errori rilevati e ad applicare i necessari strumenti di autotutela necessari al fine di rendere conformi alla vigente normativa il DAR.

Nel corso dell'anno le Sezioni regionali sono state impegnate anche nel controllo successivo di legittimità su atti, ai sensi dell'art. 10, c. 1, d.lgs. n. 123/2011. In base a tale norma, gli atti ai quali si dà seguito sotto la responsabilità del dirigente, nonostante le osservazioni dell'Ufficio centrale di bilancio, devono essere trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al competente ufficio di controllo della Corte dei conti. Detta tipologia di controllo, secondo le indicazioni contenute nella deliberazione delle 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.

In proposito la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha avviato una capillare analisi 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. Tale tipologia di controllo, al di là delle verifiche prettamente afferenti ai riscontri delle ragionerie territoriali, ha riguardato numerose contabilità speciali: 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, in alcuni casi, a seguito di approfondimenti istruttori, si è resa necessaria la segnalazione alla Procura regionale.

Si segnala, tra le altre, la deliberazione con cui la Sezione regionale per la Sardegna ha osservato che, in ordine logico e temporale, come risulta dall'art. 8 del d.lgs. 123/2011, la procedura di controllo deve prendere avvio dalla formulazione delle osservazioni impeditive da parte della RTS: solo in presenza di tali rilievi, infatti, può innescarsi il procedimento disciplinato dal successivo art. 10 del d.lgs. n. 123/2011, scandito da termini non superabili che esigono, pertanto, la individuazione certa del *dies a quo* per calcolare il trascorrere del tempo (30 giorni riconosciuti all'amministrazione attiva per comunicare l'intendimento di conformarsi alle osservazioni dell'organo di controllo ovvero per esprimere la volontà di dare comunque seguito al provvedimento). Ne consegue che può essere considerata soddisfattiva dell'esigenza di certezza recata dal citato art. 10 soltanto la sussistenza di osservazioni impeditive che siano rappresentate formalmente al responsabile del provvedimento. (Sez. Sardegna n. 23/2023/SUCC).

Il sistema 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, nel 2023 è stato completato in tutte le Sezioni regionali di controllo rendendo efficace ed efficiente l'esercizio della funzione dell'intera procedura di controllo (istruttoria e formalizzazione del provvedimento) nel rispetto dei tempi normativamente previsti.

## 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 stanziare 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<sup>24</sup>.

Nel 2023, le istanze di parere che hanno superato il vaglio preliminare di ammissibilità, sia di tipo soggettivo che oggettivo, e hanno conseguentemente

---

<sup>24</sup> 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.

ricevuto risposta da parte delle sezioni regionali sono state 117 (139 nel 2022); esse sono prevalentemente concentrate nelle aree meridionali (44%) e in quelle settentrionali (39%); il restante 16% 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 (101 istanze, pari all'86% del totale), cui vanno aggiunte quelle delle relative Unioni (3% del totale); la quota di richieste di parere di provenienza dalle Regioni (inclusi i Consigli regionali) ammonta al 7%, mentre quella derivante dalle province/città metropolitane è pari al 4%.

Focalizzando l'attenzione sulla funzione consultiva attivata dai comuni, la quota principale di richieste deriva da enti di dimensioni demografiche medie: si attesta al 40% quella dei comuni con popolazione tra 5 e 15 mila abitanti e al 28% quella degli enti fino a 50 mila abitanti. Rilevante anche il numero di istanze interpretative provenienti dagli enti più piccoli (fino a 5 mila abitanti), circa il 26% del totale; più contenute, invece, le richieste degli enti di grandi dimensioni (oltre 50 mila abitanti) che si sono rivolti alle Sezioni regionali delle Corti dei conti solo in 7 casi (7% del totale).

I singoli quesiti di diritto cui le sezioni regionali della Corte dei conti hanno fornito riscontro, nel corso del 2023, ammontano a 125 (160 nel 2022), attesa la possibilità per gli enti di sollevare più dubbi interpretativi in seno alla medesima richiesta di parere. Essi hanno riguardato un ampio spettro di tematiche, sempre all'interno dei confini della contabilità pubblica. In particolare, come negli scorsi anni, una quota di pareri continua a vertere sulla macroarea del personale (circa il 36% dei quesiti), sotto il profilo del trattamento economico dei dipendenti, dei vincoli alla spesa e al *turn over*; nella stessa area tematica vanno richiamati anche i pareri relativi alla regolamentazione degli incentivi per funzioni tecniche (4%).

Per quanto attiene al profilo del trattamento economico dei dipendenti, dei vincoli alla spesa e al *turn over*, di interesse risultano le considerazioni svolte dalla Sezione regionale per il Lazio nella del. 133/2023/PAR, ove si afferma che la conferibilità di incarichi e cariche retribuite in favore di soggetti già collocati in quiescenza incontra, nella vigente e mutevole normativa, un divieto di portata generale, sancito dall'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012; in tale divieto rientrano le cariche di capo (e vice capo) di gabinetto di un organo di indirizzo politico - amministrativo, con conseguente possibilità di conferire detti incarichi a soggetti in quiescenza solo a titolo gratuito.

Altrettanto significative sono alcune deliberazioni della Sezione regionale per la Liguria. Il Collegio ligure ha in particolare evidenziato la liceità della destinazione di somme per il *welfare* integrativo di cui all'art. 82 CCNL 16 novembre 22 anche oltre il limite del trattamento accessorio di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75. Al riguardo, la sezione ha ritenuto che le risorse in esame non siano assoggettate al limite del trattamento accessorio del personale, in quanto aventi natura assistenziale e non retributiva, bensì alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dal medesimo art. 82 CCNL (del. n. 61/2023/PAR; in termini analoghi si è anche espressa la Sez. Lombardia, del. n. 174/2023/PAR). In altra pronuncia, la Sezione ligure ha ritenuto che, in caso di enti partecipanti a convenzioni, il limite di spesa per il salario accessorio delle posizioni organizzative vada calcolato sul complesso delle

spese destinate al trattamento economico accessorio sostenute da ciascun ente aderente alla convenzione, computando *pro quota* l'onere finanziario gravante sulle risorse del proprio bilancio (del. n. 116/2023/PAR).

Alcune pronunce hanno inoltre affrontato questioni relative agli uffici di avvocatura interna, chiarendo che negli enti pubblici territoriali, ove sia operativa un'avvocatura interna, gli eventuali compensi corrisposti al personale amministrativo (non iscritto nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati) che assistano in giudizio gli enti medesimi nei processi tributari ai sensi dell'art. 15, c. 2-*sexies*, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, sono soggetti ai vincoli di cui all'art. 23, c. 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (Sez. Puglia, del. n. 124/2023/PAR; Sez. Emilia-Romagna, del. n. 203/2023/PAR).

In tema di assunzioni del personale occorre menzionare la pronuncia della Sez. Marche che, con del. n. 1/2023/PAR, ha sciolto il quesito in merito al se la procedura di mobilità tra comuni per interscambio di personale possa prescindere dall'applicazione dell'art. 33, c. 2 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, atteso che la sostenibilità finanziaria della procedura sarebbe dimostrata dall'assenza di variazioni di spesa per tutti i comuni interessati. La sezione ha ritenuto come dalla vigente normativa non paia potersi evincere una connessione tra i nuovi vincoli assunzionali agganciati a "valori-soglia" e la modalità di reclutamento del personale di volta in volta adoperata dall'amministrazione comunale; sicché l'esercizio, da parte dell'ente, della facoltà di accesso ai nuovi parametri assunzionali appare, in ogni caso, inscindibilmente connesso alla nozione di "sostenibilità finanziaria" come declinata dall'art. 33, c. 2 del d.l. n. 34/2019. Ancora, la sezione di controllo per il Veneto ha escluso la possibilità per un comune di considerare tra le proprie entrate la quota parte di spettanza della Tari per assunzioni di personale a tempo indeterminato, avendo il comune trasferito la gestione del servizio ad una Unione fra enti (del. n. 51/2023/PAR).

Fra le pronunce più significative in materia di incentivi per funzioni tecniche si può menzionare la deliberazione n. 332/2023/PAR, con cui la Sezione regionale per l'Abruzzo ha ritenuto che il contratto di concessione stipulato in vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016, pur sviluppando la sua intera fase esecutiva negli anni di vigenza del nuovo codice dei contratti pubblici, resti assoggettato, per quanto concerne l'erogazione degli incentivi per funzioni tecniche, alla disciplina dettata dal medesimo codice precedente. Rilevante risulta anche la deliberazione della Sezione regionale per il Veneto n. 266/2023/PAR, concernente la deroga ai limiti di cui all'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017 nel caso di incentivi alle funzioni tecniche per il personale dirigenziale coinvolto nei progetti del PNRR per gli anni dal 2023 al 2026. La sezione ha precisato che nonostante l'art. 45, c. 4, del d.lgs. n. 36/2023 escluda la possibilità di corrispondere gli incentivi ai dirigenti, l'art. 8, c. 5, del d.l. n. 13/2023, che è norma speciale, prevede che dal 2023 al 2026 gli enti inseriscano anche i dirigenti, tra i destinatari dell'incentivo; dalla lettura coordinata delle disposizioni di cui all'art. 8, c. 5, del d.l. n. 13/2023 e all'art. 225, c. 8, del d.lgs. n. 36/2023 risulta quindi possibile erogare anche ai dirigenti gli incentivi *de quibus*. Peraltro, la specialità della norma di cui si è detto, esclude che la stessa possa trovare applicazione al di fuori delle ipotesi tassative individuate (ovvero, in relazione ai Piani).

Ricorrenti sono stati anche i quesiti concernenti i compensi degli organi politici o di controllo (8%), quelli sulla gestione del patrimonio immobiliare (7%) e sui rapporti con le società partecipate (7%).

In particolare, in punto di compensi di organi politici degna di menzione è la del. della Sezione di controllo per la Liguria n. 117/2023/PAR, con cui è stato chiarito che al vicesindaco - subentrato al sindaco per decesso di quest'ultimo - può essere erogata l'indennità di fine mandato solo a condizione di aver svolto la funzione per almeno trenta mesi (come richiesto dall'art. 1, c. 719, della l. 27 dicembre 2006, n. 296), senza poter, a tale scopo, avvalersi dei mesi in cui la carica è stata ricoperta da altri.

In merito ai rapporti con le società partecipate, interessanti considerazioni sono state espresse dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto. In un caso, il Collegio è stato chiamato a esprimersi in merito alla possibilità che una società partecipata in via totalitaria - e sottoposta al controllo analogo - da una delle società cc.dd. "finanziarie regionali" possa ricevere affidamenti diretti c.d. *in house*. Il Collegio ha stabilito che la circostanza che la società finanziaria regionale non sia soggetta ai vincoli di scopo e attività di cui al Tusp, non comporta che essa possa affidare in via automatica la gestione di strumenti finanziari alla propria controllata ma, in quanto amministrazione aggiudicatrice, dovrà valutare la convenienza dell'affidamento del servizio secondo lo schema dell'*in house* rispetto all'alternativa costituita dal ricorso al mercato, adempiendo ad un onere motivazionale che consenta di enucleare le ragioni per cui il servizio, per come offerto dalla società *in house*, sia il più economicamente conveniente ed in grado di garantire la migliore qualità ed efficienza (del. n. 145/2023/PAR). In altra occasione, la sezione veneta ha precisato che, in punto di quantificazione dei compensi degli amministratori, ivi compreso il presidente, delle società interamente pubbliche nate dalla fusione per incorporazione di due società altrettanto pubbliche, non possono trovare applicazione le norme di cui all'art. 11, c. 7 del d.lgs. n. 175/2016, non essendo ancora stato approvato un decreto attuativo della disposizione in parola (del. n. 160/2023/PAR).

Altri settori in cui è stata sollecitata l'attività ermeneutica della Corte dei conti sono stati quelli della regolamentazione dei tributi e delle tasse locali (6%), dell'applicazione dei principi contabili armonizzati di cui al d.lgs. n. 118/2011 (5%) e dell'affidamento di contratti pubblici (4%) o incarichi esterni (3%).

Di particolare interesse risultano varie pronunce in materia di applicazione dei principi contabili armonizzati. È stato per esempio affermato che lo stralcio dal conto del bilancio di un residuo attivo di dubbia o difficile esigibilità di anzianità ultra triennale può essere effettuato senza dover attendere l'esaurimento delle procedure esecutive o la definitiva comunicazione di inesigibilità del credito da parte dell'agente della riscossione, a meno che non sussistano congrui e plausibili elementi capaci di fondare ragionevoli aspettative di effettivo incasso (Sez. Marche, del. n. 144/2023/PAR); è stato inoltre chiarito che nei casi di variazioni urgenti di bilancio da adottare ai sensi dell'art. 175, c. 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il parere dell'organo di revisione deve essere richiesto - di regola e salva diversa, specifica previsione regolamentare - non già a corredo della proposta di deliberazione sottoposta all'adozione dell'organo esecutivo, bensì in funzione della successiva ratifica consiliare (Sez. Molise, del. n. 45/2023/PAR). Di particolare rilievo è stata anche

l'analisi effettuata dalla Sezione regionale per il Molise con del. n. 69/2023/PAR, che si è soffermata sui rapporti tra la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e la facoltà, concessa in caso di ripiano del disavanzo in misura superiore alla quota "applicata" all'esercizio in ragione dell'anticipo di attività (riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni) previste per gli esercizi finanziari successivi in attuazione del piano di rientro, di non applicare il disavanzo di amministrazione al bilancio degli esercizi successivi, ai sensi del c. 4-*bis* dell'art. 111 d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (introdotto dalla l. di conversione 24 aprile 2020, n. 27), nonché nel paragrafo 9.2.30 del "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" (allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011). A riguardo, la sezione territoriale ha prospettato la soluzione di estendere la predetta facoltà anche agli enti in cui il piano di riequilibrio finanziario sia ancora oggetto d'esame presso la Commissione di cui all'art. 155 Tuel; tale visione è stata condivisa dalla Sezione delle autonomie (delib. n. 9/SEAUT/2023/QMIG).

Non sono poi mancati i dubbi interpretativi su questioni delicate sotto il profilo dell'equilibrio di bilancio, quali il riconoscimento di debiti fuori bilancio (3% dei pareri complessivamente emessi). Limitato il ricorso alla funzione consultiva per risolvere questioni inerenti alla gestione del PNRR (un solo quesito, concernente gli incentivi alle funzioni tecniche per il personale dirigenziale coinvolto nei progetti del PNRR).



## CAPITOLO XII

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

#### 1. Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati

Le funzioni della Sezione Centrale per il controllo dei contratti secretati, istituita dall'art. 5, c. 1 bis, del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, così come introdotto in sede di conversione in legge dalla l. 25 giugno 2020, n. 70, sono state confermate dal nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e riguardano: il controllo preventivo sui provvedimenti motivati di attribuzione delle classifiche di segretezza; il controllo preventivo sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti secretati o assoggettati a particolari misure di sicurezza; il controllo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione degli stessi; la redazione della relazione annuale dell'attività svolta, resa al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR).

Il nuovo Codice ha anche esteso il controllo preventivo di legittimità, già previsto per i soli decreti a partire dalla classifica di "riservatissimo", a tutti i provvedimenti di secretazione, nonché a quelli di assoggettamento a speciali misure di sicurezza, costituendo ciascuno di essi il presupposto atto a consentire il legittimo accesso a procedure contrattuali in deroga a quelle ordinarie (art. 139). Inoltre, detto controllo è stato reso più penetrante, considerato che la nuova norma prevede che, nei citati provvedimenti, si dia conto delle cause specifiche che giustificano la stipula di un contratto secretato, con particolare riguardo ai presupposti previsti per ciascuna classifica, nonché alle circostanze che esigono il ricorso a speciali misure di sicurezza.

La sezione, pertanto, per effetto della normativa sopra richiamata, continua a svolgere, anche con riguardo a un ambito più esteso, un'attività di cognizione della legalità di ogni singolo atto o provvedimento riferito alla negoziazione per l'appalto di lavori, 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.

Quanto al controllo preventivo di legittimità, si segnala come la procedura adottata per l'acquisizione degli atti rilevanti a tali fini non sfugga a possibili momenti di criticità, soprattutto con riguardo allo snodo essenziale dell'invio di tali contratti alla sezione che, nonostante l'effetto dell'inefficacia dell'atto che non sia stato assoggettato a controllo, è lasciato ad un atto volitivo delle amministrazioni o enti che, talvolta, non lo ritengono essenziale, sulla base di un errato convincimento. Non può escludersi che vi siano ipotesi di contratti secretati non trasmessi alla Corte dei conti, in particolare, quando adottati da soggetti giuridici che non si siano avveduti di essere assoggettati al controllo nella specifica materia. Permane, dunque, la necessità che le amministrazioni vigilanti o controllanti sensibilizzino al riguardo i soggetti vigilati o partecipati. È da sottolineare, in ogni caso, come l'incrocio puntuale tra i dati derivanti dal controllo preventivo di legittimità e quelli risultanti dal vaglio successivo sulla gestione consenta di avere contezza dei casi in cui le stazioni appaltanti non abbiano proceduto, come prescritto, alla trasmissione, per il visto preventivo della Corte, dei contratti stipulati.

Con particolare riguardo al controllo sui decreti di secretazione e su quelli di assoggettamento a speciali misure di sicurezza, si evidenzia che un corretto *iter* procedimentale richiede il perfezionamento e la verifica di tali provvedimenti prima della formalizzazione della determina a contrarre, in quanto la loro adozione, di per sé, implica la potenziale riduzione del numero degli operatori economici legittimati a partecipare alla procedura e, dunque, condiziona l'individuazione delle disposizioni applicabili alla procedura stessa e alle modalità di selezione del contraente da indicarsi nella suddetta determinazione a contrarre. In considerazione, pertanto, del significato e della natura dei decreti in parola, presupposto per consentire il legittimo accesso a procedure contrattuali in deroga, rispetto a quelle ordinarie, risultano particolarmente coerenti le novità introdotte con il nuovo Codice, con cui sono state sostanzialmente recepite, a livello normativo, esigenze che erano state evidenziate in più occasioni dalla sezione, anche al fine di dare compiutezza al mandato alla medesima assegnato.

L'ampliamento dell'area del controllo preventivo a tutti i provvedimenti di classificazione, nonché a quelli di assoggettamento a speciali misure di sicurezza, consente di evitare che l'amministrazione possa trovarsi nello stato avanzato di una procedura contrattuale che, se priva del primo elemento essenziale, potrebbe legittimamente non concludersi. Tanto in piena coerenza con il principio del risultato, baricentro dell'intero impianto normativo del nuovo Codice, e, dunque, di quelli di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa (art. 1). Inoltre, l'aver precisato come detti provvedimenti debbano recare una congrua motivazione con particolare riguardo ai presupposti previsti per ciascuna classifica, nonché alle circostanze che esigono il ricorso a speciali misure di sicurezza, ha posto le basi per un controllo più approfondito su questi atti, particolarmente rilevante, atteso che essi consentono di avviare procedure contrattuali diverse da quelle ordinarie contemplate dal Codice dei contratti pubblici.

In ragione dell'ampliamento delle fattispecie introdotte dal nuovo Codice, in vigore dal 1° luglio 2023, si dà atto che nell'anno trascorso, sono pervenuti al controllo decreti di secretazione in aumento rispetto al precedente esercizio. Le patologie rilevate, peraltro, non sempre hanno avuto esito in delibere di ricusazione

del visto. La sezione, infatti, nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità, non ha inteso disattendere il rinnovato volto di questa tipologia di controllo, che va assumendo sempre più, nelle varie sedi in cui viene esercitato, un ruolo "conformativo" dell'azione amministrativa. Senza pervenire alla estrema conseguenza della ricusazione del visto di legittimità, l'attività svolta risulta spesso, già di per sé, funzionale a evitare che le pubbliche amministrazioni adottino provvedimenti non conformi a legge. Il che spiega, da un lato, l'incidenza dei provvedimenti ritirati a seguito di rilievo formale, avendo in più occasioni le stesse ritenuto di dover adeguare i contenuti degli atti alle osservazioni della Corte, dall'altro, la rilevanza delle c.d. "note avviso", ovvero le osservazioni che accompagnano la registrazione degli atti, alle quali le amministrazioni sono chiamate a conformarsi. Alle richieste di ritiro di atti in autotutela da parte dell'amministrazione, vanno ad aggiungersi anche altre ipotesi di restituzione prevalentemente per carenze nella documentazione trasmessa. Non sono mancate, infine, ipotesi di restituzione di contratti trasmessi quando avevano esaurito i loro effetti. In tal caso la restituzione è motivata dalla circostanza per cui il controllo non svolgerebbe la propria funzione preventiva e risulterebbe *inutiliter datum*.

Le criticità rilevate nel 2023, in rari casi, hanno avuto esito in delibere di ricusazione del visto. In linea generale risulta una tendenziale riduzione della percentuale di rilievi istruttori rispetto agli atti pervenuti, il che può essere letto quale positivo effetto di una generalizzata propensione delle stazioni appaltanti a conformarsi ai principi espressi dalla sezione nel triennio trascorso dalla sua istituzione. Nel contempo, il permanere di atti ritirati, ovvero a cui è stato denegato il visto, nonché l'elevato numero di note avviso con cui sono stati, talvolta, registrati i provvedimenti vagliati, lascia intendere che, se diminuiscono le criticità rilevate, quelle emerse continuano a mantenere un elevato livello di rilevanza.

La salvaguardia delle esigenze di sicurezza non può essere considerata elemento sufficiente a escludere, *a priori*, ogni forma di concorrenzialità; in particolare nei casi di affidamento diretto, motivato da fattori di natura tecnica, le ragioni poste a base della scelta del contraente devono necessariamente trovare fondamento nella specificità delle prestazioni oggetto del contratto o nell'effettiva sussistenza di diritti esclusivi. Si evidenzia, inoltre, che se l'amministrazione ha ampia discrezionalità nella gestione della procedura di affidamento, potendosi avvalere delle deroghe previste per i contratti secretati, ne deve comunque definire il perimetro mediante lo strumento della determina a contrarre, che ha natura programmatica e amministrativa, qualificandosi come momento provvedimentale di apprezzamento dell'interesse pubblico e come garanzia procedimentale di trasparenza dell'azione amministrativa.

Oggetto di rilievi da parte della sezione, in relazione al controllo preventivo, sono gli atti che prevedono la variazione in aumento del valore originario del contratto nella misura massima del quinto o nell'esercizio delle "opzioni". A tale proposito, va ribadito l'obbligo che ciascun provvedimento deve 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 sottolineata 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.

Ulteriore criticità scrutinata attiene alle modalità di declinazione, nel contratto, di beni e servizi a quantità indeterminata. Sul punto, la sezione ha precisato che sono non conformi al canone della determinatezza, ovvero della determinabilità, le prestazioni genericamente indicate o comunque riferibili a innumerevoli e diverse tipologie di attività contrattuali, per quanto riferite ad un *basket* costituente un accantonamento di risorse finanziarie, privo di destinazione adeguatamente determinata.

Quanto all'ambito oggettivo dei provvedimenti assoggettati al controllo preventivo, aderendo a un'interpretazione teleologica e funzionale, piuttosto che vincolata al dato testuale e in continuità con il criterio ermeneutico già seguito in precedenti delibere, sono ritenuti compresi anche gli atti di riconoscimento di debito, in quanto assimilati ai contratti passivi (ai fini del controllo preventivo di legittimità), alla duplice condizione che siano, contestualmente, secretati ed equiparabili a un contratto di appalto.

Il controllo successivo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti secretati o che esigono l'applicazione di speciali misure di sicurezza è stato programmato con delibera n. 3/SCCS/2023, individuandone il perimetro nei contratti secretati in essere nel periodo compreso tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 2022, indipendentemente dalla data di stipula del contratto principale, comprendendo, dunque, tutti i contratti in corso di esecuzione nell'anno 2022, anche se stipulati in anni precedenti. Acquisiti i dati, secondo una metodologia definita in modo da gravare minimamente sulle stazioni appaltanti, si è avviato un controllo sulla gestione dei singoli contratti in essere, al fine di far emergere eventuali criticità. Trattasi di un monitoraggio che proseguirà in maniera costante negli esercizi successivi e i cui primi esiti hanno portato, in primo luogo, a interlocuzioni e, in alcuni casi, a segnalazioni alle amministrazioni interessate e, in secondo luogo, hanno costituito oggetto della relazione al COPASIR, redatta nei termini di legge.

Nel 2023 è stata trasmessa la seconda relazione resa al COPASIR, ove la sezione ha dato atto del complesso delle funzioni svolte, nonché ha fornito, con i dati a propria disposizione, un rapporto dettagliato sulle gestioni contrattuali in corso, nonché, aggregando i dati raccolti, un quadro completo del fenomeno, avendo riguardo, tanto agli aspetti procedurali, quanto a quelli gestionali. Si sono svolte, dunque, considerazioni sul fenomeno nel suo complesso, tenuto conto di diversi profili, inclusi quelli finanziari, senza contare che la concentrazione in un'unica struttura di controllo delle risultanze provenienti tanto dal controllo preventivo di legittimità, quanto da quello successivo sulla gestione, consente di formulare valutazioni complessive sulla materia, con benefici, in ultima analisi, sull'attività amministrativa svolta e sul corretto utilizzo delle risorse impiegate.

## **2. Collegio di controllo sulle spese elettorali**

Ai sensi dell'art. 12, c. 1, della l. 10 dicembre 1993, n. 515, "i rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti nelle elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica devono presentare alla Corte dei conti,

entro quarantacinque giorni dall'insediamento delle rispettive Camere, il consuntivo relativo alle spese sostenute per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento.”

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 della l. 10 dicembre 1993, n. 515, 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 della 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.

L'attività svolta dal Collegio di controllo sulle spese elettorali 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 Cons. reg. 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.

Nel corso dell'anno 2023 sono state svolte n. 3 adunanze del Collegio, nell'ambito delle quali sono state formalizzate n. 5 deliberazioni e sono state espletate le attività di controllo di n. 177 consuntivi presentati dalle formazioni politiche presenti alle competizioni elettorali, anche sotto forma di coalizioni. Sono state formalizzate n. 16 istruttorie nei confronti delle formazioni politiche, riguardanti in modo particolare le fonti di finanziamento utilizzate nel corso delle campagne elettorali, nonché le spese ex art. 11, cc. 1 e 2, della l. n. 515/1993, di cui n. 1 riguardante le elezioni suppletive e n. 15 le elezioni regionali.

I lavori si sono conclusi in data 27 ottobre 2023 con l'approvazione dei seguenti Referti: 1) Referto sui consuntivi delle spese elettorali sostenute e sulle relative fonti di finanziamento delle formazioni politiche presenti alle elezioni suppletive del

Senato della Repubblica nei Collegi uninominali n. 07 della Regione Campania, tenutesi il 23 febbraio 2020; n. 02 della Regione Umbria tenutesi l'8 marzo 2020; n. 03 della Regione Sardegna, tenutesi il 20 e 21 settembre 2020; n. 09 della Regione Veneto, tenutesi il 20 e 21 settembre 2020; alle suppletive della Camera dei Deputati nel Collegio uninominale n. 01 - XV Lazio 1 tenutesi il 1° marzo 2020 - deliberazione 8 CSE Sup-Reg 2020; 2) Referto sui consuntivi delle spese elettorali sostenute e sulle relative fonti di finanziamento delle formazioni politiche presenti alle elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Regione Calabria, del 26 gennaio 2020; della Regione Emilia-Romagna, del 26 gennaio 2020; della Regione Campania, della Regione Liguria, della Regione Marche, della Regione Puglia, della Regione Toscana e della Regione Veneto del 20 e 21 settembre 2020 - deliberazione 9 CSE Sup-Reg 2020.

È seguita la pubblicazione dei Referti sul sito istituzionale della Corte dei conti, ai sensi del c. 3-bis, dell'art. 12 della l. n. 515/1993, n. 515, introdotto dall'art. 11 della l. n. 96/2012.

**PARTE TERZA**  
**L'ORGANIZZAZIONE**



## CAPITOLO XIII

### ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

#### 1. Autonomia funzionale e organizzazione amministrativa

La Corte dei conti, quale Organo di rilevanza costituzionale, è soggetta al generale principio di autonomia funzionale ai sensi del combinato disposto degli artt. 100 e 103 della Costituzione.

Tale autonomia funzionale si esplica sia sotto il profilo organizzativo sia sotto il profilo finanziario, in quanto strumentale alla concreta attuazione della missione dell'Istituto, di tutela del pubblico erario, nonché della funzione maieutica di vigilanza sull'intera pubblica amministrazione, di cui è responsabile. Essa è riconosciuta alla Corte dall'ordinamento, dagli artt. 4 della l. 14 gennaio 1994, n. 20 e 11, c. 1, della l. 4 marzo 2009, n. 155, e da ultimo, è stata pienamente attuata e valorizzata dall'art. 20, cc. 32 e 33, della l. 30 dicembre 2023, n. 213.

In merito, non possono non menzionarsi gli interventi che l'Istituto, negli ultimi anni e, in particolare, nel 2023, ha realizzato al fine di valorizzare significativamente i margini di autonomia organizzativo-finanziaria, perseguendo, al contempo, l'efficienza del proprio apparato e l'arricchimento delle proprie funzioni, nell'alta sfida di realizzazione uniforme, tempestiva e armonizzata di tutte le attività afferenti alle diverse e complementari competenze intestate alla magistratura contabile. In tale direzione può richiamarsi l'adozione del decreto presidenziale del 3 luglio 2023, n. 160, avente ad oggetto la predisposizione di un "Piano Integrato Triennale" (c.d. "PIT Cdc") coerente, nella *ratio*, con i principi generali sottesi all'introduzione, per le pubbliche amministrazioni, del Piano integrato di attività e organizzazione ("PIAO"), preservando le prerogative di autonomia e indipendenza riservate alla Corte dei conti, quale Organo di rilievo costituzionale. Su detto atto è stato espresso parere positivo da parte del Collegio dei revisori dei conti, in data 23 giugno 2023.

#### 2. Programmazione dell'attività: Piano Integrato Triennale

Nell'alveo delle linee di indirizzo per l'azione amministrativa diramate per l'anno 2023, con direttiva presidenziale del 30 marzo 2023, n. 8, la Corte dei conti ha provveduto alla definizione di un autonomo sistema di pianificazione integrata delle proprie attività e organizzazione, descrivendo piani e linee guida (ad es. linee guida

per il piano dei fabbisogni assunzionali, linee guida per il lavoro agile, linee guida per la valutazione del risultato della performance, ecc.) in applicazione dei propri regolamenti interni e in armonia con i principi sanciti dal d.lgs. 30 marzo 2001, 165.

Nello specifico, il Piano Integrato Triennale (PIT) della Corte si caratterizza per l'ulteriore finalità di pervenire gradualmente a una *reductio ad unitatem* dei diversi processi di programmazione nell'ambito del Segretariato generale. La struttura del PIT è articolata in tre sezioni: la Sezione Programmazione dell'attività contrattuale in materia di forniture, servizi e lavori, in coerenza con il Capo VI del R.A.C.; la Sezione Organizzazione e Capitale umano, in coerenza con la sezione PIAO di cui all'art. 4 del d.p.c.m. 132/2022; la Sezione Monitoraggio, in coerenza con la sezione PIAO di cui all'art. 5 del d.p.c.m. 132/2022.

### **3. Strategia dell'azione amministrativa**

L'azione amministrativa nel corso del 2023 si è incentrata nel consolidamento degli esiti delle attività avviate negli anni precedenti e nell'implementazione delle linee già sperimentate. In ordine a ciò, rinviando agli specifici paragrafi che seguono, 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 alla strategia di cui sopra e all'adozione dell'autonomo "*sistema di pianificazione integrata delle attività e organizzazione della Corte dei conti*", in un'ottica di implementazione delle funzioni e delle competenze intestate alla magistratura contabile, è stata avviata una riflessione sull'adeguatezza dell'apparato organizzativo della Corte, che ha portato al d.p.c.m. 16 dicembre 2022, con cui sono state disposte le autorizzazioni necessarie per l'avvio delle procedure di reclutamento del personale di magistratura, dirigenziale e amministrativo, ponendo in relazione il *turn over* e il budget derivante dalle cessazioni dal servizio avvenute nel triennio precedente, al fine di dotare la Corte, in tempi ridotti, del pieno contingente previsto dalle rispettive dotazioni organiche.

In merito, i piani dei fabbisogni assunzionali per il suddetto personale, definiti nei limiti della vigente dotazione organica della Corte dei conti, costituiscono, dal triennio 2023-2024-2025, parte integrante del citato "Piano integrato triennale" e saranno oggetto di annuale aggiornamento, in adesione ai principi di semplificazione e di unitarietà del processo di programmazione, nonché di verifica da parte dei competenti uffici IGOP-RGS e della Funzione Pubblica, per l'emanazione del relativo d.p.c.m. autorizzativo.

#### *Tutela della salute e del benessere del personale*

La Corte, in un'ottica di sanità diffusa, intende garantire la salute del personale attraverso plurimi strumenti: iniziative attive, specifici accordi con diversi soggetti, anche in attuazione del Piano Nazionale della Prevenzione (PNP) 2020/2025, nonché iniziative di sostegno al *welfare* integrativo.

Tra i relativi progetti, attuati mediante la stipula di accordi interistituzionali, merita particolare menzione la 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.

Infine, l'assoluta rilevanza della tutela della salute del personale da parte della Corte, si evince, dalla predisposizione, nell'ambito delle iniziative di sostegno al *welfare* integrativo, di strumenti di profilassi e di prevenzione sanitaria.

#### *Attuazione del lavoro agile*

Nel quadro dell'autonomia rinforzata della Corte, l'Istituto si è dotato, fin dal 2022, nel rispetto dei principi generali rivenienti dalla vigente normativa anche contrattuale, di proprie "Linee guida per lo svolgimento del lavoro agile presso gli Uffici amministrativi e gli altri Uffici con compiti strumentali e di supporto alle attribuzioni della Corte dei conti" da ultimo aggiornate, con il decreto segretariale, del 30 novembre 2023, n. 244. Esse sono, attualmente, confluite nella apposita "Sezione Organizzazione e Capitale umano" del PTT, trovando la piena applicazione nella stipula degli accordi individuali per l'intero anno 2024.

#### **4. Adeguamento dell'assetto organizzativo**

L'attuale contesto economico sociale, caratterizzato dal perfezionamento delle missioni del PNRR al fine di contenere e contrastare gli effetti negativi della crisi e dal perseguimento degli obiettivi del Piano Energia e Clima (PNIEC), ha posto la Corte davanti a nuove sfide rispetto alle quali si è resa fondamentale l'esigenza di implementare l'organico con personale, connotato da requisiti di specifica professionalità.

Ne è conseguita l'ulteriore esigenza di proseguire nel percorso di definizione dell'ordinamento professionale, di pianificazione dei fabbisogni e di formazione del personale, nonché di definizione di efficaci criteri e modelli di gestione delle progressioni e delle carriere retributive, al fine di coniugare la realizzazione dei compiti istituzionali con le risorse umane e finanziarie di cui l'Istituto dispone, nella più ampia funzionalizzazione degli assi strategici dell'Istituto.

#### *Rafforzamento del personale di magistratura*

Le iniziative di rafforzamento del personale di magistratura della Corte si inseriscono nell'ambito della strategia di rafforzamento del ruolo dell'Istituto nella società, a supporto della comunità, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo, secondo una duplice direttrice: contrastare la perdurante carenza di organico e formare e specializzare il personale di magistratura in servizio, anche mediante il potenziamento dell'attività della Scuola di Alta Formazione.

Seguendo la prima direttrice, a partire dal triennio 2019-2021 sono stati intrapresi vari interventi volti a ridurre il *gap* esistente rispetto all'organico di diritto dei magistrati, quantificato in 636 unità. Nel 2023 si è conclusa la procedura concorsuale indetta nel giugno 2019, con immissione nei ruoli di 31 vincitori; è proseguita la procedura di concorso per referendario indetta nel giugno 2021 e, infine, è stato indetto un nuovo concorso a 41 posti.

Con riferimento alla seconda direttrice, si è proseguito nel percorso di valorizzazione professionale dei magistrati, attraverso i progetti e i programmi offerti dalla Scuola di alta formazione interna all'Istituto, di cui si fa esplicita menzione nella specifica sezione della presente relazione.

### *Potenziamento della struttura amministrativa e valorizzazione delle risorse umane*

In continuità con l'azione di rafforzamento del personale amministrativo avviata in passato, sono state attuate diverse misure assunzionali.

Le nuove modalità organizzative e le nuove competenze richieste, in una progressiva implementazione delle funzioni, hanno ridisegnato la fisionomia del ruolo della magistratura contabile, con indubbe ricadute anche sul ruolo del personale amministrativo e dirigenziale. A essi, infatti, per uno svolgimento proficuo dell'attività di supporto, sono richiesti una elevata *expertise*, oltre che una rinnovata sensibilità istituzionale. Sicché le iniziative relative al corretto inquadramento del fabbisogno di personale amministrativo da soddisfare attraverso procedure concorsuali sono state affiancate dall'ottimizzazione degli strumenti di acquisizione di unità di personale proveniente da altre amministrazioni, essendo risultato essenziale il ricorso agli istituti del distacco, del comando e della mobilità.

Nel corso del 2023 è proseguita 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), ammonta attualmente a 54 dirigenti di cui 50 di livello non generale e 4 di livello generale.

Per far fronte alla scopertura di organico, attualmente stimata al 25% dell'intera dotazione, sono state indette due procedure concorsuali, per il reclutamento in totale di 8 dirigenti.

Con riferimento al personale amministrativo, l'azione di rafforzamento attuata nel corso del 2023, in applicazione del decreto presidenziale n. 71/2019, ha interessato 2.594 unità di personale, a inizio anno ripartite in n. 1.484 unità di area terza, n. 1.080 unità di area seconda e n. 30 unità di area prima. La Corte, con i decreti segretariali n. 38 del 6 febbraio 2023, n. 57 del 6 marzo 2023 e n. 67 del 14 marzo 2023, ha quindi ripartito nei singoli uffici l'intero contingente previsto per ciascuna area, operando, altresì, una diversa articolazione del personale tra le varie aree, funzionale a dotare le strutture di supporto di funzionari aventi le competenze e conoscenze necessarie all'espletamento dei propri compiti istituzionali, comportando una progressiva modifica dei contingenti dei singoli uffici, mediante un aumento nell'area Funzionari in un rapporto di 1,2.

Nello specifico, con decreto presidenziale 14 marzo 2023, n. 50 è stato disposto l'incremento dell'area funzionari, con conseguente rimodulazione in compensazione dell'area assistenti, nei limiti della dotazione organica complessiva, pari attualmente a n. 2.594 unità di personale e nell'invarianza della c.d. "dotazione di spesa potenziale". Conseguentemente, l'organico si compone come segue: area funzionari 1564, area assistenti 982, area operatori 30.

Nel corso dell'anno, sono state avviate e proseguite diverse procedure concorsuali, tese al reclutamento di funzionari, aventi differenti specifiche professionalità, per un totale di 206 unità. In tale aggregato sono computati, altresì, i 60 vincitori della procedura selettiva per la progressione dall'area II all'area III, immessi nel ruolo dell'area funzionari della Corte, con decorrenza giuridica ed economica dal 1° dicembre 2023.

Alla luce dei suddetti dati, il PIT 2023-2025, nel quadro delle autorizzazioni legislative, prevede un piano di assunzioni per un totale di 687 posizioni (comprendente delle unità appartenenti ad Amministrazioni soggette alla mobilità

onerosa), che ricomprende oltre alle procedure concorsuali già attive, l'indizione di nuove procedure o lo scorrimento di graduatorie per un numero di posizioni pari a 172, al fine di realizzare le complesse attività istituzionali, tra cui, altresì, quelle connesse all'implementazione del PNRR e del PNIEC.

Sempre al fine di colmare il *gap* di scopertura della dotazione organica, attraverso gli istituti del comando e della mobilità, nel corso del 2023, sono stati firmati i protocolli d'intesa *ex art. 12, c. 1-bis*, del medesimo d.p.r. 305/1988 e sono state avviate le prime procedure di mobilità del personale in posizione di comando.

Con riferimento alle province autonome di Trento e Bolzano, nell'anno 2023 si è provveduto a bandire un'apposita procedura concorsuale per il reclutamento di personale amministrativo per la sede di Trento, ferma restando l'apposita delega al competente Commissariato di Governo per l'espletamento di analoghe procedure per la sede di Bolzano.

Con riferimento alla regione Valle d'Aosta, si rappresenta che a seguito del recente parere n. 725 del 27/02/2023 dell'Ufficio Legale e Documentazione, nelle more della revisione del d.lgs. n. 179/2010, si è provveduto alla individuazione di un contingente amministrativo stabile presso il Servizio di supporto alla Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta attingendo dal ruolo della Corte dei conti, a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Istituto, ai sensi e per gli effetti degli artt. 100, 103 e 108 della Costituzione.

#### *Formazione e aggiornamento del personale amministrativo*

L'importanza e basilarietà della continua e specializzata formazione del personale, funzionale a dare attuazione e prestigio ai compiti istituzionali della Corte, trova formale definizione nella sezione "Organizzazione e Capitale umano" del PIT Cdc, in coerenza con le linee di indirizzo definite dal Presidente con direttiva n. 8 del 30 marzo 2023, e nella specifica sottosezione "La strategia della formazione", volta a sviluppare una visione integrata degli interventi formativi che saranno programmati nel triennio 2023-2025.

In tale piano, confluiscono sia la programmazione definita dalla "Scuola di alta formazione della Corte dei conti" (di seguito SAF), articolata in incontri, seminari, convegni e corsi strutturati anche con sessioni formative "a distanza", grazie alla fruibilità della piattaforma di *e-learning*, sia la pianificazione dei fabbisogni formativi per il personale amministrativo e dirigenziale, con la proposta di iniziative da realizzare in attuazione del "progetto congiunto tra la Direzione Gestione Risorse Umane, la Scuola di Alta Formazione e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione", avviato nell'ambito della direttiva presidenziale per l'anno 2023 di cui sopra.

Quest'ultimo progetto - finalizzato "alla costante formazione del personale che opera presso gli uffici centrali del Segretariato, presso i Saur e presso gli uffici dirigenziali nell'area della gestione del rapporto di lavoro, della contrattazione integrativa e delle relazioni sindacali, del contenzioso del lavoro, dei procedimenti disciplinari, della gestione fiscale e previdenziale del personale, del trattamento dei dati personali" - si articolerà in incontri, seminari, convegni e corsi strutturati, anche con sessioni formative "a distanza" laddove necessarie, proposti e organizzati dal Segretariato generale Direzione Gestione Risorse Umane, dalla SAF, dalla SNA o da altri enti di formazione.

Con riferimento ad alcuni profili progettuali di interesse per l'Istituto, quali ad esempio l'attivazione di laboratori, corsi di lingua straniera o di peculiari percorsi di specializzazione, sempre nell'ambito del predetto progetto, è stata avviata l'attivazione di specifiche convenzioni con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, con Università e con altri Centri di alta formazione.

## **5. Strumenti, patrimonio e territorio**

### *Programmazione degli interventi sugli immobili*

L'Istituto ha avviato, già da un triennio, un ambizioso programma che tende alla razionalizzazione del patrimonio immobiliare che ospita le sedi territoriali della Corte, attraverso tre direttrici: progressiva eliminazione dei canoni di locazione corrisposti per l'utilizzo di beni immobili non demaniali; individuazione di soluzioni logistiche che consentano di riunire in un solo edificio gli uffici regionali della Corte attualmente dislocati su più immobili; ricerca di soluzioni immobiliari possibilmente ubicate in zone centrali del capoluogo di Regione, adeguatamente servite da mezzi di trasporto pubblici e con caratteristiche idonee al ruolo dell'Istituto.

Per la realizzazione di tale programma la Corte ha ottenuto di essere ricompresa tra le amministrazioni destinatarie delle risorse del "Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese", che prevede l'assegnazione, nell'arco temporale ricompreso tra il 2020 e il 2033, di risorse finanziarie per euro 112 ml. Il Segretariato generale ha, dunque, avviato una attenta ricognizione della situazione degli immobili attualmente in uso, valutando come prioritaria l'esigenza di ricercare valide alternative per gli immobili di proprietà di privati, per l'eliminazione degli elevati costi di locazione esistenti.

Dopo le operazioni concluse negli ultimi due anni, che hanno consentito l'acquisizione al patrimonio demaniale dell'immobile denominato "Palazzo Monaldi" a Perugia e del compendio immobiliare in Via del Maggiolino, a Roma ("Polo logistico" della sede centrale Corte dei conti di Roma), nonché l'assegnazione in uso governativo per le esigenze logistiche della Corte dei conti di Bologna del comprensorio demaniale "Villa Turri", negli ultimi giorni dell'anno 2023 si è conclusa la complessa operazione immobiliare che ha condotto all'acquisizione al patrimonio demaniale dello Stato dello storico Palazzo della Regione, sito in Piazza Castello a Torino, in grado di ospitare tutti gli uffici della Corte dei conti piemontese.

Nel corso dell'anno, si sono perfezionati anche due accordi interistituzionali, che hanno interessato le sedi regionali del Veneto e della Valle d'Aosta.

### *Qualificazione della Corte dei conti come autonoma stazione appaltante*

Per quanto riguarda l'attività negoziale merita particolare menzione la qualificazione della Corte, da parte dall'Anac, come autonoma stazione appaltante, previa verifica del possesso di un elenco dettagliato di requisiti (anche premianti), che consente lo svolgimento in autonomia delle procedure di gara di qualsiasi importo per l'acquisizione di beni, servizi e forniture e fino all'importo di cinque ml per i lavori.

## 6. Il bilancio e la gestione contabile

Il bilancio di previsione 2023, redatto in conformità agli articoli 3, 4 e 5 del Regolamento autonomo di amministrazione e contabilità (di seguito RAC), è stato predisposto, come avvenuto per l'esercizio precedente, su un unico Centro di responsabilità amministrativa "Segretario generale", con una sola Missione denominata "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela delle finanze pubbliche" in coerenza con la classificazione COFOG 029, nonché un unico Programma denominato "Giurisdizione e controllo dei conti pubblici". In tale programma sono allocate tutte le risorse destinate allo svolgimento delle attività istituzionali di pertinenza dell'Istituto, comprendenti sia quelle relative alla gestione del personale sia quelle relative al funzionamento dell'intera struttura, includendo anche quelle di investimento e di informatica.

Le previsioni di bilancio per l'anno 2023, nonché quelle per il triennio 2023-2025, sono state delineate sulla base dello scenario economico - finanziario descritto nel Documento di economia e finanza 2023 e sono state elaborate sulla base degli obiettivi definiti nel Centro di responsabilità amministrativa, al fine di assicurare il regolare funzionamento delle molteplici articolazioni organizzative della Corte, nel rispetto di quanto previsto nelle Direttive generali dell'azione amministrativa.

Gli obiettivi dell'azione amministrativa e istituzionale per l'anno 2023, in continuità con quelli posti in essere nell'esercizio 2022 e in coerenza con il ciclo annuale della programmazione finanziaria e di bilancio, possono essere così riassunti: razionalizzazione della spesa, efficientamento e ammodernamento delle strutture della Corte dei conti; interventi connessi agli assi strategici della digitalizzazione, dell'innovazione, della transizione ecologica e dell'inclusione sociale, in coerenza con le azioni e con gli obiettivi definiti nel PNRR; potenziamento delle forme di lavoro a distanza, ottimizzazione degli spazi e delle misure di sicurezza sanitaria per il lavoro in presenza e perseguimento dell'innovazione informatica e delle soluzioni digitali e di connettività; realizzazione di iniziative in tema di *welfare* per il benessere organizzativo del personale dirigenziale e amministrativo; riorganizzazione del controllo relativo all'acquisizione e all'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR; efficientamento delle politiche del personale.

In merito a quest'ultimo tema, è opportuno porre attenzione sulle politiche di *welfare* aziendale attuate per rispondere alle reali esigenze dei dipendenti, nonché per aumentare il loro benessere e favorire la conciliazione tra vita privata e professionale. Si fa riferimento, in particolare, alla previsione dell'erogazione delle "Provvidenze in denaro a favore del personale amministrativo in servizio e delle loro famiglie", la cui finalità è la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei dipendenti per il sostegno al reddito della famiglia e per il supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli (C.c.n.l. 2019-2022), anche attraverso l'attribuzione di un ulteriore sussidio per l'assicurazione sanitaria integrativa.

Con riferimento alle spese in conto capitale, parte delle risorse sono state finalizzate all'acquisizione di alcuni immobili, alla riqualificazione, nonché ristrutturazione degli stessi e ai lavori di riqualificazione di impianti e locali delle sedi centrali (come descritti nella relativa sezione 4.1).

In collaborazione con il MEF, nell'ottica della reingegnerizzazione dei sistemi informativi, sono proseguite le attività inerenti all'adesione al programma InIt della Ragioneria generale dello Stato.

Tra gli obiettivi perseguiti nel 2023, si segnalano in particolare: la ricognizione delle partite debitorie ancora aperte fra gli impegni dichiarati perenti, previo accertamento, presso gli uffici responsabili della spesa, dell'esistenza del presupposto giuridico relativo alla esigibilità del credito da parte dei fornitori; l'efficientamento del sistema della gestione delle entrate (*ex art. 12 RAC*) attraverso un più puntuale ed efficiente monitoraggio delle stesse; l'implementazione di un sistema digitale ai fini del monitoraggio della spesa derivante dai contratti stipulati dall'Istituto con Sogei; l'entrata a regime di un applicativo per l'informatizzazione della procedura di controllo dei decreti di impegno e degli OO.PP. della Corte dei conti provenienti dal programma SICOGE, ai fini della registrazione e validazione nel sistema SIRGS - SPESE WEB e il successivo invio alla Banca d'Italia.

## **7. Attività del Consiglio di presidenza**

Nel 2023 il Consiglio di presidenza ha svolto regolarmente le proprie funzioni.

In data 30 maggio 2023 si è insediato il nuovo Consiglio di presidenza per il quadriennio 2023-2027, nella composizione di cui al d.p.r. del 22 maggio 2023.

L'attività si è realizzata complessivamente attraverso lo svolgimento di 28 adunanze, sia in seduta pubblica sia non pubblica, talune delle quali di natura straordinaria; nell'ambito delle adunanze pubbliche si è garantita la partecipazione ai lavori del Consiglio di tutti i magistrati interessati attraverso l'utilizzo della *web conference*.

Riguardo alla produttività, sono state adottate 307 delibere, 16 decreti ed emesse 76 circolari, che rappresentano i dati di sintesi della complessiva gestione del personale di magistratura, che a fine 2023 ha raggiunto le 494 unità. In tale contesto, particolare rilievo hanno assunto l'interpello per la promozione a complessivi 14 posti di Presidente di sezione e la procedura per la promozione di 36 magistrati alla qualifica di Primo referendario.

Nel corso dell'anno, sono stati immessi in servizio 7 magistrati di nomina governativa e un magistrato di nomina regionale. Si è registrata, inoltre, una immissione in ruolo di 34 referendari, con decorrenza 14 febbraio 2023.

Il Consiglio ha affrontato le seguenti questioni di rilievo: prosecuzione, con incontri di studio, del progetto di dematerializzazione dei fascicoli personali e degli stati matricolari dei magistrati; costituzione, nell'ambito della Commissione per il monitoraggio, di un gruppo di lavoro per la predisposizione di criteri per la uniforme valutazione dei carichi di lavoro e della produttività dei magistrati nelle funzioni espletate nelle diverse aree di funzione della Corte dei conti.

Si segnala inoltre, in continuità con il passato, la prosecuzione dell'organizzazione dei corsi di perfezionamento delle lingue straniere più frequentemente utilizzate per cui è stata emanata la circ. n. 36/2023, che ha indicato le modalità e i termini di iscrizione ai corsi, per l'anno accademico 2023-24, e alla quale hanno corrisposto 163 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 2023, attività che ha visto una elevata partecipazione della componente magistratuale.

Sul versante della revisione e dell'aggiornamento dei regolamenti, il Consiglio di presidenza ha apportato le seguenti modifiche:

- con delibera n. 3 del 13 gennaio 2023 è stata approvata la nuova regolamentazione relativa al fascicolo personale digitale del magistrato, al fine di razionalizzarne il contenuto e di adeguarsi alle nuove regole intervenute sulla materia;
- con delibera n. 4 del 13 gennaio 2023 sono stati approvati i nuovi modelli per la richiesta di autorizzazioni e conferimenti di incarichi extra-istituzionali dei magistrati della Corte dei conti (allegati 1 e 2 alla delibera n. 115/CP/2021 in data 5 maggio 2021);
- con delibera n.17 del 13 gennaio 2023 è stato approvato il nuovo modello per la richiesta di incarico di Presidente del Collegio consultivo tecnico (allegato alla citata delibera n. 115/CP/2021 in data 5 maggio 2021);
- con delibera n.19 del 18 gennaio 2023 è stato approvato il nuovo modello per la domanda di partecipazione alle procedure concorsuali per l'assegnazione ai posti di funzione (allegato alla delibera n. 231/CP/2019 in data 5 novembre 2019);
- con delibera n. 24 del 25 gennaio 2023, ritenuto di dover nuovamente intervenire sulla disciplina delle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario alla luce della fine dello stato emergenziale di cui alle delibere del Consiglio di presidenza n. 23/CP/2021 e 36/CP/2022, sono state approvate le linee guida sullo svolgimento delle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario;
- con delibera n. 39 del 16 febbraio 2023, ravvisata la necessità di rivalutare la disciplina concernente il rimborso delle spese di viaggio in favore del personale percettore dell'indennità prevista dall'art. 3 c. 79 della l. n. 350 del 2003, è stata abrogata la delibera n. 15/CP/2020 in data 24 gennaio 2020;
- con delibera n. 111 del 14 aprile 2023 vista la proposta avanzata dal Presidente della Corte dei conti con determina n. 4 del 22 febbraio 2023 di parziale modifica del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo per effetto del d.l. 11 novembre 2022 n.173, convertito con modificazioni, dall'art.1, c.1, della l. 16 dicembre 2022, n. 20, sono state adottate modifiche al Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione delle SSRR n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 e ss.mm.ii. ;
- con delibera n. 210 del 21 settembre 2023 sono state approvate alcune modifiche agli artt. 15 e 24 della delibera n. 115 del 2021. Nell'art. 15 nella parte dove è prevista l'attivazione dell'Albo permanente e automatico, è stato previsto il metodo dell'interpello. Nell'art. 24, nonché nella parte concernente l'elenco degli incarichi di Presidente di collegi consultivi tecnici, è stato richiesto che l'elenco sia aggiornato con cadenza semestrale;
- con delibera n. 227 del 7 novembre 2023 è stata approvata la modifica alla delibera n. 186/CP/2015 riguardante la modalità di conferimento titoli onorifici. Con delibere nn. 248 249 e 250 del 15 novembre 2023 sono state approvate modifiche puramente formali alla denominazione di alcuni uffici.

## 8. Attività degli Uffici di supporto al Presidente

### *Ufficio di gabinetto*

L'Ufficio di gabinetto è orientato ad assicurare il miglior perseguimento degli affari istituzionali, interni ed esterni, del Presidente e del Capo di gabinetto, svolgendo sia attività che rivestono natura amministrativa e organizzativa sia studi, approfondimenti, ricerche e dossier informativi, oltre a una costante analisi di documenti parlamentari e governativi, anche al fine della emanazione di decreti, determinazioni e ordinanze presidenziali.

Come di consueto, nel 2023 l'Ufficio ha assolto quotidianamente adempimenti connessi all'attività del Consiglio di presidenza e, grazie a un'intensa attività di studio e un'attenta cura della gestione organizzativa, ha curato la partecipazione dei vertici a interviste con organi di stampa, seminari, convegni, sia presso la sede centrale che quelle territoriali.

Si richiamano, tra gli altri, i seguenti eventi:

- ad aprile, convegno di studio in collaborazione con l'Università di Padova dal titolo "Progettualità e obiettivi nel PNRR alla luce della crisi internazionale e dell'attuale emergenza energetica", che ha affrontato i molteplici aspetti che reca con sé la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, il cui impulso consente il mantenimento del Paese su un percorso di stabilità e sviluppo economico;
- a giugno, convegno a Milano "PNRR. Il controllo: motore del rilancio del Paese", in cui si sono confrontati esponenti provenienti da diversi contesti per approfondire profili di attualità e di rilievo per il delicato ruolo di garanzia rivestito dalla Corte dei conti, a tutela della legalità e della buona e corretta gestione delle risorse collettive, nazionali e unionali;
- a ottobre, convegno di studi a Palermo, in cui i vari plessi giudiziari hanno dialogato sul tema "Giustizia al servizio del Paese". A testimonianza di un più intenso dialogo avviato già da tempo con le altre magistrature e istituzioni. All'evento, molto sentito dal nostro Istituto, è intervenuto anche il Presidente della Repubblica;
- a dicembre, "La legge 5 giugno 2003 n. 131 compie 20 anni. Bilanci e prospettive". Una rievocazione della c.d. "Legge La Loggia" che segna una tappa significativa per il nostro Paese e costituisce un importante tassello nell'ampliamento dei confini del ruolo di garanzia della Corte dei conti.

Nell'ambito del progetto "Educare alla legalità", in continuità con quanto iniziato a ottobre 2022 e in collaborazione con la Direzione generale Affari generali sono proseguite le visite d'istruzione alla Corte dei conti, rivolte agli studenti degli ultimi due anni degli istituti di istruzione secondaria e universitari. Nel corso del 2023 sono stati organizzati n. 12 incontri.

L'Ufficio ha curato l'organizzazione della celebrazione in presenza dell'Inaugurazione dell'anno giudiziario a febbraio, trasmessa anche in diretta dalla RAI, e dell'udienza di parificazione del Rendiconto generale dello Stato a giugno.

Nel 2023 il Presidente della Corte ha partecipato a cerimonie di apertura dell'anno accademico di Università e scuole militari, nonché a visite presso le sedi regionali della Corte, anche in occasione delle udienze di parificazione del rendiconto regionale.

Sulla scia della fitta rete di relazioni bilaterali con delegazioni straniere portate avanti nel corso dell'anno dalla Corte, l'Ufficio ha assicurato il supporto per incontri, anche a livello internazionale, con la Corte dei conti europea e per la partecipazione a gruppi di lavoro in ambito INTOSAI e con le altre Istituzioni Superiori di Controllo (ISC).

#### *Ufficio stampa*

L'Ufficio stampa ha assicurato, anche per il 2023, lo svolgimento di tutte le attività volte a consolidare, verso l'esterno, l'immagine e la reputazione dell'Istituto in funzione del suo ruolo di organo terzo, con una capillare diffusione di informazioni e dati finalizzata a favorire la conoscenza delle attività svolte dalla Corte dei conti a tutela degli interessi della collettività.

Con riferimento alle attività redazionali, si evidenzia che i 46 comunicati stampa lanciati nell'anno e le 263 notizie redazionali pubblicate sul sito hanno generato, nel complesso, la cifra di 184.007 eventi mediatici tra articoli di stampa (119.845), articoli *web* (50.830), lanci di agenzia (10.175), passaggi TV (2.117) e passaggi Radio (1.040).

L'Ufficio ha prestato assistenza sia - in via prioritaria - al Presidente della Corte, sia alle varie Sezioni - centrali e regionali - in occasione di 57 eventi istituzionali.

L'Ufficio ha inoltre curato i contatti con stampa e *media*, che si sono quasi quintuplicati, e ha redatto le 862 rassegne stampa, tra quelle mattutine, quelle pomeridiane e quelle tematiche. Per popolare le pagine del portale istituzionale sono state, inoltre, gestite - previo esame - 2.316 pubblicazioni di documenti afferenti a tutti gli uffici della Corte.

#### *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 delib. n. 1/DEL/2010, l'Ufficio:

- ha monitorato, quotidianamente, l'attività di Corte EDU, Corte costituzionale, Corte di cassazione, Corte dei conti, Giustizia amministrativa e ordinaria, individuando tematiche rilevanti per l'attività dell'Istituto e/o per le quali sussistono contrasti giurisprudenziali, approfondendone i profili giuridici e curando la predisposizione e l'aggiornamento costante di 5 relazioni illustrative;
- ha reso n. 10 pareri, su richiesta del Presidente o del Segretario generale;
- ha redatto appunti e/o memorie su n. 25 fascicoli relativi a giudizi che hanno visto coinvolta, direttamente o indirettamente, la Corte dei conti innanzi la Corte costituzionale, il Giudice amministrativo e il Giudice ordinario, relazionandosi con l'Avvocatura generale e territoriale dello Stato, con gli Uffici del contenzioso 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.

### *Struttura tecnica di supporto all'Organismo Indipendente di valutazione della performance*

Relativamente all'attività svolta nel 2023 dalla Struttura tecnica di supporto all'OIV della *performance*, occorre preliminarmente evidenziare che la gran parte delle attività del Collegio sono preordinate alla redazione della Relazione annuale destinata al Presidente della Corte dei conti sull'attività dei dirigenti generali, con riferimento all'esercizio finanziario precedente a quello di pubblicazione della Relazione stessa, relazione che contiene anche considerazioni generali sulla *performance* dell'Amministrazione.

In particolare, sono state analizzate le criticità sopravvenute e gli eventuali fattori ostativi al raggiungimento degli obiettivi stessi anche mediante un confronto con i dirigenti generali.

Successivamente alla pubblicazione in data 27 luglio 2023 della Relazione annuale sull'attività dei dirigenti generali per l'anno 2022 e al suo invio al Presidente della Corte dei conti, le attività della Struttura tecnica di supporto all'Organismo indipendente di valutazione della *performance* si sono focalizzate sull'attenta disamina delle Linee generali per l'indirizzo dell'azione amministrativa 2023 del Presidente della Corte dei conti, del Piano Integrato Triennale 2023-2025, della Direttiva per l'azione amministrativa 2023 del Segretario generale e delle quattro Direttive di II livello emanate per il 2023 da ciascun dirigente generale.

Infine, nell'ultimo trimestre del 2023 la Struttura è stata impegnata a coadiuvare il Collegio per la predisposizione e trasmissione al Presidente della Corte della prima Relazione intermedia di monitoraggio dell'attività amministrativa al 31 ottobre 2023.

Sono state, inoltre, effettuate e coordinate tutte le necessarie ricerche inerenti alla materia di valutazione della *performance*/analisi organizzativa ed effettuati, altresì, studi specifici relativamente al controllo strategico e alla valutazione di risultato dei dirigenti di livello generale nelle amministrazioni pubbliche.

### *Ufficio del ruolo generale dei giudizi di appello*

I compiti istituzionali attribuiti a questo Ufficio dall'art. 31 del Regolamento di organizzazione, approvato con delib. 1 del 26 gennaio 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 del c.g.c., e la trasmissione del fascicolo digitale di giudizio alle stesse sezioni centrali di appello, in ossequio al d.p. n. 126 del 24 maggio 2022.

L'attività dell'ufficio nel 2023 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. I fascicoli aperti e gestiti nell'anno 2023 relativi alle impugnazioni sono stati complessivamente n.1071.

L'organizzazione delle attività, anche in *smart working*, ha assicurato la tempestività delle aperture dei fascicoli di giudizio digitali. Nell'anno 2023 è stata ulteriormente migliorata la tempistica della trasmissione dei fascicoli alle sezioni

centrali d'appello recependo i riscontri dell'utenza esterna al fine di agevolare tempestiva visualizzazione dei fascicoli da parte della stessa. La trasmissione dei fascicoli alle sezioni centrali d'appello viene effettuata entro un massimo di 2 giorni dalla firma del decreto del Presidente, permettendo all'avvocato difensore un accesso immediato al FOL (Fascicolo On Line).

Nel corso dell'anno, è stata confermata l'attività di comunicazione mensile ai Presidenti delle Sezioni giurisdizionali regionali (primo grado) delle informazioni sulle impugnazioni avverso le sentenze delle singole sezioni, distinte per materia-pensionistica e contabilità. Sono state redatte e inviate circa n. 200 informative e il servizio è stato implementato con la trasmissione, su richiesta del Vertice istituzionale regionale, dell'atto di impugnazione.

Sul fronte della comunicazione all'esterno, si è proseguito con la continua revisione delle informazioni sui procedimenti gestiti dall'ufficio, recependo periodicamente le richieste di chiarimenti pervenute dagli avvocati, nell'ottica di semplificazione e completezza delle informazioni stesse. Sono stati revisionati e 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 del GDPR.

Nel corso dell'anno 2023 è proseguita l'analisi delle Misure di sicurezza e *privacy* inerenti ai trattamenti digitalizzati a impatto elevato di rischio per i diritti e le libertà dell'interessato anche in confronto con Sogei, nella specie Responsabile del trattamento ai sensi dell'art. 28 del GDPR.

Sempre ai fini della corretta ripartizione della responsabilità tra Titolare del trattamento e Responsabili esterni del trattamento, anche nel 2023 si sono svolte attività istruttorie, di supporto al Titolare, per la predisposizione delle attività propedeutiche al perfezionamento dei diversi atti di designazione, da parte del Titolare Corte di conti, 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 del CISO.

Nel corso del 2023 il DPO ha provveduto agli adempimenti previsti nei flussi di notifica di *data breach* ai fini della valutazione da parte del Titolare dei trattamenti sul seguito di competenza.

Nell'ambito dell'attività di consulenza del DPO a supporto del Titolare del trattamento, in relazione a specifiche istanze degli interessati, è stata posta l'attenzione sulle modalità di corretta applicazione del GDPR; con riferimento all'attività di supporto ai soggetti designati ai fini della predisposizione delle Informative e consenso *privacy* ai sensi degli artt. 13 e 14 del GDPR e alla modalità di

compilazione del Registro dei trattamenti coerente con la normativa privacy, si è proceduto al periodico aggiornamento informativo.

Nel 2023 è stata svolta l'attività per la revisione del Registro dei trattamenti, attraverso nuove funzionalità che consentiranno, nel 2024, la ricezione di atti di nomina di soggetti autorizzati al trattamento coerenti con i contenuti del Registro, anche attraverso l'utilizzo di modulistica standard e campi precompilati, ed è stata avviata l'attività propedeutica alla DPIA in applicazione del d.lgs. n. 24/2023, attuativo della direttiva europea 2019/1937, in relazione ai servizi gestiti in materia di canali di segnalazioni e di tutele riconosciute ai segnalanti di violazioni di norme nazionali ed europee che ledono l'interesse pubblico o l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (*whistleblowing*).

Infine, nel corso del 2023, sono state svolte le attività istruttorie nell'ambito del Gruppo di lavoro per la classificazione dei dati e servizi della Corte dei conti anche ai fini della migrazione sui servizi *cloud* del Polo Strategico Nazionale - PSN.

#### *Corruzione e trasparenza*

Nell'anno 2023 sono proseguite le attività di competenza del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della Corte dei conti, con riferimento anche al PNA (Piano Nazionale Anticorruzione) approvato dall'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023.

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.

La metodologia utilizzata per la mappatura del rischio - contenuta nelle schede allegate al Piano per i processi afferenti a specifici settori - privilegia un sistema di misurazione qualitativo, piuttosto che quantitativo, basandosi su un principio di prudenza anche per evitare una sottostima del rischio, in aderenza alle indicazioni dell'Allegato 1 al PNA 2019.

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, con la collaborazione degli uffici interessati.



## CAPITOLO XIV

### LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

#### 1. Il digitale e la Corte dei conti

Nella consapevolezza che l'innovazione digitale costituisce per la Corte dei conti non tanto una scelta, quanto una necessità, è proseguita nel 2023 l'attività della Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA), volta a dare attuazione - nello specifico ambito dell'informatica - alle "linee generali di indirizzo dell'azione amministrativa" del Presidente, come declinate nella "Direttiva generale per l'azione amministrativa" del Segretario Generale e alla luce delle indicazioni strategiche del Magistrato Referente e del Comitato per l'Informatica.

In questa ottica - e in coerenza con l'obiettivo di semplificare e accelerare i processi decisionali, promuovere la trasparenza, consolidare gli investimenti in architetture e infrastrutture innovative - è stato dato supporto alle funzioni istituzionali della Corte, non soltanto attraverso la manutenzione e il miglioramento dei sistemi esistenti, ma anche proponendo soluzioni "nuove", che "promuovano la cultura digitale" dell'Istituto, accompagnandolo verso l'ulteriore evoluzione delle proprie attività.

In particolare, possono tra l'altro menzionarsi il monitoraggio dei flussi legati al PNRR e il processo di *IT audit*, la manutenzione evolutiva dei sistemi informativi della giurisdizione, del controllo e dell'amministrazione attiva, parallelamente al completamento del percorso di transizione al Cloud, con la reingegnerizzazione, in questa ottica, dei pochi sistemi ancora in uso ma ritenuti obsoleti; prosegue infine, senza soluzione di continuità, il rinnovamento dei dispositivi tecnologici in uso.

#### 2. Panoramica dei sistemi e dei progetti

È utile fornire, di seguito, una sintetica ricognizione dei principali sistemi e progetti informatici cui si riferiscono le attività di sviluppo o conduzione svolte nel corso del 2023.

GiuDiCo - Giustizia Digitale Contabile è il sistema informativo della Giurisdizione che, automatizzando il procedimento contabile, al fine di supportare le attività istituzionali della Corte, contribuisce al processo di digitalizzazione degli

atti della Giurisdizione e al contempo raccoglie informazioni utili, consultabili anche attraverso strumenti di “*business intelligence*”.

Il sistema è costruito in conformità alle “Regole tecniche regole tecniche e operative per lo svolgimento dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti mediante le tecnologie dell’informazione e della comunicazione”, che nel corso del 2023, con il decreto presidenziale n. 41 del 23 febbraio, sono state integrate per adeguarle alle modifiche apportate dalla l. 29 dicembre 2022, n. 197, relativamente all’attestazione di conformità, al titolo esecutivo digitale e alla correzione dell’errore materiale.

GiuDiCo offre “servizi *on line*”, per l’ambito giurisdizionale: il servizio di resa elettronica del conto giudiziale (SIRECO), la consultazione *on line* del Fascicolo (FoL), il nuovo servizio di Deposito Atti e documenti (DAeD). Il sistema Giudico e i correlati servizi *on line* sono in continua evoluzione e, nel corso del 2023, sono stati portati avanti gli sviluppi tecnologici e normativi che, dalla metà del 2024, consentiranno di utilizzare l’interfaccia del DAeD (anziché la Pec) anche per il deposito degli atti introduttivi.

I sistemi SILEA (Sistema informativo controllo legittimità atti) e SILEA - Re (quest’ultimo per le Sezioni regionali) consentono l’intero trattamento degli atti sottoposti al controllo di legittimità, sia per quanto riguarda le comunicazioni tra Ufficio di controllo (centrale o regionale), Amministrazioni controllate e Ucb, sia per quanto riguarda le attività procedimentali. A conclusione del 2023 si è raggiunto l’obiettivo di rendere tutte le Sezioni regionali pienamente operative sul SILEA, migliorato e arricchito di ulteriori funzionalità in materia di “deferimento” e reportistica.

Il sistema Sirac (Sistema informativo regolarità amministrativo contabile), invece, consente l’intero trattamento degli atti sottoposti al controllo di regolarità amministrativa e contabile, sia per quanto riguarda le comunicazioni tra il Servizio Controllo Regolarità Amministrativa e Contabile stesso, le Direzioni Generali e i Saur, sia per quanto riguarda le attività procedimentali.

Il Sicr (Sistema informativo controllo e referto), integrato con i sistemi della Ragioneria generale dello Stato (Rgs) e della Banca d’Italia (Bdi), è stato a suo tempo realizzato dalla Corte dei conti per seguire le fasi di formazione, gestione e consuntivazione del bilancio dello Stato e, in generale, a supporto delle funzioni di controllo e referto sulla finanza statale. Nel corso del 2023 sono state svolte importanti attività di analisi degli adeguamenti e delle altre iniziative di reingegnerizzazione o coordinamento da intraprendere in relazione ai progetti di revisione delle procedure, delle norme e dei sistemi di tesoreria statale (progetto ReTes, con la Rgs e la Bdi) nonché in vista dell’adozione del sistema InIt a supporto della gestione dell’intera contabilità pubblica. Sono proseguite, inoltre, specie con riguardo al *data mart* Finstat nel sistema conoscitivo, le attività di sviluppo riconnesse alla nuova classificazione economica per le entrate e per le spese del bilancio dello Stato.

Il sistema gestionale Sice (Sistema informativo controllo enti), anch’esso abbinato a un suo *data mart* nel sistema conoscitivo, si colloca nell’ambito del più generale progetto per la realizzazione del Sistema di controllo della finanza pubblica, in grado di supportare le crescenti attribuzioni della Corte dei conti in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Il Sidif è il sistema informativo per la gestione delle informazioni sui casi di irregolarità e frode, segnalate dall'Autorità europea per la lotta alle frodi (OLAF) sul proprio portale IMS, finalizzato al monitoraggio degli importi recuperati anche attraverso la gestione delle informazioni sui procedimenti giudiziari e contabili collegati a detti casi. Il Sidif, oltre a contenere i dati acquisiti dal sistema IMS, aggiornati a seguito di istruttorie, contiene i dati dei cosiddetti casi corrispondenti a "progetti decertificati", ossia non più finanziabili con fondi UE e a carico dei soli fondi nazionali, che risultano chiusi sul sistema IMS, mentre vengono regolarmente aggiornati dalla Corte dei conti nel caso in cui perdurino le situazioni di irregolarità o vengano rilevate frodi anche per i fondi nazionali. Il sistema alimenta uno specifico *data mart* nel sistema conoscitivo, per l'analisi e il monitoraggio dei dati relativi alle irregolarità o frodi.

ConosCo è il sistema di *Business intelligence* della Corte dei conti costituito da dati, applicazioni, risorse tecnologiche e umane, regole organizzative e procedure deputate all'acquisizione, elaborazione, memorizzazione, scambio, reperimento e trasmissione delle informazioni. Esso si basa su un "Enterprise Data Warehouse" cioè su un database centralizzato che integra i dati provenienti da diversi sistemi gestionali sorgenti; i *data mart* (DM) sono archivi tematici resi disponibili agli utenti. Le informazioni presenti sulle basi informative dell'EDW e dei *data mart* vengono sottoposte a processi di "data quality", in modo da certificare la correttezza del dato presente nel Sistema rispetto al dato originario proveniente dal sistema sorgente. Con le applicazioni di "Business intelligence" gli utenti hanno quindi la possibilità di "navigare" il patrimonio dati dell'Istituto in una forma sintetica, tempestiva, facilmente fruibile e condivisa nell'interpretazione e nella certezza del contenuto.

Nell'ambito dei sistemi di finanza territoriale il sistema Get gestisce, in maniera centralizzata, le anagrafiche degli enti (comuni, province, regioni, comunità montane, ecc.), le anagrafiche degli utenti ed il processo di profilazione di questi ultimi. Il sistema Conte acquisisce e gestisce le informazioni contabili contenute nei questionari allegati alle linee guida relative alle relazioni dei revisori sui bilanci preventivi e sui consuntivi delle regioni nonché degli enti locali e del Ssn, oltre ai questionari sui debiti fuori bilancio. Per entrambi i sistemi nel corso del 2023 è stata analizzata e pianificata la completa reingegnerizzazione.

Per quanto riguarda i sistemi conoscitivi della finanza territoriale, vanno segnalati: il *data mart* organismi partecipati (Mopadt), che si basa sui dati raccolti dal Dipartimento del tesoro anche per le esigenze di controllo e referto della Corte dei conti, in virtù di un protocollo d'intesa siglato nel 2016; il *data mart* bilanci armonizzati (Monet), che consente di svolgere tutte le attività di controllo della Corte dei conti a partire dai dati contabili raccolti dalla Rgs e presenti sulla BDAP (Banca dati amministrazioni pubbliche).

Passando dalle funzioni istituzionali e quelle dell'amministrazione attiva, va menzionato il sistema Siam, Sistema Informativo Amministrazione Attiva, uno dei sistemi informativi "storici" della Corte dei conti, nato per la gestione informatizzata di alcune delle funzionalità proprie dell'amministrazione attiva o comunque aventi principalmente carattere interno, relativamente alle diverse aree del Segretariato Generale, del "portale magistrati", del Nuovo Sistema Consegnatario - Magazzino - Modello 71 *Web* e della "Gestione Progetti". Di particolare rilievo, nel 2023, sono le

attività di analisi delle possibilità di interoperabilità tra i sistemi del consegnatario e i moduli del nuovo sistema Init messi a disposizione dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Il Sistema Informativo Gestione Iniziative (Sigi), che costituisce un modulo del più completo “Portale di Governance” per la gestione della Convenzione IT vigente tra il MEF, la Corte dei conti e la Sogei, gestisce i processi e le modalità di relazione tra le strutture coinvolte nell’ottimizzazione della spesa IT e nella pianificazione, nonché gli strumenti a supporto della gestione e del monitoraggio delle iniziative IT (Piano IT e Reportistica). Giova ricordare che la convenzione in parola fu stipulata nel 2013 e che, dalla metà del 2019, sulla base di essa è stato altresì concluso un accordo specifico sottoscritto tra Corte dei conti e Sogei medesima, per l’evoluzione, la conduzione e la sicurezza dei servizi infrastrutturali della Corte dei conti.

Il sistema SIAP\**Cdc* è rivolto alla gestione amministrativa, a quella giuridico-economica del personale e alla gestione del personale inteso come “risorsa umana”, tramite la gestione di corsi e l’acquisizione di ogni informazione utile a definire il bagaglio professionale e culturale del singolo dipendente. La componente Spring, con esso fortemente integrata, costituisce la soluzione completa di tutte le funzionalità proprie di un sistema di rilevazione presenze del personale, nel pieno rispetto della normativa in vigore. I predetti sistemi gestionali alimentano l’apposito *data mart* del personale nel sistema conoscitivo, che mediante un insieme di *report* e *cruscotti* consente l’analisi di fenomeni legati a molteplici aspetti della gestione del personale.

Quanto al sito *web* istituzionale, oltre alle consuete attività di manutenzione e evoluzione dei siti Internet e Intranet, sono state concluse le attività di realizzazione delle nuove pagine Internet relative alla Rivista e alla Biblioteca, in sostituzione dei due specifici siti tematici.

Le attività informatiche a servizio della Biblioteca “Antonino de Stefano” della Corte dei conti si sostanziano a loro volta nella manutenzione, assistenza ed evoluzione dell’apposito applicativo Sebina.

Le attività di assistenza all’utenza e risoluzione dei problemi si sono sviluppate, operativamente, in un servizio di accoglienza e primo contatto (sia mediante canali telematici, sia mediante accesso fisico presso i locali del Centro unico servizi), volto a ottenere il supporto del “*service desk*”, anche mediante inoltro ai competenti gruppi di assistenza; un gruppo specializzato si occupa di aspetti multimediali (videoconferenze, eventi istituzionali, formazione). Infine, la qualità del supporto e dei servizi è monitorata alla ricerca di un miglioramento costante, anche mediante aggiornamento delle procedure di supporto e ottimizzazione delle procedure operative.

Al Centro unico servizi è affidata altresì la gestione, l’assistenza, il supporto relativo a tutti i dispositivi utilizzati dagli utenti. In particolare: sistemi *desktop*, *notebook*, dispositivi mobili, dispositivi virtuali, *smartphone*, *tablet*, stampanti locali, dispositivi multifunzione, *scanner* da tavolo, etichettatrici ed altre componenti *hardware* (*webcam*, cuffie, ecc.). In questo comparto rientrano le previsioni di acquisto ed i cicli di acquisizione relativamente ad *hardware* dedicato al cosiddetto “parco *client*”. Sulla base dell’adozione del *cloud computing*, della disponibilità di *virtual desktop*, della disponibilità di postazioni di lavoro in *cloud*, delle disponibilità delle

*virtual application*, sono stabilite le linee di tendenza programmatiche da attuarsi per le acquisizioni e per la manutenzione dell'intero parco dei dispositivi *client*, con verifica ed aggiornamento del Piano strategico per le postazioni di lavoro. In quest'ottica, dando continuità alla strategia avviata nel 2020, nel 2023 sono state definite le specifiche necessarie ad acquisire, mediante procedura competitiva, oltre un migliaio di postazioni mobili di ultima generazione, necessarie a rinnovare quelle esistenti e a dismettere le residue postazioni fisse.

Sotto altro profilo, va ricordato che la Corte ha, da anni, dismesso i propri *datacenter*, migrando tutti i servizi verso il *cloud* e concentrando i propri sforzi nell'ambito delle infrastrutture immateriali. Nello specifico, i servizi ICT sono oggi in grandissima parte ospitati su *cloud* pubblico Microsoft, con alcune componenti residuali ospitate presso il *cloud* privato di Sogei. Di particolare rilievo il fatto che il sistema documentale della Corte dei conti (realizzato su *Sharepoint on Line*) è replicato, in ottica di *disaster recovery* e *business continuity*, non solo su un differente servizio *cloud* (Amazon AWS), ma su una diversa tecnologia (Atlas/MongoDB), garantendo così anche l'assenza di *lock-in* tecnologici.

Al contempo, la Corte fornisce, tramite accordi di collaborazione, servizi di governo della gestione Ict anche all'Avvocatura dello Stato e al Cnel, mettendo a disposizione delle due istituzioni il proprio *know-how*. In particolare, la collaborazione in parola è orientata all'attuazione dei principi dell'Agenda Digitale e del Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, ottimizzando le risorse disponibili e consentendo di conseguire benefici non solo in termini di economie di scala, laddove possibile, ma anche e soprattutto attraverso il miglioramento dei servizi per entrambe le parti, sotto il profilo della quantità, qualità e fruibilità degli stessi, con aumento del livello di sicurezza, nella condivisione delle migliori pratiche, nell'ottica della salvaguardia degli investimenti già effettuati e della corretta pianificazione di quelli futuri.

Altra componente indispensabile è quella relativa alla connettività, che raccoglie tutte le principali attività relative alla gestione delle infrastrutture di *network* e telefonia (ormai tecnologicamente integrata nel mondo Ict, sia per la parte fissa che per quella mobile, destinate a futura convergenza), sia su base locale che su base geografica, secondo un innovativo modello architettonico adottato ormai da anni.

La gestione delle infrastrutture e dei servizi trasversali (connettività, gestione degli accessi e rilevazione delle presenze, *printing management* e così via) ha richiesto, anche nel corso del 2023, una stretta sinergia con la Direzione degli Affari Generali, anche in relazione alla ristrutturazione, al trasferimento o all'acquisizione di nuove sedi istituzionali.

La sicurezza informatica opera trasversalmente, interfacciandosi con i servizi forniti in materia da Sogei sulla base di un accordo specifico e riveste un ruolo fondamentale in quanto garantisce disponibilità, integrità e riservatezza delle informazioni, nonché resilienza dei servizi e del funzionamento complessivo dell'organizzazione.

La conduzione sistemi è, a sua volta, affidata a un settore responsabile di garantire la corretta erogazione, nel quotidiano, dei servizi Ict di Corte dei conti, occupandosi della *governance* tecnica degli accordi e dei contratti stipulati con Sogei

e gli altri *partner* tecnologici per assicurare il mantenimento dei livelli di servizio previsti per i sistemi e le infrastrutture.

Nelle infrastrutture immateriali ricadono alcuni servizi trasversali a tutti i sistemi informativi, indispensabili al loro funzionamento e messi a fattor comune tramite *software* intermedi (definiti *utility*): protocollo informatico, posta elettronica ordinaria e posta elettronica certificata, firma digitale e marca temporale, gestione documentale, servizi di notarizzazione, ecc.

L'aggiornamento dei disegni architetture e la gestione coordinata dei processi e dei progetti innovativi sono costantemente gestiti da gruppi e tavoli di lavoro, che assicurano anche lo sviluppo di specifiche mini-applicazioni secondo le esigenze dei diversi uffici, quali la somministrazione di questionari, la creazione di *workflow* documentali, l'impianto di soluzioni applicative *low-code*.

Nell'ambito dei progetti innovativi, nel corso del 2023 e su iniziativa della Sezione autonomie, è stata sviluppata la piattaforma "Centrale pareri" finalizzata alla gestione dei pareri per le autonomie territoriali, dalla fase di ricezione della richiesta fino alla deliberazione, con il duplice scopo di consentire la condivisione delle istruttorie svolte e di evitare pronunce difformi sulle stesse tematiche. Il settore ha continuato a seguire, altresì, l'evoluzione funzionale e tecnologica della banca dati unificata (BDU) volta a esporre su Internet i provvedimenti in materia giurisdizionale e di controllo.

Infine, sotto il profilo della formazione in materia Ict, Dgsia ha collaborato anche per il 2023 con la Scuola di Alta Formazione della Corte dei conti, per la pianificazione e lo svolgimento di sessioni in modalità ibrida. La formazione relativa all'utilizzo dei singoli applicativi è stata invece curata direttamente dai singoli gruppi di progetto.

Tutto ciò premesso, i paragrafi seguenti dedicano essenziali *focus* ad alcuni specifici obiettivi assegnati alla Direzione Generale per il 2023.

### **3. Sviluppo del processo di *IT auditing*, a supporto dell'attività degli uffici istituzionali**

Nell'ambito del supporto agli uffici istituzionali, si è confermata l'esigenza di disporre di risorse professionali interne appositamente formate e qualificate come *IT auditor* e di organizzare, in maniera strutturata, un servizio consulenziale in tema di *IT audit* a supporto degli Uffici istituzionali della Corte che ne abbiano necessità.

L'*IT audit* consiste in un processo di verifica, sistematico e documentato, della conformità di sistemi informativi di un'organizzazione secondo quanto previsto da norme, regolamenti o politiche interne. Oggetto di questa verifica sono anche i sistemi informativi gestionali, che elaborano i dati di bilancio, finanziari e gestionali dello Stato e degli enti pubblici.

Nel 2023, sono stati quindi attivati servizi professionali di *IT auditor* esterni a supporto delle attività internazionali della Sezione di controllo Affari Europei e Internazionali. In particolare, sono stati realizzati *audit* di tipo *IT General Control* e *cyber security* per la WMO. Inoltre, è stato organizzato un percorso formativo specifico sulle norme Iso in materia di *audit* per il personale della Dgsia.

#### **4. Evoluzione degli strumenti di gestione e monitoraggio dei flussi del PNRR**

Nell'ambito dell'obiettivo strategico relativo all'implementazione degli strumenti di gestione e verifica dei flussi legati al PNRR, si è dato seguito alle attività di supporto agli uffici istituzionali impegnati nel controllo e monitoraggio del Piano stesso, mediante la ricerca e il potenziamento di opportuni strumenti di *data science*, nonché attraverso l'attivazione di specifiche iniziative di *training on the job* e il coinvolgimento diretto degli uffici preposti del Mef-Rgs.

Sono state portate avanti attività di analisi di dati disponibili sul sistema ReGiS, la ricerca e lo studio di *Open Data*, sempre relativi al PNRR, resi disponibili da fonti istituzionali esterne alla Corte.

Tali attività hanno richiesto interlocuzioni con strutture esterne alla Corte, interlocuzioni a volte rivelatesi complesse e non riconducibili a tempistiche prefissate. È stata comunque intrapresa una intensa collaborazione con i referenti tecnici dell'ufficio per il monitoraggio del PNRR del Mef al fine di predisporre una specifica reportistica sul sistema ReGiS, in grado di rispondere in maniera completa alle esigenze delle Sezioni di controllo della Corte che stanno portando avanti verifiche dirette su progetti e iniziative del piano. Sono state attivate sessioni di *training on the job* rivolte al personale che utilizza la piattaforma.

Inoltre, nell'ambito del sistema conoscitivo della Corte dei conti, è stato attivato un progetto, in collaborazione con la Sezione delle Autonomie e a beneficio di tutte le Sezioni regionali per attività di controllo e referto, finalizzato all'elaborazione dei dati sul PNRR raccolti tramite il questionario *Linee Guida preventivo 2023 Enti locali*.

#### **5. Migrazione in cloud del sistema conoscitivo "ConosCo"**

Il sistema di *business intelligence* ConosCo (Sistema Conoscitivo della Corte dei conti), utilizzato per il monitoraggio e l'analisi di una grande quantità di dati, relativi alle funzioni giurisdizionali, di controllo e di amministrazione attiva, è attualmente dislocato su dispositivi e *datacenter* Sogei (soluzione c.d. *on premises*).

Si è quindi realizzato uno studio di fattibilità per la transizione del sistema in *cloud* pubblico, dove oggi risiede la maggioranza dei sistemi della Corte dei conti: è stato effettuato preliminarmente un *assessment* della piattaforma attualmente in uso, che comprende l'analisi della portabilità in *cloud* di dati, *report* e *dashboard* (cruscotti), delle risorse collegate e della gestione delle identità digitali e degli accessi. Sono state valutate sia la fattibilità tecnica che quella economica, considerando anche l'ipotesi alternativa, di un totale cambio di architettura per il *datawarehouse*, in ottica *datalake*.

Lo studio descrive la soluzione per gestire la migrazione in *cloud* del conoscitivo, comprensivo di tutte le componenti dell'applicativo e del *repository* dei metadati necessari al suo funzionamento, essendo possibili diverse alternative per la memorizzazione dei dati, con impatto anche su modalità di accesso agli stessi da parte dell'applicativo, *performance*, sicurezza e costi.

#### **6. Analisi della migrazione delle piattaforme Siap e Spring in cloud e della loro evoluzione infrastrutturale**

Per quanto concerne i sistemi di gestione del personale, considerata l'obsolescenza dell'attuale piattaforma (SIAP/Spring) e la conseguente necessità di mettere in sicurezza i dati, nelle more dell'adesione al sistema *Cloudify* NoiPA del

Mef, non ancora disponibile, si è avviata una revisione complessiva dell'architettura, sostituendo la piattaforma Siap con un prodotto *software in cloud* disponibile sul mercato (SaaS) e migrando su *cloud* pubblico anche Spring (con contestuale innalzamento di versione dei prodotti sottostanti).

Con la redazione di una relazione tecnica relativa allo scenario descritto, è stata definita una pianificazione di massima della transizione fra il vecchio ed il nuovo sistema di dati e processi di gestione. L'analisi ha consentito di rilevare il divario funzionale, limitato ad una casistica ristretta, tra i processi oggi esistenti e quelli disponibili nei nuovi prodotti in *cloud*, con *focus* dedicati a prefigurare le modalità di intervento utili a colmare il divario stesso.

## **7. Nuovo portale servizi *on line***

Mediante il portale dei servizi *on line* ([servizionline.corteconti.it](http://servizionline.corteconti.it)), già da anni la Corte dei conti espone su Internet servizi digitali agli utenti interni ed esterni.

Diverse considerazioni di carattere tecnico-giuridico hanno portato alla necessità di sostituzione dell'impianto tecnologico attualmente dispiegato, per offrire con servizi *cloud SaaS* o mediante una piattaforma *PaaS*: un catalogo unificato di tutti i servizi (analogici e digitali) esposti ad utenti interni ed esterni; un sistema di ricerca avanzata dei servizi censiti; un sistema di amministrazione per il censimento e la manutenzione del catalogo; funzionalità di analisi e reportistica; fruibilità in *multi-device* ed in modalità *web responsive*, unitamente alla possibilità di avere la fruizione mediante un'apposita componente mobile; all'accesso, autenticazione degli utenti con SPID, CIE e CNS.

Sono state così effettuate specifiche analisi di mercato, ricercando sul catalogo AgID un prodotto idoneo ad implementare il nuovo portale dei servizi *on line*, con selezione, definizione e impianto della nuova soluzione nel contesto operativo di Corte dei conti, integrandola con i singoli servizi. L'iniziativa prevede la dismissione progressiva del preesistente prodotto "ABAC", che si occupa della profilazione degli utenti interni ed esterni sulle applicazioni interne al dominio Corte dei conti.

## **8. Nuovo sistema di *printing management***

Negli anni scorsi, la Corte ha dismesso quasi completamente le stampanti personali da scrivania, creando un sistema di *printing management* attraverso il quale tutti gli utenti possono utilizzare in modo condiviso le più efficienti stampanti dipartimentali, autenticandosi, prima della stampa, con il proprio *badge* o con la tessera ATe. Questa soluzione rende possibile ritirare le proprie stampe indifferentemente presso una qualsiasi stampante dipartimentale della sede, senza necessità di individuarla *a priori*, con garanzia di riservatezza (essendo le stampe inviate alla stampante solo dopo l'autenticazione).

Nel 2023 il sistema è stato analizzato ed aggiornato per garantire il corretto livello di supporto della piattaforma *software* e la completa compatibilità con gli ambienti *cloud* della Corte, nonché per indirizzare alcune necessità dell'utenza, emerse nei precedenti due anni di esercizio.

## **9. Sostituzione degli *smartphone* di servizio obsoleti per garantire adeguati standard di sicurezza**

A gennaio 2023 un elevato numero di utenti disponeva di *smartphone* di servizio riscattati dalla Corte al termine delle Convenzioni Consip Telefonia Mobile 6 e 7. Questi telefoni, ancorché tutt'ora funzionanti, non erano più in grado, per obsolescenza tecnologica, di garantire livelli di sicurezza adeguati.

In particolare, i produttori dell'*hardware* non rendevano più disponibili i periodici aggiornamenti di sicurezza indispensabili per garantire un adeguato livello di tutela dei dati contenuti sui telefoni e delle identità digitali dell'utente. Allo stesso modo, risultava impossibile aggiornare il parco delle *app* dei telefoni alle ultime versioni, lasciando quindi aperti problemi di *security* che potevano essere sfruttati da malintenzionati.

La sostituzione massiva dei terminali obsoleti che il servizio telefonia del CUS ha effettuato, ha riguardato circa 300 dispositivi, sostituiti con altri più moderni, noleggiati sulla Convenzione Telefonia Mobile 8, in essere nel 2023.

È stata così effettuata la previa verifica dei dispositivi da dismettere ed individuati gli utenti assegnatari, ai quali è stata data comunicazione della necessaria iniziativa di sostituzione dello *smartphone*. Sono stati fissati gli appuntamenti per la consegna del nuovo apparecchio e per la sua configurazione, con ritiro del vecchio dispositivo. A conclusione dell'attività sono stati effettuati tutti gli aggiornamenti sull'apposito *data base* e si è proceduto alla dismissione dei dispositivi obsoleti.

## **10. Evoluzione della Scheda di pubblicazione unificata**

In continuità con l'avvenuta reingegnerizzazione e rilascio in produzione del sito *web* istituzionale e della Intranet su infrastruttura e su soluzioni applicative in ambito *cloud*, è stato avviato l'intervento di reingegnerizzazione dell'attuale "Scheda di pubblicazione unificata", strumento applicativo fondamentale per gli utenti della Corte dei conti al fine della pubblicazione di contenuti e documenti sui siti *web* dell'Istituto (Internet, Intranet, Rivista e Biblioteca).

La nuova applicazione metterà a disposizione degli utenti un ambiente di lavoro integrato con gli strumenti di collaborazione già in uso. La finalità è quella di rendere ancora più efficace la gestione dei flussi approvativi di richiesta di pubblicazione sui siti *web* dell'Istituto.

Considerata la complessità delle attività in oggetto, l'obiettivo si è concretizzato nel completamento delle fasi operative di analisi funzionale, progettazione tecnico-architettonica e di avvio della realizzazione della nuova applicazione. L'analisi funzionale è stata condotta descrivendo i requisiti funzionali, confrontando quanto già esistente con quanto in corso di realizzazione ed esaminando e dettagliando gli attori, le entità ed i processi coinvolti dall'applicazione, con produzione di *mockup* grafici (vale a dire delle "bozze" digitali) della nuova interfaccia.

La progettazione tecnico-architettonica è stata prodotta disegnando l'architettura tecnologica dell'applicazione, tenendo conto delle differenti componenti infrastrutturali in gioco ed individuando le strutture dati dell'applicazione, i ruoli e le relative autorizzazioni di accesso, afferenti agli "oggetti" utilizzati nella gestione dei flussi di pubblicazione, dalla richiesta fino alla effettiva pubblicazione, passando per le relative approvazioni da parte delle redazioni dei siti

*web*. Sono state, inoltre, definite le componenti applicative delle funzionalità di ricerca e di storicizzazione dei flussi di pubblicazione.

Dal punto di vista realizzativo, infine, sono state definite ed avviate le attività di configurazione delle componenti infrastrutturali che ospiteranno la nuova scheda di pubblicazione; è in corso la realizzazione/personalizzazione del codice applicativo e delle interfacce grafiche.

## TABELLE

*(\*) Dati comunicati dalle sezioni di controllo centrali e regionali*

*(\*\*) Dati estratti dal sistema informativo della giurisdizione "GIUDICO" alla data del 6.02.2024*

*(\*\*\*) Dati comunicati dalle SSRR e dalle sezioni giurisdizionali regionali*

## 1. AREA GIURISDIZIONE

### a. Sezioni riunite in sede giurisdizionale

SENTENZE <sup>(***)</sup>	
N°	Oggetto
12/2023/QM/PRES	Questione di massima deferita dal Presidente della Corte dei conti, concernente il seguente quesito: "se sia o no ammissibile, ai sensi dell'art. 153 c. 1 lett. b) c.g.c., un ricorso in materia pensionistica con cui l'interessato, a fronte del diniego di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della infermità da cui è affetto, oppostogli in sede amministrativa, domandi, in sede giudiziale, il positivo accertamento di tale dipendenza in funzione del futuro trattamento pensionistico di privilegio - ritualmente prospettato nel mezzo introduttivo quale bene della vita ambito - e non abbia, tuttavia, presentato domanda amministrativa di pensione privilegiata".

ORDINANZE <sup>(***)</sup>	
N°	Oggetto
3/2023/RCS	Regolamento di competenza proposto avverso l'ordinanza n. 9/2023 del 28 aprile 2023 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per le Marche.
5/2023/RCS	Regolamento di competenza proposto avverso l'ordinanza n. 4/2023 del 21 giugno 2023 della stessa Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

### b. Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione

SENTENZE <sup>(***)</sup>		
n° Sentenza	n° Giudizio	Oggetto
01/2023/EL	798/EL	Comune di San Marco La Catola avverso la deliberazione n. 122/2022 emessa dalla Sezione regionale di controllo della Puglia.
02/2023/EL	765/EL	Comune di Vibo Valentia avverso la deliberazione n. 132/2021 e della delibera istruttoria n. 172/2020 emesse dalla Sezione regionale di controllo della Calabria.
03/2023/EL	764/EL	Comune di Lecce avverso la deliberazione n. 173/2021 emessa dalla Sezione regionale di controllo della Puglia.
04/2023/EL	765/EL	Comune di Vibo Valentia avverso la deliberazione n. 132/2021 e della delibera istruttoria n. 172/2020 emesse dalla Sezione regionale di controllo della Calabria.
05/2023/DELC	784/DELC 786/DELC	Presidenza del Consiglio dei ministri - Regione Lazio avverso la pronuncia n. 31/2022 emessa dalla Sezione regionale di controllo del Lazio.
06/2023/DELC	783/DELC 783/DELC	Presidenza del Consiglio dei ministri - Regione Lazio avverso la pronuncia n. 30/2022 emessa dalla Sezione regionale di controllo del Lazio.
07/2023/DELC	782/DELC 787/DELC	Presidenza del Consiglio dei ministri - Regione Lazio avverso la pronuncia n. 33/2022 emessa dalla Sezione regionale di controllo del Lazio.
08/2023/DELC	801/DELC	Regione Molise avverso la deliberazione n. 1/2023 emessa dalla Sezione regionale di controllo del Molise.
09/2023/DELC	740/DELC	Regione Siciliana avverso la deliberazione n. 6/2021 emessa dalla Sezione regionale di controllo della Regione Siciliana.
10/2023/RGC	803/RGC	Gruppo Consiliare Südtirol Consiglio Provinciale Bolzano avverso la deliberazione n. 5/2023 emessa dalla Sezione regionale di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol.
11/2023/RGC	805/RGC	Gruppo Lega Campania avverso la deliberazione n. 124/2023 emessa dalla Sezione regionale di controllo della Campania.
13/2023/DELC	796/DELC 797/DELC	Comune di Taranto - Melucci Rinaldo avverso la deliberazione n. 113/2022 emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia.
14/2023/DELC	799/DELC	Interbus S.p.a., Sicilbus S.p.a. e Salvatore Lumia S.r.l. avverso la deliberazione n. 113/2022 emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana.
15/2023/DELC	800/DELC	Regione Molise avverso la deliberazione n. 192/2022 emessa dalla Sezione regionale di controllo per il Molise.
16/2023/RGC	807/RGC	Partito Democratico Puglia avverso la deliberazione n. 52/2023 emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia.
17/2023/RIS	804/RIS	Autostrada Brennero avverso l'inclusione elenco Istat.
18/2023/RIS	808/RIS	Autostrada Campogalliano avverso l'inclusione elenco Istat.

SENTENZE (***)		
n° Sentenza	n° Giudizio	Oggetto
19/2023/RIS	809/RIS	Autostrada Cispadana avverso l'inclusione elenco Istat.
20/2023/RGC	810/RGC	Forza Italia Puglia avverso la deliberazione n. 73/2023 emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia.
21/2023/RGC	811/RGC	La Puglia Domani avverso la deliberazione n. 75/2023 emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia.
22/2023/DELC	814/DELC	Giampaolo Massimo Cannas, per l'annullamento della deliberazione n. 84/2023/VSG, emessa dalla Sezione di controllo per la Regione Sardegna della Corte dei conti.
23/2023/RIS	775/RIS	Ente Nazionale Risi avverso l'inclusione elenco Istat.

ORDINANZE (***)		
n° Sentenza	n° Giudizio	Oggetto
01/2023/EL	764/EL	Comune di Lecce avverso la pronuncia n. 173/2021 emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia.
02/2023/RIS	804/RIS	Autostrada Brennero - l'istanza cautelare.
04/2023/RIS	804/RIS	Autostrada Brennero - ordinanza istruttoria.
06/2023/RIS	809/RIS	Autostrada Cispadana - ordinanza istruttoria.
07/2023/RIS	719/RIS	Ferrovienord S.p.a. - ordinanza istruttoria.

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	55	46	31	70
	Parte Privata	286	122	160	248
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	61	48	55	54
	Parte Privata	256	172	243	185
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	91	39	20	110
	Parte Privata	425	187	126	486
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	Pubblico Ministero	15	9	10	14
	Parte Privata	94	45	70	69
<b>Totale</b>		<b>1.283</b>	<b>668</b>	<b>715</b>	<b>1.236</b>

GIUDIZI DI CONTO (**)					
Sezione	Appello	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	1	0	0	1
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	0	1	0	1
	Agente Contabile	0	1	0	1
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	Pubblico Ministero	1	0	0	1
	Agente Contabile	0	6	1	5
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	Pubblico Ministero	0	0	0	0
	Agente Contabile	1	3	2	2
<b>Totale</b>		<b>3</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

**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

ISTANZE DI DEFINIZIONE CON RITO ABBREVIATO <sup>(**)</sup>				
- Art. 130 c.g.c. -				
Sezione	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	6	0	4	2
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	0	0	0	0
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	0	0	0	0
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>2</b>

**LEGENDA ISTANZE DI DEFINIZIONE CON RITO ABBREVIATO:**

**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

GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA <sup>(**)</sup>				
Sezione	Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	629	93	468	254
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	501	114	222	393
TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	621	212	457	376
SEZIONE DI APPELLO REGIONE SICILIANA	49	44	30	63
<b>Totale</b>	<b>1.800</b>	<b>463</b>	<b>1.177</b>	<b>1.086</b>

**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 <sup>(**)</sup>				
- Rito Ordinario -				
Giudizi	Pendenti Iniziali	Iscritti	Definiti	Pendenti Finali
RESPONSABILITÀ	1.352	1.310	1.430	1.232
RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA	7	26	6	27
CONTO	536	790	678	648
ISTANZA DI PARTE	183	105	59	229
RESA DI CONTO	425	492	390	527
<b>Totale</b>	<b>2.503</b>	<b>2.723</b>	<b>2.563</b>	<b>2.663</b>

**LEGENDA GIUDIZI NELLA MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA**

**PENDENTI INIZIALI:** numero di giudizi: responsabilità, responsabilità sanzionatoria, conto, istanza di parte, resa di conto con DATA DI ISCRIZIONE antecedente al 01/01/2023 e che per tale data non risultano DEFINITI.

**ISCRITTI:** numero di giudizi di responsabilità, responsabilità sanzionatoria, conto, istanza di parte e resa di conto, con DATA DI ISCRIZIONE antecedente al 01/01/2023.

**DEFINITI:** numero di giudizi di responsabilità, responsabilità sanzionatoria, conto, istanza di parte e resa di conto, DEFINITI nell'intervallo di riferimento.

**PENDENTI FINALI:** INIZIALI al 01/01/2023 + ISCRITTI - DEFINITI

CONTI GIUDIZIALI (**)		
Giudizi		Quantità
PENDENTI INIZIALI (al 01/01/2023)		443.036
ISCRITTI		104.400
DEFINITI	Conti definiti con decreto di discarico	6.984
	Conti definiti con decreto di estinzione	38.391
	Conti definiti in giudizio	765
	Conti definiti con altre modalità	9.959
PENDENTI FINALI (al 31/12/2023)		491.337

#### LEGENDA CONTI GIUDIZIALI

**PENDENTI AL 01/01/2023:** numero dei conti con data predisposizione fascicolo minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti in giudizio o con decreto presidenziale o estinti senza decreto.

**PERVENUTI:** numero dei conti con data predisposizione fascicolo compresa nell'intervallo di riferimento.

**DEFINITI:** numero dei conti con: decreto di tipo discarico con data firma presidente compresa nell'intervallo di riferimento + decreto di tipo estinzione con data firma presidente compresa nell'intervallo di riferimento + giudizio definito nell'intervallo di riferimento ad esclusione dei conti successivamente definiti con decreto + estinzione senza decreto: con data compresa nell'intervallo di riferimento.

**PENDENTI FINALI AL 31/12/2023:** INIZIALI al 01/01/2023 + GIUDIZI PERVENUTI - GIUDIZI DEFINITI

GIUDIZI NELLA MATERIA PENSIONISTICA (**)				
Giudizi	Pendenti Iniziali	Iscritti	Definiti	Pendenti Finali
PENSIONI CIVILI	2.049	920	1.344	1.625
PENSIONI MILITARI	2.103	650	1.491	1.262
PENSIONI DI GUERRA	82	28	55	55
<b>Totale</b>	<b>4.234</b>	<b>1.598</b>	<b>2.890</b>	<b>2.942</b>

#### LEGENDA PENSIONISTICA

**PENDENTI INIZIALI AL 01/01/2023:** numero di giudizi di pensioni civili, militari e guerra con DATA ISCRIZIONE antecedente al 01/01/2023, a tale inizio periodo, non risultino DEFINITI.

**ISCRITTI:** numero di giudizi di pensioni civili, militari e guerra con DATA ISCRIZIONE compresa nell'intervallo di riferimento.

**DEFINITI:** numero di giudizi di pensioni civili, militari e guerra DEFINITI nell'intervallo di riferimento.

**PENDENTI FINALI AL 31/12/2023:** INIZIALI al 01/01/2023 + ISCRITTI - DEFINITI

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
2.538	604	1.352	150	390	14	46

#### LEGENDA ESITO PROVVEDIMENTI NEI GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ

**PROVVEDIMENTI TOTALI** numero dei provvedimenti di qualsiasi tipo, su giudizi di RESPONSABILITÀ e SANZIONATORIO, pubblicati nell'intervallo di riferimento

**ASSOLUZIONE/ CONDANNA** numero delle parti interessate da dispositivo, rispettivamente di assoluzione e condanna, con provvedimento su giudizi di RESPONSABILITÀ e SANZIONATORIO pubblicato nell'intervallo di riferimento

**PROVVEDIMENTI PER RITO ABBREVIATO** numero dei provvedimenti di qualsiasi tipo, su giudizi di rito abbreviato, pubblicati nell'intervallo di riferimento

**CONVENUTI PER RITO ABBREVIATO** numero delle parti interessate da qualsiasi dispositivo, con provvedimento su giudizi di rito abbreviato, pubblicati nell'intervallo di riferimento

**PROVVEDIMENTI PER RITO SANZIONATORIO** numero dei provvedimenti di qualsiasi tipo, su giudizi di ambito SANZIONATORIO, pubblicati nell'intervallo di riferimento

**CONVENUTI PER RITO SANZIONATORIO** numero delle parti interessate da qualsiasi dispositivo, con provvedimento su giudizi di ambito sanzionatorio pubblicati nell'intervallo di riferimento

ESITO DEI PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI, RIFERITO AI RICORRENTI, NEI GIUDIZI DI PENSIONISTICA (**)							
Categoria Giudizio	Provvedimenti Totali	Dispositivi				Cautelari	Ricorrenti per Cautelari
		Accoglimento	Accoglimento Parziale	Rigetto	Altro		
PENSIONI CIVILI	1.851	393	164	599	2.357	21	22
PENSIONI MILITARI	1.938	195	185	470	2.361	16	16
PENSIONI DI GUERRA	73	15	3	32	48	0	0
<b>Totale</b>	<b>3.862</b>	<b>603</b>	<b>352</b>	<b>1.101</b>	<b>4.766</b>	<b>37</b>	<b>38</b>

**LEGENDA ESITO SENTENZE PENSIONISTICA**

**PROVVEDIMENTI:** numero di provvedimenti, di qualsiasi tipo, su giudizi di PENSIONISTICA, pubblicati nell'intervallo di riferimento  
**ACCOGLIMENTO/ACCOGLIMENTO PARZIALE/ RIGETTO:** numero delle parti interessate dal dispositivo, rispettivamente di accoglimento e rigetto, con provvedimento su giudizi di pensionistica pubblicato nell'intervallo di riferimento  
**ALTRO:** numero delle parti interessate da vari dispositivi quali inammissibilità, estinzione, sospensione, remissione alla Corte costituzionale o sezioni riunite, ed altre tipologie  
**PROVVEDIMENTI CAUTELARI:** numero di provvedimenti, di qualsiasi tipo, su giudizi di tipo SOSPENSIVA, pubblicati nell'intervallo di riferimento  
**RICORRENTI PER CAUTELARI:** numero delle parti interessate da qualsiasi dispositivo, con provvedimento su giudizi di tipo SOSPENSIVA, pubblicati nell'intervallo di riferimento

ORDINANZE E RELATIVI DISPOSITIVI (**)				
Giudizi	Totale Ordinanze	Dispositivi Attività Istruttoria	Sequestri e Reclami	Proroga Termini
RESPONSABILITÀ E ISTANZA DI PARTE	258	283	85	34
GIUDIZI DI CONTO	85	40	0	0

Giudizi	Totale Ordinanze	Dispositivi Attività Istruttoria	Provvedimenti Cautelari	Reclami
PENSIONISTICA	966	1.105	34	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
4	19	2

**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
542	59	247	718	50

**LEGENDA UDIENZE**

**COLLEGIALI (CONTABILITÀ PUBBLICA):** numero di giornate (in cui si è discusso almeno un giudizio di contabilità) di udienza per ogni sezione di tipo collegiale con data udienza nell'intervallo di riferimento.

**MONOCRATICHE (CONTABILITÀ PUBBLICA):** numero di giornate (in cui si è discusso almeno un giudizio di contabilità) di udienza per ogni sezione di tipo camera di consiglio monocratica con data udienza nell'intervallo di riferimento.

**CAMERALI (CONTABILITÀ):** numero di giornate (in cui si è discusso almeno un giudizio di contabilità) di udienza per ogni sezione di tipo camera di consiglio monocratica e camera di consiglio con data udienza nell'intervallo di riferimento.

**MONOCRATICHE (PENSIONI):** numero di giornate (in cui si è discusso almeno un giudizio di pensionistica) di udienza per ogni sezione di tipo udienza monocratica con data udienza nell'intervallo di riferimento.

**CAMERALI (PENSIONI):** numero di giornate (in cui si è discusso almeno un giudizio di pensionistica) di udienza per ogni sezione di tipo camera di consiglio monocratica e camera di consiglio con data udienza nell'intervallo di riferimento.

RITO ABBREVIATO (***) - Art. 130 c.g.c. -					
Con riferimento a ciascun convenuto				Sentenze che definiscono il giudizio con rito abbreviato	
Istanze presentate nell'anno	Accolte	Non Accolte	Da Definire	Sentenze	Convenuti
161	139	18	23	118	200

(\*\*\*) 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.c. 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
67	37	27	20	35	104

(\*\*\*) 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 SANZIONATORIA PECUNIARIA (**) - Art. 133 c.g.c. -			
Pendenti Iniziali	Pervenuti	Definiti	Pendenti Finali
9	15	3	21

**LEGENDA RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA:**

**PENDENTI INIZIALI:** numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, con data apertura minore dell'inizio del periodo di riferimento e che, a tale inizio periodo, non risultino definiti

**PERVENUTI:** Numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, con data apertura compresa nell'intervallo di riferimento

**DEFINITI:** numero di giudizi, rispettivamente di responsabilità e responsabilità sanzionatoria, definiti nell'intervallo di riferimento

**PENDENTI FINALI:** Pendenti iniziali + Pervenuti – Definiti

(\*\*) Dati estratti dal sistema informativo della giurisdizione "GIUDICO" alla data del 6.02.2024

## 2. 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	<b>37</b>
	<i>di cui:</i>
Relazione sul Rendiconto generale dello Stato	1
Audizioni del Presidente al Parlamento/Memorie	10
Costo del lavoro/Certificazione contratti collettivi	2
Questioni di massima e di eccezionale rilevanza	2
Pareri sulle società partecipate	15
Relazioni quadrimestrali	3
Altro	4
Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali	<b>15</b>
	<i>di cui:</i>
Delibera di programma	1
Controlli sull'utilizzo di fondi comunitari	7
Controlli su istituzioni internazionali	7
Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del governo e delle amministrazioni dello stato	<b>5</b>
Sezione centrale per il controllo degli atti secretati	<b>16</b>
Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato	<b>79</b>
	<i>di cui:</i>
Indagini e rapporti approvati	76
Deliberazioni su esiti dell'attività di controllo	1
Deliberazione di programmazione 2023	1
Altri referti inviati al Parlamento (audizioni)	0
Monitoraggi	1
Sezione del controllo sugli enti	<b>151</b>
	<i>di cui:</i>
Referti al Parlamento	136
Altre Deliberazioni	15
Sezione delle autonomie	<b>20</b>
	<i>di cui:</i>
Delibere di coordinamento	6
Delibere di referto	5
Questioni di massima	8
Audizioni	1
Sezioni riunite in sede consultiva	<b>4</b>
Sezioni riunite in sede deliberante	<b>2</b>
Collegio per il controllo concomitante	<b>31</b>

b. Sezioni riunite in sede di controllo

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/22/2023/RCFP	Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica.
SSRRCO/23/2023/PARI	Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2022.

AUDIZIONI DEL PRESIDENTE AL PARLAMENTO (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/12/2023/AUD	Audizione nell'ambito dell'esame della "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Bce, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE".
SSRRCO/13/2023/AUD	Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta.
SSRRCO/17/2023/AUD	Audizione sul Documento di Economia e Finanza 2023.
SSRRCO/20/2023/AUD	Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico nel quadro della missione 6 del PNRR.
SSRRCO/21/2023/AUD	Audizione: Memoria nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia.
SSRRCO/27/2023/AUD	Memoria della Corte dei conti sull'atto n. 182: "Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aggiornata al 31 maggio 2023 (Doc. XIII, n. 1)".
SSRRCO/29/2023/AUD	Audizione della Corte dei conti sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2023.
SSRRCO/31/2023/AUD	Audizione memoria della Corte dei conti nell'ambito dell'esame congiunto dei seguenti atti europei: proposte di regolamento n. 240 e 241 e di direttiva n. 242.
SSRRCO/33/2023/AUD	Audizione: Memoria della Corte dei conti concernente "Proposte di legge c. 589 Trancassini e c. 647 Braga, recanti modifiche al codice della protezione civile, di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale e per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale".
SSRRCO/36/2023/AUD	Audizione sul disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026" (A.S. 926).

DELIBERAZIONI COSTO DEL LAVORO E CERTIFICAZIONE CONTRATTI COLLETTIVI (*)	
N°	Contratto/Esito
SSRRCO/01/2023/CCN	Certificazione Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del comparto Funzioni Locali. Triennio 2019-2021.
SSRRCO/11/2023/CCN	Certificazione Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro sui principali aspetti del trattamento economico del personale del Comparto Istruzione e Ricerca per il triennio 2019-2021.

RELAZIONI QUADRIMESTRALI (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/16/2023/RQ	Relazione Quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2022 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
SSRRCO/24/2023/RQ	Relazione Quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio - aprile 2023 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
SSRRCO/32/2023/RQ	Relazione Quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre maggio - agosto 2023 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

QUESTIONI DI MASSIMA E DI ECCEZIONALE RILEVANZA (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/19/2023/QMIG	Questione di massima e di eccezionale rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, se rientrino nell'esame rimesso alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, Tusp, gli atti approvativi di trasferimenti straordinari a favore di società partecipate in perdita da oltre tre esercizi, adottati delle amministrazioni pubbliche socie ai sensi dell'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016
SSRRCO/25/2023/QMIG	Questione di massima e di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, "Se, fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dal comma 4, art. 5, Tusp, la competenza delle Sezioni Riunite si estende a tutte le ipotesi di Partenariato attuato, con un'unica operazione, mediante costituzione di una società da parte di una pluralità di Enti pubblici, alcuni dei quali ricadenti nella competenza territoriale della Sezione regionale di controllo e altri ricadenti nella competenza della Sezione del controllo sugli Enti".

ALTRE DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
SSRRCO/15/2023/REF	Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) redatta ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.
SSRRCO/34/2023/REF	Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nel primo semestre 2023, redatta ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.
SSRRCO/37/2023/INPR	Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2024.

PARERI SULLE SOCIETA' PARTECIPATE (*)	
N°	Oggetto
15 DELIBERE	Pareri società partecipate ex art. 5, comma 3, TUSP (d.lgs. 175/2016).

c. Sezione centrale di controllo per gli affari europei e internazionali

DELIBERAZIONI ED AUDIZIONI DELLA SEZIONE CENTRALE PER GLI AFFARI EUROPEI ED INTERNAZIONALI (*)		
N°	Descrizione	Quantità
1	Delibera di programma	1
2	Controlli sull'utilizzo di fondi europei	7
3	Controlli su istituzioni internazionali	7
4	Adunanza per l'avvio dell'istruttoria con le amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi Ue finalizzata alla relazione annuale al Parlamento	1
5	Incontro con delegazione dell'Icgeb	1
6	Meeting con delegazione della Corte dei conti europea su audit dedicato al livello di assorbimento delle risorse assegnate al PNRR	1
7	Incontro con 2 rappresentanti della Corte dei conti europea	1
8	Incontro con la delegazione del Fondo monetario internazionale	1
9	Incontro con Igrue	1
10	Technical group degli external auditor delle Nazioni unite	1
11	Panel degli external auditor delle Nazioni unite	1
12	Technical group e panel degli external auditor delle Nazioni Unite: videoconferenze	9

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
1/2023	Relazione annuale 2022
2/2023	Audit certificate e report dei financial statement al 31 dicembre 2021 di Icranet
3/2023	Programma di controllo per l'anno 2023
4/2023	Relazione della Sezione sul PNRR
5/2023	Progetti Nrf gestiti da Icgeb anno 2022
6/2023	Audit certificate e report dei financial statement al 31 dicembre 2022 dell'Icgeb
7/2023	Audit certificate e report dei financial statement al 31 dicembre 2022 del Wmo
8/2023	Report su Cybersecurity
9/2023	Programma Interreg V-Italia - Malta 2014-2020
10/2023	Management letter fondi Wmo 2022
11/2023	Audit certificate sui financial statement per l'anno 2022 del Data buoy co-operation Panel fund, dell'Escap/Wmo typhoon committee fund, del Global climate observing system fund, dell'Intergovernmental panel on climate change fund, del Joint climate research fund, del Panel on tropical cyclone trust fund della World meteorological organization
12/2023	Le funzioni di audit di I livello sulla gestione svolta presso le amministrazioni centrali e regionali con riferimento ai programmi finanziati o cofinanziati nell'ambito della politica agricola Ue
13/2023	Ricorso all'assistenza tecnica nella gestione e controllo dei progetti a valere sui fondi europei
14/2023	Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Tunisia 2014-2020
15/2023	Linee guida per l'esercizio del controllo sulla gestione

AUDUIZIONI	
Data	Oggetto
18 gennaio 2023	Struttura di missione PCM Capitolo II Referto - Interventi in materia di PNRR, acque reflue e rifiuti
12 gennaio 2023	Relazione annuale Feamp Feampa
3 aprile 2023	n. 1 vdc con Masaf e n. 1vdc con Agea
18 aprile 2023	n. 1 vdc con Masaf
	n. 1 vdc con Regione Liguria, n. 1 con Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto
22 febbraio 2023	n. 1 vdc in materia di energia con Mase
21 settembre 2023	MASAF "Infrastrutture irrigue e gestione dell'acqua a fini irrigui"
4 ottobre 2023	n. 1 in materia di sfruttamento idrico con Masaf
20 ottobre 2023	n. 1 vdc in materia di efficientamento energetico con Mase - Brancoli Busdraghi, Morgante
6, 7, 8, 11, 12, 13 e 14 dicembre 2023	Attività di controllo in cooperazione con altre Istituzioni superiori di controllo: (2023, Technical Group_Panel_ Board External Auditors United Nations_Corte dei Conti Francia)
1, 2, 3, 13, 14, 15, 16, 17, 28, 29, 30 marzo 2023	

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

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
1/2023/PREV	DIFESA - Comando Forze Operative Nord - Direzione d'intendenza n. 65 del 2 dicembre 2022, di approvazione dell'Accordo quadro n. 198 in data 15 novembre 2022 di durata di 24 mesi per il servizio di manutenzione/riparazione e revisione veicolare degli automezzi commerciali in uso presso Comfop Nord - Comando Brigata di Cavalleria Pozzuoli del Friuli; -Comando Forze Operative Nord - Direzione d'intendenza n. 66 del 2 dicembre 2022, di approvazione dell'Accordo quadro n. 199 in data 16 novembre 2022 di durata di 24 mesi per il servizio di manutenzione/riparazione e revisione veicolare degli automezzi commerciali in uso presso i Reparti dipendenti del Comfop Nord - Comando Brigata di Cavalleria Pozzuoli del Friuli; - Comando Forze Operative Nord - Direzione d'intendenza n. 67 del 2 dicembre 2022, di approvazione dell'Accordo quadro n. 200 in data 16 novembre 2022 di durata di 24 mesi per la fornitura di ricambi per veicoli di derivazione commerciale in uso presso i reparti dipendenti del Comfop Nord - Comando Brigata di Cavalleria Pozzuoli del Friuli.
2/2023/PREV	MASE - Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro - prot. n. 6592 del 22 marzo 2023, avente ad oggetto l'accertamento del residuo, pari a zero, a carico del capitolo 1061 relativo all'esercizio finanziario 2022.
3/2023/PREV	DIFESA - Decreto del Presidente della Repubblica del 19 giugno 2023 di promozione al grado di ammiraglio ispettore capo dell'ammiraglio ispettore del ruolo normale del Corpo del Genio della Marina Roberto Dattola.
4/2023/PREV	DIFESA - Decreto del Presidente della Repubblica del 10 luglio 2023 di promozione al grado di generale di corpo d'armata del generale di divisione ruolo normale delle Armi di fanteria, cavalleria, artiglieria, genio, trasmissioni dell'Esercito Stefano Mannino.
5/2023/PREV	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI - Segretariato generale - Dipartimento per i servizi strumentali. Ufficio patrimonio, gare e contratti, del 13 luglio 2023, di approvazione del contratto esecutivo sottoscritto in data 27 giugno 2023, con il raggruppamento temporaneo di imprese avente come mandataria la società Enterprise services Italia s.r.l., in adesione all'accordo quadro stipulato da Consip S.p.a., per l'affidamento di "servizi applicativi in ottica cloud (SAC 2) - lotto 1", per l'importo di euro 4.879,829,20, IVA inclusa, decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la trasformazione digitale - del 32 luglio 2023, n. 124/2023-PNRR, di approvazione del contratto esecutivo stipulato in data 28 giugno 2023, con il raggruppamento temporaneo di imprese avente come mandataria la società Enterprise services Italia s.r.l., in adesione all'accordo quadro stipulato da Consip S.p.a. "per servizi applicativi in ottica cloud e pmo 2 per le pac (id 2483) - lotto 1" (funzionale all'attuazione della missione 1 - componente 1 - misure 1.7.1 "servizio civile digitale" e 1.7.2 "rete dei servizi di facilitazione digitale del PNRR"), per l'importo di € 2.440.151, IVA inclusa.

RIEPILOGO ATTIVITA' 2023 DEGLI UFFICI CENTRALI DI CONTROLLO (*)						
Ufficio	Pendenti al 1.1.23	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31.12.23	Rilievi emessi	Pareri emessi
INTERNO E DIFESA	205	4.744	4.649	300	97	77
PCM, GIUSTIZIA E MAECI	269	3.473	3.580	162	86	137
MEF	37	1903	1.898	42	46	591
MIMIT, MASAF E TURISMO	194	1.891	1.884	201	35	63
MIT E MASE	301	4.174	4.375	100	122	67
MIM, MUR, CULTURA, SALUTE E LAVORO	275	3.441	3.484	232	72	136
<b>Totale</b>	<b>1.281</b>	<b>19.626</b>	<b>19.870</b>	<b>1.037</b>	<b>458</b>	<b>1.071</b>

ATTI SOTTOPOSTI AL CONTROLLO SUCCESSIVO (*) (ex art. 11 d.lgs. 30.6.2011, n. 123)					
Ufficio	Pendenti al 1.1.23	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31.12.23	Rilievi emessi
INTERNO E DIFESA	1	0	1	0	0
PCM, GIUSTIZIA E MAECI	0	0	0	0	0
MEF	0	0	0	0	0
MIMIT, MASAF E TURISMO	1	0	0	1	0
MIT E MASE	7	26	13	20	11
MIM, MUR, CULTURA, SALUTE E LAVORO	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>11</b>

RIEPILOGO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2023 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Uffici di Controllo		n. atti
1	Ministeri Interno e Difesa	9
2	Ministeri Affari esteri e Cooperazione Internazionale, Giustizia e P.C.M.	15
3	Ministero Economia e Finanze	5
4	Ministeri Imprese e made in Italy, Agricoltura, sovranità alimentare e foreste, Turismo	7
5	Ministeri Infrastrutture e trasporti- Ambiente e sicurezza energetica	13
6	Ministeri Istruzione e merito, Università e ricerca, Cultura, Salute, Lavoro e politiche sociali	13
<b>Totale</b>		<b>62</b>

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2023 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Atto	Ministero	Oggetto
D.M. 12/12/2022	INTERNO	Regolamento relativo ai requisiti di idoneità psicofisica per gli atleti paralimpici, alle modalità del loro accesso al ruolo degli atleti del gruppo sportivo dei vigili del fuoco Fiamme Rosse del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché al reimpiego del personale non più idoneo all'attività sportiva paralimpica.
D. M. 29/12/2022	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico per l'accesso ai ruoli della banda musicale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
D. M. 29/12/2022	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	Regolamento recante le modalità di svolgimento del corso annuale di formazione iniziale del personale della carriera prefettizia, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, come modificato dall'art. 1, comma 884, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234.
D.M. 26/1/2023	AMBIENTE	Regolamento disciplinante le categorie di interventi che non necessitano della valutazione di cui all'articolo 242-ter, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché i criteri e le procedure per la predetta valutazione e le modalità di controllo.
D.P.R. 10/2/2023	SALUTE	Regolamento recante "Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti <i>post mortem</i> a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica".

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2023 (*) (art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Atto	Ministero	Oggetto
D. I. 20/2/2023	AMBIENTE	Regolamento recante l'aggiornamento dei raggruppamenti di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche indicati nell'Allegato I del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 settembre 2007, n. 185.
D.M. 3/3/2023	SALUTE	Regolamento in materia di sospensione delle attività della struttura che esercita attività odontoiatrica, ai sensi dell'articolo 1, comma 156 della legge 4 agosto 2017, n. 124.
D.P.C.M. 14/3/2022	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	Regolamento di organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, a norma dell'art. 5, comma 2, della legge 12 luglio 2011, n. 112
D.M. 13/2/2023	GIUSTIZIA	Regolamento recante modifiche al decreto 19 gennaio 2016, n. 63, concernente l'attuazione della disciplina legislativa in materia di esame di idoneità professionale per l'abilitazione all'esercizio della revisione legale.
D.M. 4/4/2023	AMBIENTE	Regolamento recante disciplina del sistema di tracciabilità dei rifiuti e del registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti ai sensi dell'articolo 188-bis del d.lgs. 6 aprile 2006, n. 152.
D.P.C.M. 6/4/2023	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 settembre 2020, n. 165, recante l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'università e della ricerca e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.
D.P.R. 21/4/2023	INTERNO	Regolamento recante modifiche al regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, di cui al DPR 28 ottobre 1985, n. 782.
D.M. 22/4/2023	INTERNO	Regolamento recante modalità di svolgimento del concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di vicedirettore ginnico-sportivo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 190 del d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217.
D.M. 17/4/2023	INTERNO	Regolamento recante norme per la ripartizione dell'incentivo per funzioni tecniche al personale dell'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. (Codice dei contratti pubblici).
D.P.C.M. 11/4/2023	POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI	Regolamento di modifica del D.P.C.M. 5 dicembre 2019, n. 179, concernente la riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.
D.M. 18/5/2023	MEF	Regolamento recante norme per la ripartizione dell'incentivo per le funzioni tecniche ai sensi dell'articolo 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.
D.M. 8/5/2023	AMBIENTE	Regolamento recante inserimento del legno lamellare in forma di cippato nell'allegato X, parte II, sezione 4, paragrafo 1, alla parte quinta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.
D.I. 22/5/2023	INFRASTRUTTURE	Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni per la movimentazione, in aree ubicate all'interno del contermino lagunare di Venezia, dei sedimenti risultanti dall'escavo dei fondali del contermino lagunare.
D.P.R. 13/6/2023	PA	Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 2013, n. 62 recante "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165".
D.P.R. 16/6/2022	PA	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.
D.M. 6/6/2023	MUR	Regolamento recante modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei.
D.P.C.M. 6/4/2023	MUR	Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 settembre 2020, n. 165, recante l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'università e della ricerca e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance. (GIA'EX N. 11)

**DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2023 (\*)**  
(art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)

Atto	Ministero	Oggetto
D.P.R. 22/6/2023	CULTURA	Regolamento recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 11 novembre 2005, n. 255, concernente "Regolamento recante Unificazione strutturale della Giunta centrale per gli studi storici e degli Istituti storici".
D.M. 25/7/2023	GIUSTIZIA	Regolamento relativo alla disciplina del trattamento dei dati personali da parte dei centri per la giustizia riparativa, ai sensi dell'art. 65, comma e, del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari.
D.I. 11/7/2023	GIUSTIZIA	Regolamento relativo al funzionamento della banca dati relativa alle aste giudiziarie, ai sensi dell'articolo 26, comma 6, del d.lgs. 10 ottobre 2022, n.149.
D.M. 12/7/2023	INTERNO	Regolamento concernente le modalità di funzionamento, accesso, consultazione del sistema di tracciabilità delle armi e delle munizioni, istituito ai sensi dell'articolo 11 del d.lgs. 10 agosto 2018, n. 104.
D.M. 10/7/2023	AMBIENTE	Regolamento recante determinazione delle condizioni per l'esercizio delle preparazioni per il riutilizzo in forma semplificata, ai sensi dell'articolo 214-ter del d.lgs. n. 152 del 2006
D.P.C.M. 20/7/2023	PCM	Regolamento recante disciplina della composizione, dell'organizzazione e del funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n.18.
D.M. 7/7/2023	GIUSTIZIA	Regolamento per la definizione dei criteri di redazione, dei limiti e degli schemi informatici degli atti giudiziari con la strutturazione dei campi necessari per l'inserimento delle informazioni nei registri del processo, ai sensi dell'art. 46 delle disposizioni delle attuazioni del Codice di Procedura Civile.
D.M. . 7/7/2023	GIUSTIZIA	Regolamento concernente l'individuazione di ulteriori categorie dell'Albo dei consulenti tecnici di ufficio e dei settori di specializzazione di ciascuna categoria, l'individuazione dei requisiti per l'iscrizione all'Albo, nonché la formazione, la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco nazionale.
D.M. 29/5/2023	DIFESA	Regolamento concernente modifiche al decreto interministeriale 25 luglio 2012, n. 162, recante l'individuazione delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e degli altri segni distintivi delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, in uso esclusivo al Ministero della difesa, ai sensi dell'art. 300, comma 4, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66. <u>ATTO RESTITUITO IN QUANTO GIÀ REGISTRATO</u>
D.P.C.M. 26/7/2023	MEF	Regolamento recante modifiche al d.p.c.m. 26 giugno 2019, n. 103, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.
D.I. 30/7/2023	SALUTE	Regolamento recante modifica del decreto 20 luglio 1989, n. 289 concernente il regolamento per la determinazione dei criteri per il calcolo del valore di mercato degli animali abbattuti, ai sensi della legge 2 giugno 1988, n. 218, recante misure per la lotta contro l'afte epizootica ed altre malattie epizootiche degli animali.
D.M. 29/8/2023	AGRICOLTURA	Regolamento recante disposizioni in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela per le indicazioni geografiche delle bevande spiritose.
D.M. 30/8/2023	INFRASTRUTTURE	Regolamento recante le modalità di esercizio delle funzioni di coordinamento spettanti al Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera per l'applicazione.
D.M. 30/8/2023	INFRASTRUTTURE	Regolamento recante l'individuazione dei beneficiari, la commisurazione degli aiuti, le modalità e le procedure per l'attuazione degli interventi di cui all'art. 1, commi 648 e 649, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. ferrobonus.
D.I. 30/8/2023	SALUTE	Regolamento concernente l'art. 20-ter, comma 2, del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con legge 28 marzo 2022, n. 25.
D.I. 30/8/2023	INFRASTRUTTURE	Regolamento di disciplina delle scuole nautiche.

DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2023 <sup>(*)</sup>		
(art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)		
Atto	Ministero	Oggetto
D.M. 26/9/2023	SALUTE	Regolamento concernente modificazioni e integrazioni al decreto 27 ottobre 2000, n. 380, recante "Regolamento recante norme concernenti l'aggiornamento della disciplina del flusso informativo sui dimessi dagli istituti di ricovero pubblici e privati."
D.P.C.M. 18/7/2023	DIFESA	Regolamento recante modifiche al D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, concernente il Testo unico delle disposizioni regolamentari dell'ordinamento militare, in materia di organizzazione del Ministero della difesa, adottato ai sensi dell'articolo 13, del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito con modificazioni, dalla legge 16 dicembre 2022, n.204.
D.M. 3/8/2023	MEF	Regolamento concernente le modalità di svolgimento dei procedimenti disciplinari di Stato per i militari del Corpo della Guardia di finanza, in attuazione dell'articolo 2149, comma 8-ter, del d.lgs. 15 marzo 2010, n.66.
D.P.C.M. 25/9/2023	MAECI	Regolamento recante modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.
D.M. 5/10/2023	MEF	Regolamento di modifica del D.M. 225/2015 recante norme per disciplinare l'impiego dei prodotti energetici e degli oli lubrificanti nelle imbarcazioni in navigazione nelle acque comunitarie e nelle acque interne.
D.I. 11/10/2023	MIT	Regolamento recante l'individuazione dei beneficiari, la commisurazione degli aiuti, le modalità e le procedure per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 1, comma 647, della legge 28 dicembre 2015, n. 208."Sea Modal Shift- SMS"
D.P.C.M. 17/10/2023	CULTURA	Regolamento recante modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della cultura di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 dicembre 2019, n. 169.
D.I. 24/10/2023	GIUSTIZIA	Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco degli enti di formazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. 4 marzo 2011, n. 28 e l'istituzione dell'elenco degli organismi ADR deputati a gestire le controversie nazionali e transfrontaliere, nonché il procedimento per l'iscrizione degli organismi ADR ai sensi dell'art. 141- <i>decies</i> del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 recante Codice del consumo, a norma dell'art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229.
D.I. 27/10/2023	MIMIT	Regolamento sulla disciplina dell'attività professionale del mediatore familiare.
D.P.C.M. 16/10/2022	AGRICOLTURA	Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste a norma dell'art. 1, comma 2, del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74.
D.P.C.M. 30/10/2022	AMBIENTE	Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 luglio 2021, n. 128.
D.P.C.M. 30/10/2023	MIMIT	Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle imprese e del made in Italy e dell'organismo indipendente di valutazione della performance (OIV).
D.P.C.M. 30/10/2023	MIMIT	Regolamento di organizzazione del Ministro delle imprese e del made in Italy.
D.P.C.M. 30/10/2023	INTERNO	Regolamento concernente modifiche al regolamento recante l'organizzazione degli Uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno, adottato con d.p.c.m. 11 giugno 2019, n. 78.
D.P.C.M. 30/10/2023	MIT	Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
D.P.C.M. 30/10/2023	SVILUPPO ECONOMICO	Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della salute e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 14 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
D.P.C.M. 30/10/2023	SALUTE	Regolamento di organizzazione del Ministero della salute.

**DETTAGLIO ATTI DI GOVERNO PERVENUTI AL 31 DICEMBRE 2023 (\*)**  
(art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 20/1994)

Atto	Ministero	Oggetto
D.P.C.M. 30/10/2023	TURISMO	Regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'organismo indipendente di valutazione della performance.
D.P.C.M. 27/10/2023	MIT	Regolamento recante l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.
D.M. 20/11/2023	MEF	Regolamento recante modifiche al decreto 17 ottobre 2014, n. 176, recante disciplina del microcredito, in attuazione dell'articolo 111, comma 5, del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, nonché in attuazione dell'articolo 1, comma 914, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.
D.P.C.M.22/11/2023	LAVORO	Regolamento di riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli uffici di diretta collaborazione.
D.P.C.M. 29/11/2023	PCM	Regolamento recante norme per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici dell'Avvocatura dello Stato..
D.P.C.M. 27/10/2023	MIM	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione e del merito.
D.M. 29/12/2023	GIUSTIZIA	Decreto, ai sensi dell'articolo 87, commi 1 e 3, del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, e dell'articolo 4, comma 1, del d.l. 29 dicembre 2009, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, recante modifiche al decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, 21 febbraio 2011, n. 44.

**LEGENDA ABBREVIAZIONI MINISTERI**

PCM	Presidenza Consiglio Ministri
MAECI	Ministero degli affari Esteri e Cooperazione Internazionale
GIUSTIZIA	Ministero della Giustizia
INTERNO	Ministero dell'Interno
DIFESA	Ministero della Difesa
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MIMIT	Ministero delle Imprese e del Made in Italy
MASAF	Ministero della Agricoltura, Sovranità alimentare e Foreste
TURISMO	Ministero del Turismo
MASE	Ministero dell'Ambiente e Sicurezza Energetica
MIT	Ministero delle Infrastrutture e trasporti
MIM	Ministero dell'Istruzione e del Merito
MUR	Ministero dell'Università e della ricerca
SALUTE	Ministero della Salute
CULTURA	Ministero della Cultura
LAVORO	Ministero del Lavoro e Politiche Sociali

*e. Sezione centrale di controllo contratti secretati*

**SEZIONE CENTRALE PER IL CONTROLLO DEI CONTRATTI SECRETATI**

Atti	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2023	Rilievi emessi
Atti secretati o sottoposti a speciali misure di sicurezza	152	142	15	36

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

DELIBERAZIONI <sup>(*)</sup>	
N°	Oggetto
1/2023/G	Accordi per l'innovazione
2/2023/G	Il servizio civile digitale
3/2023/G	Il servizio civile universale
4/2023/G	La rete di servizi di facilitazione digitale
5/2023/G	Agenzia della Cybersecurity nazionale
6/2023/G	Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da Simest
7/2023/G	Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2023 e nel contesto triennale 2023-2025
8/2023/G	Investimenti nella resilienza dell'agro-sistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche
9/2023/G	Isole verdi
10/2023/G	Ricerca e sviluppo sull'idrogeno
11/2023/G	Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario
12/2023/G	Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate
13/2023/G	Rafforzamento e potenziamento della ricerca biomedica del SSN
14/2023/G	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico
15/2023/G	Servizi digitali e cittadinanza digitale - Piattaforme e applicativi (PagoPa e App IO)
16/2023/G	Dati e interoperabilità
17/2023/G	Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado
18/2023/G	Piattaforma notifiche digitali
19/2023/G	Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero
20/2023/G	Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese
21/2023/G	Infrastrutture digitali
22/2023/G	Azioni volte a sostenere le capacità genitoriali e prevenire la vulnerabilità delle famiglie e dei bambini
23/2023/G	Interventi strutturati socio-educativi per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del terzo settore
24/2023/G	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale
25/2023/G	Sport e inclusione sociale
26/2023/G	Finanziamento di start-up
27/2023/G	Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (Zes)
28/2023/G	La valorizzazione dei beni confiscati alle mafie nel PNRR
29/2023/G	Citizen inclusion - miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici
30/2023/G	Programma innovativo della qualità dell'abitare
31/2023/G	Sicuro, verde e sociale: riqualificazione edilizia residenziale pubblica
32/2023/G	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti
33/2023/G	Stato di attuazione degli interventi PNRR per il II semestre 2022
34/2023/G	Profili innovativi ed esperienze maturate nella gestione dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: l'attività dell'Agenzia nazionale (Anbsc)
35/2023/G	Stato di avanzamento ed esecuzione delle opere del Mose
36/2023/G	La gestione delle emergenze ambientali effettuata dai Commissari del Governo e in particolare dal Commissario per la sicurezza del sistema idrico del Gran Sasso
37/2023/G	La gestione del Fondo di solidarietà nazionale
38/2023/G	I finanziamenti statali al settore della pesca e dell'acquacoltura
39/2023/G	Contributi per la cooperazione scientifica con organismi nazionali ed internazionali concessi dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale nel periodo 2018-2021
40/2023/G	Esonero contributivo per le assunzioni di donne lavoratrici svantaggiate

DELIBERAZIONI (*)	
N°	Oggetto
41/2023/G	Il Fondo di solidarietà bilaterale degli artigiani (Fsba)
42/2023/G	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni
43/2023/G	Rinnovo flotte, bus, treni e navi verdi - bus
44/2023/G	Sviluppo agro-voltaico
45/2023/G	Interventi su resilienza climatica reti
46/2023/G	Innovazione digitale dei sistemi aeroportuali
47/2023/G	Partenariati estesi a università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca
48/2023/G	Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali" di R&S su alcune Key Enabling Technologies
49/2023/G	Rinaturazione dell'area del Po
50/2023/G	Sviluppo del biometano
51/2023/G	Rafforzamento Smart Grid
52/2023/G	Sviluppo di sistemi di teleriscaldamento
53/2023/G	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici
54/2023/G	Sviluppo e resilienza delle imprese del settore turistico (Fondo dei fondi Bei)
55/2023/G	Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo
56/2023/G	Verso un ospedale sicuro e sostenibile
57/2023/G	Digitalizzazione delle procedure Suap & Sue
58/2023/G	Verso un nuovo ospedale sicuro e sostenibile
59/2023/G	Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (Fse)
60/2023/G	Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (potenziamento, modello predittivo, Sdk)
61/2023/G	Promozione impianti innovativi (incluso Off-shore)
62/2023/G	Portale unico del reclutamento
63/2023/G	Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud
64/2023/G	Investimenti in fognatura e depurazione
65/2023/G	Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti
66/2023/G	Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici
67/2023/G	Polis - Case dei servizi di cittadinanza digitale
68/2023/G	Citizen Experience - Miglioramento della qualità e dell'usabilità dei servizi pubblici digitali
69/2023/G	Rafforzamento dell'ufficio del processo per la Giustizia amministrativa
70/2023/G	Piani urbani integrati (General Project)
71/2023/G	Isole minori collegate
72/2023/G	La promozione della fruizione del patrimonio culturale: l'istituzione della carta elettronica
73/2023/G	Stato di attuazione degli interventi PNRR per il I semestre 2023
74/2023/G	Integrazione delib. programmazione 7/2023/G
75/2023/G	Il sostegno alle famiglie per il diritto allo studio
76/2023/G	Gli esiti dell'attività di controllo svolta nell'anno 2022 e le misure conseguenziali adottate dalle Amministrazioni
77/2023/G	Gestione del fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio
78/2023/G	Gli interventi nel periodo emergenziale per il cinema, lo spettacolo e l'audiovisivo
79/2023/G	Nuovo codice doganale europeo

MONITORAGGI (*)	
N° Report	Oggetto
1	Rapporto annuale sulle entrate erariali finali (analisi degli andamenti e degli scostamenti rispetto alle previsioni). Gennaio-dicembre 2022
1	Totale report monitoraggi - attività svolta nel 2023

g. Sezione del controllo sugli enti

ATTIVITÀ DI REFERTO 2022 (*)		
1	Enti controllati al 31/12/2023	315 <sup>(1)</sup>
2	Enti sui quali la sezione ha riferito	275 <sup>(1)</sup>
3	Referti al Parlamento	136
4	Altre Deliberazioni <sup>(2)</sup>	15

<sup>(1)</sup> Sono stati considerati nel conteggio gli Automobile Club d'Italia; gli enti della Giunta storica e le Fondazioni liriche

<sup>(2)</sup> Di cui, 1 richiesta assoggettamento, 3 modalità adempimenti al controllo, 2 monitoraggio PNRR, 8 pareri ex art 5 TUSP, 1 delibera di programma della Sezione

DETERMINAZIONI (*)	
N	Oggetto
1/2023	Relazione Consip S.p.a. - es. 2021
2/2023	Relazione Sace S.p.a. - es. 2021
3/2023	Relazione Simest S.p.a. - es. 2021
4/2023	Relazione Cisa - es. 2020
5/2023	Relazione Giunta storica naz. ed enti inseriti nel sistema strutturato a rete - es. 2021
6/2023	Relazione Cai - es. 2020
7/2023	Relazione Saia - es. 2020
8/2023	Relazione Inda - es. 2021
9/2023	Relazione Ipzs S.p.a. - es. 2021
10/2023	Relazione AdSP Mar Adriatico centro-settentrionale - ess. 2019 e 2020
11/2023	Relazione Ente nazionale per il microcredito - es. 2020
12/2023	Relazione Cassa naz. prev. e assist. a favore dei dottori commercialisti - es. 2021
13/2023	Relazione Coni - ess. 2019 e 2020
14/2023	Relazione Enpap - es. 2020
15/2023	Relazione AdSP Mar Adriatico centrale - es. 2020
16/2023	Programma delle attività della Sezione del controllo sugli enti per l'anno 202
17/2023	Relazione Cirm - es. 2021
18/2023	Relazione Fondaz. Human Technopole - es. 2021
19/2023	Relazione InvImIt SGR S.p.a. - es. 2021
20/2023	Relazione Amco - es. 2021
21/2023	Relazione Mefop S.p.a. - es. 2021
22/2023	Relazione Inpgi - es. 2020
23/2023	Relazione Lilt - es. 2021
24/2023	Relazione Area Science Park - es. 2021
25/2023	Relazione Sioi - es. 2021
26/2023	Monitoraggio sullo stato di attuazione del PNRR al 31 dicembre 2022
27/2023	Relazione Cineca - es. 2020
28/2023	Parere - AdSP Mar Ligure occidentale - Acquisizione di una partecipazione societaria nella società "Liguria International S.c.p.a."
29/2023	Parere - AdSP Mar Ligure occidentale - Acquisizione della partecipazione detenuta da "Aeroporto di Genova S.p.a." nella società "Sviluppo Genova S.p.a."

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
30/2023	Relazione Enel S.p.a. - es. 2021
31/2023	Relazione Csea - es. 2021
32/2023	Relazione n. 23 Enti Parco Nazionali - es. 2021
33/2023	Relazione Museo storico della fisica E. Fermi - es. 2021
34/2023	Relazione Cassa nazionale del notariato - es. 2021
35/2023	Relazione Cassa di previdenza delle Forze Armate - es. 2021
36/2023	Relazione Enav S.p.a. - es. 2021
37/2023	Relazione Epap - ess. 2019/2020
38/2023	Relazione Unioncamere - es. 2021
39/2023	Relazione Ogs - es. 2021
40/2023	Relazione Unms - es. 2021
41/2023	Modalità di adempimento al controllo - Fondazione Ordine mauriziano
42/2023	Relazione Invitalia S.p.a. - es. 2021
43/2023	Relazione Rfi S.p.a. - es. 2020
44/2023	Relazione AdSP Mar Sicilia occidentale - es. 2020
45/2023	Relazione AdSP Mar Tirreno centro/sett. - es. 2021
46/2023	Relazione Enit - es. 2021
47/2023	Relazione Eni S.p.a. - es. 2021
48/2023	Relazione Ita S.p.a. - es. 2021
49/2023	Relazione Inail - es. 2021
50/2023	Relazione Istituto nazionale di studi romani - es. 2021
51/2023	Relazione Rof - es. 2021
52/2023	Relazione Gse S.p.a. - es. 2021
53/2023	Relazione Agenzia delle entrate-riscossione - es. 2021
54/2023	Relazione Enpaf - es. 2021
55/2023	Relazione Inrim - es. 2021
56/2023	Relazione Ingv - es. 2021
57/2023	Modalità di adempimento al controllo - Infrastrutture Milano-Cortina 2020/2026 S.p.a.
58/2023	Modalità di adempimenti al controllo - Sose S.p.A
59/2023	Relazione Ales - es. 2021
60/2023	Relazione AdSP Mar Adriatico sett. - es. 2021
61/2023	Relazione Asi - es. 2021
62/2023	Relazione Faf - es. 2020
63/2023	Relazione Istituto Ferruccio Parri - es. 2021
64/2023	Relazione Rai S.p.a. - es. 2021
65/2023	Relazione Agenas - es. 2020
66/2023	Relazione Agenas - es. 2021
67/2023	Relazione Enpav - es. 2021
68/2023	Relazione Fondazione La Biennale di Venezia - es. 2021
69/2023	Relazione Fondazioni Lirico-sinfoniche (n. 14) - es. 2020
70/2023	Relazione Fintecna S.p.a. - es. 2021
71/2023	Relazione Istituto della Enciclopedia Treccani S.p.a. - es. 2021
72/2023	Relazione Fondazione MAXXI - es. 2021
73/2023	Relazione Istat - es. 2021
74/2023	Relazione Onaosi - es. 2021
75/2023	Relazione AdSP Mare di Sardegna - es. 2021

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
76/2023	Relazione Inarcassa - es. 2021
77/2023	Parere - Aci - Costituzione di società interamente partecipata da Sara assicurazioni
78/2023	Relazione Infn - es. 2021
79/2023	Relazione Fondaz. Centro sperimentale cinematografia - es. 2021
80/2023	Relazione Invalsi - es. 2021
81/2023	Relazione Agenzia del Demanio - es. 2021
82/2023	Relazione Sogesid S.p.a. - es. 2021
83/2023	Relazione Fondo Mef - es. 2021
84/2023	Relazione Istituto nazionale studi sul rinascimento - es. 2021
85/2023	Relazione Fondazione Casa Buonarroti - es. 2021
86/2023	Relazione Fondazione Centro italiano di studi sull'alto medioevo (Cisam) - es. 2021
87/2023	Stretto di Messina S.p.a. - Proposta assoggettamento
88/2023	Relazione Ferrovie dello Stato italiane S.p.a. - es. 2021
89/2023	Relazione Inps - es. 2021
90/2023	Relazione Consorzio Parco geominerario Sardegna - es. 2021
91/2023	Parere - Unioncamere - Operazione trasformazione e fusione per incorporazione Mirabilia Network in Isnart S.c.p.a.
92/2023	Parere - AdSP Mar Ionio - Costituzione di una agenzia per la fornitura di lavoro temporaneo
93/2023	Relazione AdSP Mar Adriatico orientale - es. 2021
94/2023	Relazione AdSP Mar Tirreno settentrionale - es. 2021
95/2023	Relazione Sogei S.p.a. - es. 2021
96/2023	Relazione Anpal Servizi S.p.a. - es. 2021
97/2023	Relazione Anvur - es. 2021
98/2023	Relazione Istituto italiano di studi verdiani - es. 2021
99/2023	Relazione Iit - es. 2021
100/2023	Relazione Fondazione Ente Ville vesuviane - es. 2021
101/2023	Relazione Consorzi del Ticino, dell'Oglio e dell'Adda - es. 2021
102/2023	Relazione Ansv - es. 2021
103/2023	Relazione Aeci - es. 2022
104/2023	Relazione Enpacl - es. 2022
105/2023	Relazione Iisg - es. 2022
106/2023	Parere - Cnr partecipazione alla società denominata MHIH s.c.ar.l.
107/2023	Parere - Cnr partecipazione alla società denominata MARLIC s.c.ar.l.
108/2023	Relazione Ispi Ets - es. 2022
109/2023	Relazione Enit- es. 2022
110/2023	Relazione Autorità bacino fiume Po - es. 2022
111/2023	Relazione Ente nazionale risi - es. 2021
112/2023	Relazione Ente naz. protez. e assist. sordi - Ens Aps - es. 2021
113/2023	Relazione Sport e Salute - es. 2021
114/2023	Relazione Consap _ es. 2021
115/2023	Relazione Equitalia Giustizia - es. 2021
116/2023	Relazione Crea - es. 2021
117/2023	Relazione Ispra - es. 2021
118/2023	Relazione Ifo - es. 2020
119/2023	Monitoraggio sullo stato di attuazione del PNRR (gennaio-giugno 2023)

DETERMINAZIONI (*)	
N°	Oggetto
120/2023	Relazione Ipzs S.p.a. - es. 2022
121/2023	Relazione Acquedotto pugliese S.p.a. - es. 2021
122/2023	Relazione Cnr - es. 2021
123/2023	Relazione Indam - es. 2021
124/2023	Relazione Inapp - es. 2021
125/2023	Relazione Enpam - es. 2021
126/2023	Relazione Enpap - es. 2021
127/2023	PARERE - Automobile Club Palermo - Costituzione di una società in house denominata "Gestione Aci Palermo S.r.l."
128/2023	Relazione Enpab - es. 2022
129/2023	Relazione Cassa di previdenza ed assistenza forense - es. 2020
130/2023	Relazione Cipag - es. 2021
131/2023	Relazione Cnpr - es. 2021
132/2023	Relazione Enpapi - es. 2021
133/2023	Relazione Enpaia - es. 2022
134/2023	Relazione Inpgi - es. 2021
135/2023	Relazione Inaf - es. 2021
136/2023	Relazione Enea - es. 2021
137/2023	Relazione Stazione zoologica Anton Dohrn di Napoli - es. 2021
138/2023	Relazione Sioi - es. 2022
139/2023	Relazione Cinecittà S.p.a. - es. 2021
140/2023	Relazione Ram S.p.a. - es. 2021
141/2023	Relazione Arexpo S.p.a. - es. 2021
142/2023	Relazione Sogin - es, 2021
143/2023	Relazione Associazione della Cri - Odv - es. 2021
144/2023	Relazione Indire - es. 2021
145/2023	Relazione Opera naz. Vigili del Fuoco - es. 2021
146/2023	Relazione Leonardo S.p.a. - es. 2022
147/2023	Relazione Difesa Servizi S.p.a. - es. 2021
148/2023	Relazione AdSP Mar Tirreno centrale - es. 2021
149/2023	Relazione Epap - es. 2021
150/2023	Relazione Enac - es. 2021
151/2023	Relazione Aci + Ac Federati (n. 98) - es. 2021

AUDIZIONI (*)	
Data	Oggetto
/	Non si sono svolte audizioni

#### h. Sezione delle autonomie

REFERTI AL PARLAMENTO (*)	
N°	Oggetto
SEZAUT/3/2023/FRG	Contributo alla relazione ex art. 7, comma 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77
SEZAUT/10/2023/FRG	Analisi delle modalità di copertura finanziaria nelle leggi regionali di spesa anno 2021
SEZAUT/12/2023/FRG	Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali-esercizi 2020-2022
SEZAUT/13/2023/FRG	Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome-esercizi 2019-2022
SEZAUT/16/2023/FRG	Contributo alla relazione ex art. 7, comma 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77

COORDINAMENTO DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO (*)	
N°	Oggetto
SEZAUT/1/2022/INPR	Programma delle attività per l'anno 2023
SEZAUT/5/2023/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 2023-2025 (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).
SEZAUT/6/2023/INPR	Linee guida per la relazione del collegio dei revisori dei conti sul rendiconto delle Regioni e delle Province autonome per l'esercizio 2022 (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)
SEZAUT/7/2023/INPR	Linee guida per la relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sul bilancio di previsione 2023-2025 per l'attuazione dell'art. 1, cc. 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266.
SEZAUT/8/2023/INPR	Linee guida per la relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sul rendiconto 2022, per l'attuazione dell'art. 1, cc. 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266
SEZAUT/14/2023/INPR	Linee guida per la relazione del collegio sindacale degli enti del servizio sanitario nazionale sul bilancio di esercizio 2022

QUESTIONI DI MASSIMA (*)	
N°	Oggetto
SEZAUT/2/2023/QMIG	Corretta imputazione dell'onere Irap sui compensi dovuti agli avvocati comunali inammissibilità oggettiva
SEZAUT/4/2023/QMIG	Interpretazione dell'art. 20, c. 4, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 per la verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ai fini dell'esercizio delle facoltà assunzionali
SEZAUT/9/2023/QMIG	Estensione della facoltà di non applicare, al bilancio degli esercizi seguenti, il disavanzo d'amministrazione ripianato nel corso di un esercizio per un importo superiore a quello applicato, ai sensi dell'art. 111 del d.l. n. 18/2020, come modificato dalla legge di conversione n. 27 /2020.
SEZAUT/11/2023/QMIG	Disciplina della nuova indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario di cui all'articolo 1, commi 583-586, della legge 30 dicembre 2021, n. 234
SEZAUT/15/2023/QMIG	Individuazione del termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato stabilito dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 149/2011 in caso di indizione di elezioni anticipate
SEZAUT/17/2023/QMIG	Estensione alla gestione di cassa dei vincoli di destinazione posti da legge con riferimento ad alcune particolari fattispecie
SEZAUT/18/2023/QMIG	Determinazione del limite cui adeguare il fondo per il trattamento accessorio del personale ai sensi dell'articolo 33, c. 2, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019 n. 58, con riferimento agli incarichi dirigenziali ex art. 110 del Tuel
SEZAUT/19/2023/QMIG	Facoltà di presentare richieste di parere in materia di contabilità pubblica alla sezione delle autonomie della Corte dei conti da parte dalle associazioni rappresentative degli enti locali

AUDIZIONI (*)	
Data	Oggetto
gennaio 2023	Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle Province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle città metropolitane" - contributo scritto su d.d.l. n.57 e connessi

i. *Sezioni riunite in sede consultiva*

DELIBERAZIONI (*)	
Parere	Oggetto
1/CONS/2023	Schema di norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controlli della Corte dei conti."
2/CONS/2023	Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante "Regolamento di amministrazione del Corpo della Guardia di finanza
3/CONS/2023	Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2022, ai sensi dell'articolo 25-bis della l. n. 196/2009
4/CONS/2023	richiesta dell'Agenzia delle Entrate relativa alla "Riscossione del canone TV - qualifica di agenti contabili delle società elettriche" - Non luogo a procedere
--	Schema di 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'articolo 6 del d.lgs. 16 marzo 2018, n. 29 - seguito parere interlocutorio approvato con delib. n. 3/2022/CONS

j. *Sezioni riunite in sede deliberante*

DELIBERAZIONI (*)	
Parere	Oggetto
1/2023/DEL	Modifiche al vigente Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (Delibera n. 14/DEL/2000 e ss.mm.)
2/2023/DEL	Modifiche al vigente Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (Delibera n. 14/DEL/2000 e ss.mm.)

k. *Collegio per il controllo concomitante*

DELIBERAZIONI (*)	
N.	Oggetto
1/CCC/2023	Quadro programmatico annuale del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2023
2/CCC/2023	Potenziamento delle Infrastrutture per lo sport a scuola PNRR M4C1 I1.3
3/CCC/2023	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia PNRR M4C1 I1.1
4/CCC/2023	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica PNRR M4C1 I3.3
5/CCC/2023	Relazione al Parlamento Anno 2022
6/CCC/2023	Relazione sullo stato di attuazione del PNRR
7/CCC/2023	Fondo nazionale per il programma della ricerca e Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale PNRR M4C2 I1.1.
8/CCC/2023	Rimboschimento urbano e tutela del verde PNRR M2C4 I3.1
9/CCC/2023	Case comunità e ospedali comunità PNRR M6C1 I1.1 e I1.3
10/CCC/2023	Linee comuni controllo congiunto PNRR M6C1 I1.1 I1.2 I1.3
11/CCC/2023	iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale PNC I.1
12/CCC/2023	Ecosistema innovativo della salute PNC
13/CCC/2023	Casa come primo luogo di cura e telemedicina PNRR M6C1 I1.2
14/CCC/2023	Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico PNRR M2C4I4.1
15/CCC/2023	Rinnovo flotte di bus treni navi verdi Navi PNC C.1 e C.2
16/CCC/2023	Ipcei Important Project of Common European Interest PNRR M4C2 I2.1
17/CCC/2023	Sperimentazione dell'Idrogeno per il trasporto stradale PNRR M2C2I3.3

DELIBERAZIONI (*)	
N.	Oggetto
18/CCC/2023	Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica PNRR M2C2 I4.3
19/CCC/2023	Rimboschimento urbano e tutela del verde PNRR M2C4 I3.1
20/CCC/2023	Ipcei Important Project of Common European Interest PNRR M4C2 I2.1
21/CCC/2023	Salute ambiente biodiversità Pnc E.1
22/CCC/2023	Ecosistema innovativo della salute Pnc
23/CCC/2023	Programmazione secondo semestre 2023
24/CCC/2023	Metropolitane nelle grandi aree urbane
25/CCC/2023	Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (primo semestre 2023)
26/CCC/2023	Transizione energetica Fondo nazionale per l'efficienza energetica
27/CCC/2023	Programma di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie
28/CCC/2023	Metropolitane nelle grandi aree urbane
29/CCC/2023	Fondo unico nazionale per il turismo - parte corrente
30/CCC/2023	Fondo unico nazionale per il turismo - parte capitale
31/CCC/2023	Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione (Prepac)

### 1. Sezioni regionali di controllo - Attività collegiale

	Tipologia e Oggetto della Decisione (*)	Quantità
1	Decisione di parifica (art. 1, c. 5, del d.l. n. 174/2012)	28
2	Deliberazioni sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della regione (art. 1, c. 3, e 4, del d.l. n. 174/2012)	11
3	Deliberazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012)	22
4	Deliberazioni sul sistema dei controlli interni della regione (art. 1, c. 6, del d.l. n. 174/2012)	12
5	Deliberazioni sui rendiconti dei gruppi consiliari (art. 1, commi 10 e ss, del d.l. n. 174/2012)	262
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)	66
7	Pronunce sugli enti locali (art. 1, c. 166, della l. n. 266/2005 e art. 148-bis Tuel)	1.152
8	Deliberazioni sugli enti locali ex art. 148 del Tuel	153
9	Deliberazioni ex art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 149/2011	34
10	Deliberazioni ex artt. 243-bis e ss. del Tuel	175
11	Pareri (art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003)	268
12	Delibere sugli atti di costituzione societaria o acquisto di partecipazioni (art. 5, cc. 3 e 4, TUSP)	595
13	Deliberazioni di controllo preventivo e successivo di legittimità	87
14	Deliberazioni di controllo sulla gestione	409
15	Altre deliberazioni	756
<b>Totale</b>		<b>4.030</b>

*m. Sezioni regionali di controllo - Giudizi di Parifica*

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI (*)			
sezione	Decisione n.	Esercizio	Descrizione
ABRUZZO	SRCABR/199/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo
BASILICATA	SRCBAS/73/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Basilicata
CALABRIA	SRCCAL/124/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Calabria
CAMPANIA	SRCCAM/305/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania
EMILIA ROMAGNA	SRCERO/93/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna
LAZIO	SRCLAZ/148/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Lazio
LIGURIA	SRCLIG/83/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Liguria
LOMBARDIA	SRCLOM/156/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Lombardia
MARCHE	SRCMAR/146/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Marche
MOLISE	SRCMOL/1/2023/PARI	2020	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise
	SRCMOL/10/2023/PARI	2021	Sospensione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise (ricorso di legittimità costituzionale)
PIEMONTE	SRCPIE/74/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte
PUGLIA	SRCPUG/132/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia
TOSCANA	SRCTOS/165/2022/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana
UMBRIA	SRCUMB/57/2023/PAR	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria
VENETO	SRCVEN/181/2023/PARI	2022	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	SSRSA/1/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Sardegna
Trentino Alto Adige SUDTIROL	SSRRTN/1/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol
	SSRRTN/2/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Provincia Autonoma di Bolzano
	SSRRTN/3/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Provincia Autonoma di Trento
SICILIA	SSRRSC/1/2023/PARI SSRRSC/2/2023/PARI	2020	Sospensione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana (ricorso di legittimità costituzionale)
FRIULI VENEZIA GIULIA	SRCFVG/122/2023/PARI	2022	Decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Friuli - Venezia Giulia

n. Sezioni regionali di controllo - Controllo di legittimità

ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' (*) (1)			
- Controllo Successivo -			
Pendenti al 01/01/2023	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2023
267	952	915	304

ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' (*) (1)			
- Controllo Preventivo -			
Pendenti al 01/01/2023	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2023
131	6.239	6.135	225

Il dettaglio delle singole Sezioni sarà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023, presso la rispettiva sede regionale

o. Sezioni regionali di controllo - Attività consultiva

Attività consultiva: numero e ripartizione dei pareri con quesiti ammissibili 2023								
Tipologia Ente istante	CENTRO		NORD		SUD		DATO NAZIONALE	
	N° Pronunce	%	N° Pronunce	%	N° Pronunce	%	N° Pronunce	%
Comune	15	79%	41	89%	45	87%	101	86%
Regione	0	0%	4	9%	2	4%	6	5%
Prov./Città met.	3	16%	0	0%	2	4%	5	4%
Unione di comuni	1	5%	1	2%	1	2%	3	3%
Consiglio Regionale	0	0%	0	0%	2	4%	2	2%
<b>Totale</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>	<b>117</b>	<b>100%</b>

Attività consultiva: ambiti tematici dei quesiti ammissibili 2023		
Aree tematiche della contabilità pubblica	Quantità	Frequenza sul tot. Quesiti 2023
Vincoli alle spese di personale e alle assunzioni	25	20%
Trattamento economico del personale	20	16%
Compensi organi politici o organi di controllo	10	8%
Gestione patrimonio immobiliare	9	7%
Rapporti con società partecipate	9	7%
Regolamentazione tributi/tasse locali	7	6%
Applicazione principi contabili 118/2011	6	5%
Affidamento contratti pubblici	5	4%
Incentivi funzioni tecniche	5	4%
Affidamento di incarichi esterni	4	3%
Riconoscimento debiti fuori bilancio	4	3%
PNRR	1	1%
Fondi Covid	1	1%
Operazioni di partenariato pubblico-privato	0	0%
Altro	19	15%
<b>Totale</b>	<b>125</b>	<b>100%</b>

p. Sezioni regionali di controllo – Costituzioni societarie e acquisto partecipazioni

Atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni deliberati nel 2023				
Area geografica	Atti pervenuti ed esaminati	Ripartizione %	Di cui esaminati nel merito	Di cui non luogo a deliberare
Nord Ovest	126	21%	47%	53%
Nord Est	200	34%	59%	41%
Centro	60	10%	88%	12%
Sud e Isole	209	35%	78%	22%
<b>Totale</b>	<b>595</b>	<b>100%</b>	<b>66%</b>	<b>34%</b>

Atti di costituzione o acquisto partecipazioni 2023 esaminati nel merito: per ente e per tipo operazione					
Tipo di ente richiedente	Totale	Ripartizione %	Di cui costituzioni societarie	Di cui acquisto part. dirette	Di cui acquisto part. indirette
Comune	347	89%	24%	64%	12%
Altro	15	4%	40%	53%	7%
CCIAA	13	3%	31%	54%	15%
Università	9	2%	78%	22%	0%
Prov./Città met.	4	1%	0%	100%	0%
Regione	2	1%	0%	50%	50%
Consorzio	2	1%	0%	50%	50%
<b>Totale</b>	<b>392</b>		<b>26%</b>	<b>63%</b>	<b>11%</b>

Atti di costituzione o acquisto partecipazioni 2023 esaminati nel merito: per tipo societario e per tipo operazione					
Tipo di ente richiedente	Totale	Ripartizione. %	Di cui costituzioni societarie	Di cui acquisto part. dirette	Di cui acquisto part. indirette
S.p.a.	223	57%	36%	63%	1%
S.c.a.r.l.	99	25%	8%	55%	37%
S.r.l.	58	15%	16%	78%	7%
S.c.p.A.	9	2%	33%	67%	0%
Soc Coop Resp Limitata	3	1%	33%	0%	67%
<b>Totale</b>	<b>392</b>	<b>100%</b>	<b>26%</b>	<b>63%</b>	<b>11%</b>

q. Sezioni regionali di controllo - Controllo sui rendiconti degli enti locali

Controlli sui rendiconti dei Comuni effettuati nel 2023					
Area e Fascia di popolazione	Numero comuni/unioni esaminati nell'anno				
	Fino a 5000	Tra 5000 e 15000	Tra 15000 e 50000	Superiore a 50000	Totale complessivo
Centro	78	29	13	3	123
Nord Est	335	116	20	5	476
Nord Ovest	163	33	8	2	206
Sud	251	41	12	4	308
Isole	29	14	5	1	49
<b>Totale</b>	<b>856</b>	<b>233</b>	<b>58</b>	<b>15</b>	<b>1.162</b>

Controlli sui rendiconti dei Comuni effettuati nel 2023					
Area e Fascia di popolazione	Numero rendiconti esaminati nell'anno				
	Fino a 5000	Tra 5000 e 15000	Tra 15000 e 50000	Superiore a 50000	Totale complessivo
Centro	221	77	38	8	344
Nord Est	374	150	28	8	560
Nord Ovest	315	106	25	4	450
Sud	493	76	21	5	595
Isole	148	53	18	1	220
<b>Totale</b>	<b>1.551</b>	<b>462</b>	<b>130</b>	<b>26</b>	<b>2.169</b>

Controlli sui rendiconti di Province/Città metropolitane effettuati nel 2023		
Area geografica	N° enti esaminati	N° rendiconti esaminati
Centro	10	26
Nord Est	5	11
Nord Ovest	3	4
Sud	4	5
Isole	2	6
<b>Totale</b>	<b>24</b>	<b>52</b>

Controlli sui rendiconti degli enti locali: aree d'irregolarità accertate con maggiore frequenza nel 2023	
Aree di irregolarità	Frequenze
Fondi covid -19	5%
Debiti fuori bilancio	5%
Dissesto / Dissesto guidato	0%
Conto economico	4%
Stato patrimoniale	2%
Equilibri di bilancio	1%
Fondo crediti di dubbia esigibilità	1%
Fondo pluriennale vincolato	6%
Gestione di cassa	10%
Gestione di competenza	5%
Gestione di liquidità	1%
Gestione dei residui	15%
Indebitamento	3%
Altre tematiche relative ad organismi partecipati	7%
PNRR	1%
Piano di riequilibrio	1%
Risultato di amministrazione	13%
Rilevazione ord/stra partecipazioni	2%
Saldi di finanza pubblica	0%
Spesa di personale	1%
Sanità	0%
Servizi conto terzi	1%
Vincoli di bilancio	0%
Varie	16%

### 3. DOTAZIONI ORGANICHE

#### a. Personale di magistratura

SITUAZIONE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA AL 01/01/2024				
Funzione	Area di Competenza	Organico	Presenti <sup>(1)</sup>	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	133	39
	Sezioni Centrali	113	76	37
GIURISDIZIONE	Sezioni Regionali	139	106	33
	Sezioni Centrali	35	34	1
PROCURA	Procure Regionali	144	121	23
	Procura Generale <sup>(2)</sup>	21	16	5
TOTALE PARZIALE	Uffici Regionali	455	362	95
	Uffici Centrali	169	126	43
	Fuori Ruolo Istituzionale	6	4	2 <sup>(3)</sup>
	Posti in organico da Presidente vacanti	2	0	2
	<b>Totale</b>		<b>636</b>	<b>494</b>

<sup>(1)</sup> Si evidenzia che alla data di riferimento risultano 18 magistrati in Fuori Ruolo Extra-Istituzionale

<sup>(2)</sup> Sono incluse le unità assegnate presso la Procura Generale Sicilia

<sup>(3)</sup> Queste due assegnazioni in Fuori Ruolo Istituzionale sono coperte da due magistrati in pensione che manterranno il posto fino alla scadenza dalle funzioni

#### b. Personale amministrativo

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E COMANDATO AL 01/01/2024 <sup>(1)</sup>								
Posizione economica	Uffici di controllo		Procure	Procure	Sezioni Giurisdizionali		Amm.ne attiva ed altro	Totale
	Centrali	Regionali	Generali	Regionali	Centrali	Regionali		
Dirigenti I fascia	0	0	0	0	0	0	4 <sup>(2)</sup>	4
Dirigenti II fascia	6	3	1	0	1	1	31	43
<b>Totale dirigenti</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>35</b>	<b>46</b>
Personale "area 3"	198	315	30	172	37	191	304	1.247
Personale "area 2"	84	114	15	132	27	147	262	781
Personale "area 1"	1	5	2	3	1	4	13	29
<b>Totale aree 1-2-3</b>	<b>283</b>	<b>434</b>	<b>47</b>	<b>307</b>	<b>65</b>	<b>342</b>	<b>579</b>	<b>2.057</b>
<b>Totale</b>	<b>289</b>	<b>437</b>	<b>48</b>	<b>307</b>	<b>66</b>	<b>343</b>	<b>614</b>	<b>2.104</b>

<sup>(1)</sup> 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.

<sup>(2)</sup> Di cui n. 1 di ruolo e n. 3 dirigenti di II fascia con incarico dirigenziale generale.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

