

INDICE

<i>Prefazione</i> Guido Rivosecchi	23
<i>Presentazione degli Autori</i>	27

CAPITOLO I IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI E L'EQUILIBRIO DI BILANCIO

1. Il concetto di controllo e i suoi tratti essenziali	31
1.1. La nozione di controllo nella teoria generale	31
1.1.1. Gli elementi costitutivi della nozione: autorità, oggetto, parametro e misura	32
1.1.2. In particolare: l'oggetto del controllo e la generale distinzione tra controllo sulle grandezze di bilancio e controllo sugli atti	34
1.1.3. Le distinzioni tradizionali dei controlli: sugli organi, sulla gestione, sugli atti	35
1.1.4. I controlli sugli organi	36
1.1.4.1. Il controllo repressivo svolto ai sensi degli artt. 141 ss. del Tuel	36
1.1.4.2. La previsione dell'art. 143 del Tuel	37
1.1.4.3. Il controllo sostitutivo sugli organi in particolare	39
1.1.5. Il controllo sulla gestione	42
1.1.6. Il controllo sugli atti	42
1.1.6.1. L'ambivalenza del concetto di controllo preventivo	44
2. L'evoluzione del quadro normativo	45
2.1. I controlli di legittimità-regolarità sui bilanci e sui rendiconti degli Enti territoriali	46
2.2. Il controllo cogente previsto dagli artt. 148- <i>bis</i> e 243 del Tuel sugli enti locali	50
2.3. Il raffronto con le altre tipologie di controllo	51
2.3.1. Con il controllo preventivo sugli atti	51
2.3.2. Con il controllo sulla gestione	51
3. Le peculiarità funzionali e morfologiche dei controlli finanziari demandati alla Corte dei conti	52
3.1. Le peculiarità funzionali del controllo finanziario: la distinzione in base all'oggetto e al parametro	53
3.1.1. Premessa introduttiva	53

3.1.2.	Il controllo finanziario come controllo sui saldi sulla base del parametro di legalità finanziaria	54
3.1.3.	Il peculiare oggetto della verifica intestata alle Sezioni regionali in occasione del controllo finanziario	55
3.1.3.1.	Il sindacato della Corte sul rendiconto: le grandezze contabili e l'individuazione dei saldi rilevanti	55
3.1.3.2.	I saldi principali	56
3.1.3.2.1.	a1) il risultato di amministrazione	56
3.1.3.2.2.	a2) l'indebitamento	56
3.1.3.2.3.	a3) il vincolo di finanza pubblica	57
3.1.4.	Il parametro del controllo. Il concetto di legalità finanziaria	58
3.1.5.	Le diversità finalistiche e il linguaggio dell'equilibrio contabile	60
3.1.5.1.	I tratti fondamentali della disciplina dell'armonizzazione contabile	60
3.1.5.2.	Le regole stabilite dagli artt. 186 e 187 del Tuel e la verifica dei principi che reggono la formazione del bilancio	65
3.1.5.3.	La verifica delle criticità rilevanti per gli equilibri di bilancio armonizzati	67
3.1.5.4.	Lo scrutinio inerente l'equilibrio di bilancio attraverso il consolidamento dei conti	69
3.1.5.4.1.	L'area (soggettiva) del consolidamento	71
3.1.5.4.2.	La conciliazione finanziaria delle partite creditorie e debitorie tra l'ente locale capogruppo e i soggetti componenti il G.A.P.	73
3.1.5.4.3.	Consolidamento e principio dell'equilibrio simmetrico delle poste ai fini dell'equilibrio di bilancio	77
3.2.	Le peculiarità morfologiche del controllo finanziario sugli enti locali (e degli enti del SSR): la distinzione in base alla misura	78
3.2.1.	I profili morfologici generali del controllo contemplato dall'art. 148- <i>bis</i> del Tuel per gli enti locali	78
3.2.2.	Le caratteristiche morfologiche del controllo stabilito dall'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174/2012 (per gli enti del SSR)	79
3.2.2.1.	L'individuazione della spesa costituzionalmente necessaria	81
3.2.2.2.	Il limite della spesa costituzionalmente necessaria al potere interdittivo della delibera della Sezione generale di controllo nei riguardi dei bilanci degli enti del Servizio sanitario regionale	82
3.2.2.3.	Il limite della spesa costituzionalmente necessaria al potere interdittivo della delibera della Sezione regionale di controllo nei riguardi dei bilanci degli enti locali	84

3.2.3. A) Le peculiarità morfologiche del controllo sugli enti locali (e degli enti del SSR): la strutturazione bifasica	85
3.2.4. B) Le peculiarità morfologiche del controllo sugli enti locali (e degli enti del SSR): gli esiti cogenti del sindacato della Corte dei conti	85
3.2.4.1. L'allontanamento dal modello del controllo collaborativo	87
3.2.5. C) Profili morfologici e profili ontologici: la natura del controllo finanziario <i>ex art. 148-bis</i> del Tuel sugli enti locali (e degli enti del SSR)	88
3.2.5.1. Le peculiarità morfologiche e l'avvicinamento alle forme giurisdizionali	88
3.2.5.2. L'impugnabilità delle pronunce	89
3.2.5.3. La legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale	90
3.2.5.4. La negata legittimazione a sollevare la questione pregiudiziale comunitaria (art. 267 TFUE)	92
3.2.6. Conclusioni sulla forma dei controlli di legalità-regolarità: <i>numerus clausus</i> o paradigma di riferimento di ipotesi di controllo della Corte (dopo la sentenza Corte cost. 89/2023)?	93

CAPITOLO II

IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO
DELLA REGIONE TRA CONTROLLO E GIURISDIZIONE

1. Premessa introduttiva	103
2. L'aggancio costituzionale del giudizio di parifica	104
3. I necessari profili di indagine e verifica	107
4. Il profilo strutturale	108
4.1. A) L'individuazione del parametro del giudizio di parificazione. L'ascrivibilità al genere dei controlli di legittimità-regolarità	108
4.2. B) Il parallelismo con le caratteristiche dei controlli di legittimità previsti dall'art. 148- <i>bis</i> del Tuel	111
4.3. C) L'oggetto del giudizio di parifica	112
4.3.1. La verifica dei saldi	112
4.3.2. L'esito dell'accertamento sui saldi	113
4.3.3. La verifica sui fatti di gestione sottostanti	115
4.4. D) Gli effetti del controllo attribuito alla Sezione regionale. Il carattere della cogenza	116
4.5. I conseguenti "tempi" del giudizio	119
5. I profili funzionali. La problematica individuazione delle regole procedurali e delle norme applicabili al giudizio di parifica	123

CAPITOLO III
LA NUOVA FRONTIERA
DELLA C.D. GIURISDIZIONALIZZAZIONE DEL CONTROLLO

1. Premessa introduttiva	127
2. Profili formali e aspetti sostanziali	130
2.1. In particolare, attinenti all'esistenza del contraddittorio	131
3. L'esatta delimitazione del problema da affrontare	131
3.1. Attività giurisdizionale e presenza necessaria di un conflitto di interessi	133
3.2. Valore delle pronunce e loro immodificabilità e stabilità	136
3.3. Le analogie semantiche	139
3.4. Le conseguenze applicative	140
3.5. Profili di criticità. Il carattere della preclusività e la sua afferenza a una serie di fenomeni giuridici nel nostro ordinamento	145
3.6. La incerta definizione della c.d. sostanza giurisdizionale	150
3.7. La posizione di sintesi delle SS.RR. in s.c. n. 7/2018	152

CAPITOLO IV
COMPATIBILITÀ EUROUNITARIA, GIURISDIZIONE NAZIONALE
E ATTIVITÀ DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

1. Premessa introduttiva	155
2. Le coordinate di carattere generale	156
3. L'inquadramento della fattispecie	165
3.1. Il riconoscimento della "giurisdizione nazionale", ai sensi dell'art. 267, § 2 e 3, del TFUE	165
3.2. Le questioni pregiudiziali rimesse dal Consiglio di Stato	168
3.3. La sentenza della Corte di giustizia 16 luglio 2020, causa C-658/18, sul Giudice di Pace italiano	169
3.4. La possibilità che la Corte dei conti venga qualificata come giurisdizione nazionale	170
4. Gli sviluppi recenti	171
5. La questione pregiudiziale relativa alla compatibilità comunitaria delle norme introdotte in materia di piano di riequilibrio finanziario pluriennale	175
5.1. La compatibilità comunitaria delle disposizioni introdotte con il d.l. n. 104/2020 (art. 53, co. 8 e segg.)	181
5.2. Tempestività dei pagamenti e valori tutelati	184
6. La declaratoria di irricevibilità del rinvio pregiudiziale	189
6.1. La disciplina della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale avviata dall'ente locale	191
6.2. La "giurisdizionalità" della Corte dei conti secondo il Giudice delle leggi nazionale	195
6.3. Riflessioni conclusive	197

CAPITOLO V
ANALOGIE E SIMILITUDINI TRA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA
E BILANCIO COME BENI PUBBLICI: PROFILI DI DIRITTO POSITIVO
E FUTURE PROSPETTIVE

1. Premessa introduttiva	199
2. Il bilancio come bene pubblico	201
3. L'individuazione dei beni pubblici e la nuova formulazione dell'art. 9 Cost.	202
4. La trasparenza come bene pubblico	206
4.1. Una esplicita conferma giurisprudenziale in tema di trasparenza	207
5. Gli specifici punti di contatto tra bilancio e trasparenza come beni pubblici	210
5.1. Il primo tratto: la finalità di tutela delle risorse pubbliche	211
5.2. Il secondo tratto: la loro necessaria funzionalità ai valori costituzionali e alla rendicontazione sociale	212
5.2.1. Il valore strumentale del bilancio ai principi costituzionali	213
5.2.2. Il valore strumentale della trasparenza amministrativa ai principi costituzionali	215
5.2.3. <i>Accountability</i> e sua ascrivibilità ai meccanismi di controllo. Differenze funzionali e strutturali	216
5.2.4. Il momento di collegamento tra controllo del bilancio e controllo sociale: l'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013	219
6. La declinazione del principio della trasparenza nei rapporti con l'attività contabile	219
6.1. La declinazione della trasparenza nell'armonizzazione contabile	219
6.1.1. Gli intenti legislativi...	222
6.1.2. ...e la concreta attuazione del principio. Il principio contabile generale della pubblicità	225
6.1.3. Gli altri istituti attuativi del principio della trasparenza	226
6.1.4. Gli istituti attuativi della trasparenza contenuti nell'undicesimo correttivo	229
6.2. Il conflitto tra intendimenti ed esiti pratici dell'armonizzazione	229
6.2.1. L'elevata tecnicità dei moduli standardizzati dell'armonizzazione contabile	229
6.2.2. Pubblicità e rendiconto semplificato	230
6.2.3. Gli altri istituti della trasparenza "armonizzata"	231
6.2.4. Trasparenza e "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio"	231
6.2.5. Trasparenza e pubblicazione del bilancio, delle variazioni e del Peg	232
6.2.6. Trasparenza e certificazioni dei dati principali del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione	233
6.2.7. La pubblicità dei tempi di pagamento	234
6.3. Controllo diffuso sui dati contabili, trasparenza digitale e banche dati	235
6.3.1. Controllo diffuso e dati Siope	236
6.3.2. Controllo diffuso e banca dati Opencivitas	236

6.3.3. Controllo diffuso e Bdap	237
6.4. Trasparenza e diritto alla salute	240
6.4.1. La previsione dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011	240
6.4.2. Le finalità della disposizione	241
6.4.3. La trasparenza come strumento essenziale per la verifica della fruizione del diritto alla salute	242
6.4.4. Le conseguenze applicative	244
7. La disciplina in tema di trasparenza e l'attività della Corte dei conti	247
7.1. Normativa in tema di accesso e pubblicazione nell'attività delle Sezioni regionali di controllo	247
8. Conclusioni finali. Le prospettive evolutive	251

CAPITOLO VI
IL LINGUAGGIO DELLA CONTABILITÀ DEGLI ENTI TERRITORIALI
E LE REGOLE DELL'ARMONIZZAZIONE CONTABILE:
LA LORO CONCRETA DECLINAZIONE E LE CRITICITÀ
IN RELAZIONE AL PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO

1. Le regole dell'armonizzazione contabile e i loro tratti salienti	253
1.1. Premessa introduttiva	253
1.2. La genesi dell'armonizzazione contabile	255
1.2.1. I contenuti della legge delega	255
1.2.2. L'attuazione della delega legislativa operata con legge n. 42/2009	258
1.3. Le finalità dell'armonizzazione contabile	259
2. La classificazione delle criticità maggiormente rilevanti in riferimento al canone generale contenuto nell'art. 81 Cost.	261
3. La traduzione operativa fatta dalla Sezione delle autonomie...	262
4. ...e l'individuazione delle criticità fatta dalla Corte costituzionale. La tassonomia delle problematiche afferenti la tenuta degli equilibri	263
5. Sulla base delle componenti del risultato di amministrazione <i>ex</i> art. 186 del Tuel	264
5.1. Il fondo di cassa e le sue criticità: il computo non corretto delle giacenze inerenti la liquidità dell'ente	265
5.2. Residui attivi e passivi	267
5.2.1. Residui attivi e sovrastima e mancata riscossione delle entrate	267
5.3. Il fondo pluriennale vincolato	273
5.3.1. Quadro riepilogativo delle maggiori criticità	274
5.3.2. La situazione di illiquidità	275
6. Sulla base delle componenti del risultato di amministrazione <i>ex</i> art. 187 del Tuel	277
6.1. Inquadramento generale	277
6.2. Il profilo patologico. La sottostima delle quote accantonate	278
6.2.1. La specifica indagine sulla corretta determinazione del fondo rischi avviata dalla Sezione Emilia-Romagna	281
6.3. Il fondo anticipazioni di liquidità (FAL)	283

6.3.1.	Il FAL come meccanismo di sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità rimosse in entrata	283
6.3.2.	I reiterati interventi del Giudice delle leggi	291
6.3.2.1.	La sentenza n. 4 del 2020	291
6.3.2.2.	La sentenza n. 80 del 2021	293
6.3.3.	Le neo-introdotte regole di contabilizzazione del FAL	297
7.	L'attendibilità delle risultanze del rendiconto	299
7.1.	L'attendibilità sotto il profilo soggettivo: organo di revisione, linee guida e BDAP	300
7.1.1.	La centralità dell'organo di revisione sulla verifica degli equilibri di bilancio e gli specifici compiti di certezza assegnati allo stesso ordinamento	302
7.2.	L'attendibilità sotto il profilo oggettivo: i fondi accantonati	306
7.3.	L'attendibilità sotto il profilo della rendicontazione sociale: contabilità di mandato e relazione di fine mandato	309
7.4.	Le altre criticità	311
8.	I disavanzi	312

CAPITOLO VII IL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

1.	Premessa introduttiva	317
2.	Fondo pluriennale vincolato e momento previsionale	318
3.	Le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2019 e dal D.M. 1 marzo 2019	319
4.	La correlazione speculare con la disciplina delle quote vincolate del risultato di amministrazione	321
5.	Le regole specifiche del fondo pluriennale vincolato nel 2019	323
5.1.	Le regole specifiche del fondo pluriennale vincolato dopo il nuovo Codice dei contratti pubblici	325
6.	Le criticità maggiormente riscontrate dalla giurisprudenza contabile afferenti la corretta costruzione del fondo pluriennale vincolato	330
7.	Conclusioni	333

CAPITOLO VIII I DEBITI FUORI BILANCIO

1.	Premessa	335
2.	La definizione giuridico-contabile di impegno di spesa	335
2.1.	L'impegno di spesa nel Tuel	335
2.2.	La rappresentazione delle obbligazioni passive nella contabilità armonizzata	338
2.3.	L'esigibilità dell'obbligazione passiva	339
3.	La disciplina dei debiti fuori bilancio	341
3.1.	Il quadro normativo di riferimento	341

3.2.	La definizione di debito fuori bilancio	342
3.2.1.	Le definizioni ricavabili dal dato normativo	344
3.2.2.	La distinzione del debito fuori bilancio dalle passività pregresse e dalle passività potenziali	346
3.3.	L'articolo 194 del Tuel	348
3.3.1.	La previsione della lettera a) dell'articolo 194 del Tuel	351
3.3.2.	L'intervento delle Sezioni Riunite in sede consultiva della Corte dei conti per la regione siciliana nel 2005	352
3.3.2.1.	Il deferimento da parte della Sezione regionale di controllo per la Puglia	353
3.3.2.2.	I chiarimenti forniti dalla Sezione delle autonomie	354
3.3.2.3.	I provvedimenti equiparati alle sentenze pronunciate dall'autorità giudiziaria	357
3.3.3.	Le previsioni delle lettere b) e c) dell'articolo 194 del Tuel	359
3.3.3.1.	Il differente ambito soggettivo	359
3.3.3.2.	La previsione della lettera b) dell'articolo 194 del Tuel	360
3.3.3.3.	La previsione della lettera c) dell'articolo 194 del Tuel	362
3.3.3.3.1.	Obblighi di accantonamento e divieti di soccorso finanziario	362
3.3.3.4.	Rapporto tra il divieto di soccorso finanziario per le situazioni di perdita finanziaria in cui versano le società e l'accantonamento all'apposito fondo	363
3.3.3.4.1.	Le caratteristiche formali dell'operazione	365
3.3.3.4.2.	Accollo del debito	365
3.3.3.4.3.	La motivazione della scelta di pubblico interesse del comune. I limiti di riconoscimento di debito	366
3.3.3.4.4.	Il concetto di ricapitalizzazione e le situazioni esclusive	368
3.3.4.	La previsione della lettera d) dell'articolo 194 del Tuel	369
3.3.5.	La previsione della lettera e) dell'articolo 194 del Tuel	370
3.3.5.1.	Debito fuori bilancio e forma scritta <i>ad substantiam</i> del contratto	371
3.3.5.2.	Incarichi legali, forma scritta del preventivo di spesa e riconoscimento del debito	373
4.	La natura giuridica dell'atto di riconoscimento di debito	374
4.1.	La tesi della riconduzione dell'atto di riconoscimento di debito alla previsione dell'articolo 1988 c.c.	374
4.2.	La tesi della riconduzione dell'atto di riconoscimento di debito all'ipotesi dell'articolo 2041 c.c.	376
4.2.1.	Le conseguenze circa la quantificazione dell'esborso della P.A.	377
4.2.1.1.	La limitazione dell'indennizzo (da corrispondere dalla P.A. al terzo) alla sola diminuzione patrimoniale	378
4.2.1.2.	La quantificazione dell'utile di impresa (da richiedere al funzionario)	378

INDICE	15
5. Il riconoscimento del debito. La discrezionalità dell'atto di riconoscimento	379
5.1. Vincoli e limiti del riconoscimento del debito	380
5.1.1. L'attività vincolata afferente il rigoroso accertamento dei presupposti oggettivi	380
5.1.2. Il vincolo afferente la doverosa esclusione del riconoscimento di alcune spese (imputabili solo al funzionario)	383
6. Le conseguenze del mancato riconoscimento del debito	383
6.1. Il mancato riconoscimento del debito: la responsabilità contrattuale dell'amministratore (o funzionario o dipendente) che ha consentito la fornitura	383
6.2. Mancato riconoscimento del debito e responsabilità patrimoniale dell'ente: l'esperibilità dell'azione generale di arricchimento <i>ex</i> articolo 2041 c.c. da parte dell'amministratore (o funzionario o dipendente) che ha consentito la fornitura	387
6.3. Mancato riconoscimento del debito e responsabilità patrimoniale dell'ente: l'esperibilità dell'azione surrogatoria da parte del fornitore privato	391
6.4. La tutela del terzo nei confronti dei debiti fuori bilancio assunti da enti diversi dagli enti locali	395
7. Il tempo dell'atto di riconoscimento del debito: principio di tempestività del riconoscimento e conseguenze della relativa violazione	397
8. Le modalità di finanziamento dei debiti fuori bilancio	400
9. Differenze ed analogie con i negozi transattivi	401
9.1. La differenza tra transazioni e debiti fuori bilancio	401
9.2. La competenza all'adozione delle transazioni	402
9.3. I principi valevoli in tema di transazioni	403
9.4. Debiti fuori bilancio e armonizzazione: il parallelismo tra l'esercizio dell'attività consultiva da parte dell'organo di revisione nelle fattispecie potenzialmente violative del principio di equilibrio finanziario e nella costituzione dei fondi accantonati previsti dalla normativa	405

CAPITOLO IX
IL REGIME DEI DEBITI COMMERCIALI
DELL'ENTE LOCALE DISSESTATO

1. L'equilibrio dei bilanci pubblici	407
2. Il risanamento dell'ente locale in condizioni di squilibrio finanziario	408
2.1. Il dissesto finanziario	410
2.1.1. La dichiarazione di dissesto	410
2.1.2. La separazione dei bilanci	412
2.1.3. I soggetti della procedura di risanamento	414
2.2. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale	418
2.3. Il dissesto c.d. guidato	424
3. La disciplina dei crediti commerciali e l'esigibilità degli interessi sui debiti pecuniari dell'ente locale in dissesto finanziario	426
3.1. La disciplina dei crediti commerciali	426

3.1.1.	La direttiva 2000/35/UE	426
3.1.2.	La direttiva 2011/7/UE	427
3.1.3.	Adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici, responsabilità degli enti locali e responsabilità dello Stato membro	428
3.2.	Il regime normativo applicabile all'ente locale dissestato	431
3.3.	La questione di costituzionalità della temporanea inesigibilità degli interessi sui debiti pecuniari dell'ente locale dissestato	432
3.3.1.	La rimessione della questione alla Consulta	432
3.3.2.	Il <i>decisum</i> della Corte costituzionale	436
4.	Considerazioni conclusive	439

CAPITOLO X
IL CONTROLLO CONGIUNTO
NELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

1.	La riforma organica della disciplina delle società a partecipazione pubblica e l'adozione del testo unico	441
2.	Lo <i>status</i> di società a controllo pubblico	444
2.1.	Le diverse modalità di realizzazione del controllo pubblico	446
2.2.	La nozione generale di controllo societario	447
2.2.1.	Il controllo interno	450
2.2.2.	Il controllo esterno	451
2.2.3.	Il controllo indiretto	453
2.3.	La qualificazione del controllo pubblico c.d. congiunto o plurisoggettivo	454
2.3.1.	Gli orientamenti delle Autorità pubbliche	456
2.3.1.1.	L'orientamento della Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche del Ministero dell'economia e delle finanze	457
2.3.1.2.	L'orientamento dell'Osservatorio sulla finanza locale e contabilità degli enti locali	458
2.3.1.3.	L'orientamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione	459
2.3.2.	Gli orientamenti giurisprudenziali	460
2.3.2.1.	L'orientamento della Magistratura contabile	460
2.3.2.2.	L'orientamento della Magistratura amministrativa	465

CAPITOLO XI
IL DIVIETO DI SOCCORSO FINANZIARIO
A FAVORE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE IN PERDITA

1.	La capacità negoziale della Pubblica Amministrazione	467
2.	La disciplina delle società a partecipazione pubblica	470

2.1.	Le disposizioni codicistiche	470
2.2.	Il disegno riformatore	470
2.3.	Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica	472
3.	Il divieto di soccorso finanziario a favore delle società partecipate in perdita	478
3.1.	Inquadramento normativo dell'istituto	478
3.1.1.	L'antecedente normativo	478
3.1.2.	L'attuale referente normativo	479
3.2.	La perimetrazione in via pretoria dell'ambito soggettivo di applicabilità dell'istituto	482
3.2.1.	Le condizioni di ammissibilità del sostegno finanziario alle società in liquidazione	486
3.2.2.	Le condizioni di ammissibilità del sostegno finanziario ai consorzi	488
3.3.	La clausola di salvezza relativa alla ricapitalizzazione della società partecipata in perdita	489
3.3.1.	La perdita societaria	489
3.3.2.	La funzionalizzazione del reintegro del capitale sociale	491
3.4.	Le deroghe normative al divieto di soccorso finanziario	493

CAPITOLO XII

IL NUOVO “CONTROLLO” OPERATO DALL’ART. 5, COMMA 3, DEL TUSP SUGLI ATTI DELIBERATIVI DI COSTITUZIONE DI UNA SOCIETÀ O DI ACQUISIZIONE DI UNA PARTECIPAZIONE (DIRETTA O INDIRETTA)

1.	Premessa introduttiva	497
1.1.	Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica	497
1.2.	Il ruolo della Corte dei conti secondo il Tusp	501
1.3.	La funzionalizzazione della scelta amministrativa di ricorrere allo strumento societario	502
1.4.	L'art. 5 del Tusp	503
2.	La natura della funzione introdotta dalla novella del 2022 secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti; delibera n. 16/2022/QMIG	506
3.	Il perimetro applicativo della funzione introdotta dalla novella del 2022 secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti; delibera n. 19/2022/QMIG	509
4.	Una possibile ricostruzione dell'istituto	510
5.	Il necessario vaglio istruttorio	516
6.	L'ambito oggettivo degli atti da sottoporre al controllo della Corte dei conti	517
6.1.	Il vincolo tipologico	519
6.2.	Il vincolo finalistico	519
6.3.	La sostenibilità finanziaria	522
6.3.1.	La sostenibilità finanziaria dal punto di vista oggettivo	523
6.3.2.	La sostenibilità finanziaria dal punto di vista soggettivo	525
6.4.	La convenienza economica in rapporto ai parametri di efficacia, efficienza ed economicità	525

6.4.1.	Il parametro dell'efficacia	527
6.4.2.	I parametri dell'efficienza e dell'economicità	527
6.5.	Lo scrutinio della Corte dei conti riferito ai profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica	528
6.6.	Le indicazioni istruttorie dei Giudici contabili	530
6.6.1.	L'onere motivazionale analitico	530
6.6.2.	Il <i>set</i> documentale	532
6.6.2.1.	I bilanci d'esercizio	532
6.6.2.2.	Il <i>Business Plan</i>	532
6.6.3.	La <i>check list</i>	533
6.6.3.1.	Sezione A: i vincoli tipologici, di scopo e di attività	533
6.6.3.2.	Sezione B: il contenuto del <i>Business Plan</i>	533
6.6.3.3.	Sezione C: la sostenibilità finanziaria	534
6.6.3.4.	Sezione D: l'efficienza, efficacia ed economicità	534
6.6.3.5.	Sezione E: i parametri di cui all'art. 20 del Tusp	535
6.6.3.6.	Sezione F: la normativa eurounitaria in materia di aiuti di Stato	535
6.6.3.7.	Sezione G: la consultazione pubblica e il parere dell'organo di revisione	535
6.6.4.	Il <i>flowchart</i> del processo di valutazione della <i>performance</i> patrimoniale, finanziaria ed economica della società	536
6.6.5.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e i <i>key performance indicators (KPI)</i>	537
7.	La distribuzione della competenza tra le Sezioni della Corte dei conti	538

CAPITOLO XIII
IL PNRR TRA ESIGENZE ACCELERATORIE
E DI SEMPLIFICAZIONE E RILANCIO DEL PAESE

1.	Premessa introduttiva	541
2.	I contenuti essenziali del PNRR	542
3.	Le direzioni dell'intervento	543
3.1.	La direzione delle risorse	544
3.1.1.	Il principio della sana gestione finanziaria	544
3.1.2.	Il principio della competenza	544
3.1.3.	... e la divaricazione tra titolarità dell'intervento e attuazione	545
3.1.4.	Il principio di responsabilità	546
3.1.5.	Il principio di tracciabilità	546
3.2.	La direzione delle riforme	550
3.3.	L'impatto sui meccanismi di controllo	553
3.3.1.	Le coordinate fornite a livello europeo	554
3.3.2.	Il recepimento nell'ordinamento italiano	554
3.3.3.	Il controllo sulla gestione e la previsione dell'art. 7, co. 7, del d.l. n. 77/2021	555

INDICE	19
3.3.4. Il controllo concomitante	560
3.3.5. Il fattore tempo e la difficile conciliazione tra esigenze di tempestività e di efficienza	563
4. Esigenze semplificatorie e deroghe alle regole contabili	565
4.1. La regola della tracciabilità	566
4.2. Le altre deroghe al sistema contabile	567
4.3. Le deroghe in tema di acquisti in materia di tecnologie dell'informazione	568
4.4. Le deroghe in tema di progettazione e realizzazione in assenza di programmazione	569
5. L'individuazione delle criticità attinenti ai vincoli di finanza pubblica	570
5.1. Il tema degli equilibri di bilancio	570
5.2. La necessaria simmetria delle poste contabili	571
5.3. Il ruolo centrale del fondo pluriennale vincolato per la verifica dei tempi di attuazione del PNRR	575
5.3.1. La contabilizzazione dei contributi a rendicontazione	577
5.4. PNRR e costi dell'energia	579
5.4.1. La gestione delle sopravvivenze	579
5.4.2. Gli strumenti di rimodulazione del contratto. L'istituto della revisione prezzi	580
5.4.3. La correlazione tra <i>ius variandi</i> del contratto e <i>ius variandi</i> del bilancio	581
5.4.4. La revisione prezzi prevista dal nuovo Codice dei contratti (D.Lgs. n. 36/2023) e la disciplina dello <i>ius variandi</i>	582
5.5. Il problema dell'assetto delle attribuzioni nel quadro costituzionale	589
5.6. Le criticità afferenti al sistema dei controlli e l'esigenza della razionalizzazione della spesa	590

CAPITOLO XIV
IL “NUOVO” CONTROLLO CONCOMITANTE
DELLA CORTE DEI CONTI

1. Il controllo concomitante. Premessa introduttiva e profili di diritto comparato	593
2. Controllo successivo e controllo concomitante. Ragioni di un istituto ed evoluzione normativa	595
2.1. Alcune precisazioni preliminari	597
2.1.1. La prima osservazione preliminare: l'individuazione dei parametri del controllo della Corte	598
2.1.2. La seconda indicazione preliminare: profili ontologici del controllo della Corte	599
2.1.3. La terza indicazione preliminare: la natura del controllo intestato alla Corte	600
2.1.4. In particolare: ausiliarità e controllo concomitante	602
2.1.4.1. L'emersione dell'istituto del controllo concomitante	602
3. Le precedenti previsioni normative	603

3.1. La previsione del controllo concomitante disciplinata dall'art. 11 della legge n. 15/2009	605
4. L'analisi delle nuove disposizioni. Le differenze tra la norma dell'art. 11 della legge n. 15/2009 e quella dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020	606
4.1. Gli effetti contemplati dalla norma dell'art. 11 della legge n. 15/2009. L'ambito soggettivo e oggettivo	607
4.1.1. Gli effetti interdittivi e l'esigenza del contraddittorio	607
4.1.2. L'ambito oggettivo	608
4.1.3. L'ambito soggettivo	609
4.2. La differenza tra controllo concomitante e altre tipologie di controllo	609
a) con il controllo sulla gestione	609
b) con il controllo di legittimità-regularità dei conti	611
5. La norma dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020. Effetti, ambito oggettivo e soggettivo	612
5.1. Gli effetti	612
5.2. Il profilo soggettivo. Le amministrazioni controllate	616
5.3. I destinatari del referto di controllo	616
5.4. L'ausiliarità della Corte e i destinatari dell'attività di controllo della Corte	618
5.5. La fase della conoscibilità e della rendicontazione politica	620
5.6. Il profilo oggettivo	620
5.6.1. Il concetto di contributo e i parametri di valutazione della Corte	621
5.7. Il collegamento della disposizione dell'art. 22 con le altre norme stabilite dal D.L. semplificazioni	625
5.8. L'impugnabilità	626
6. Il nuovo orizzonte delineato dall'attingimento alle risorse del <i>Recovery Plan</i>	627
7. L'avvenuta istituzione del Collegio del controllo concomitante e gli esiti concreti della sua attività	628
7.1. Gli esiti specifici del controllo concomitante	629
7.1.1. A) Il ventaglio delle misure assegnate al Collegio del controllo concomitante	629
7.1.2. B) La verifica sul piano temporale e il rapporto con i <i>milestones</i> contemplati dal PNRR	630
7.1.3. C) La discrezionalità dell'amministrazione e la latitudine degli effetti autocorrettivi	631
7.1.4. D) Gli effetti auto-correttivi prodotti già in sede istruttoria dall'intervento del Collegio del controllo concomitante	632
7.1.5. E) Altri esiti maggiormente incisivi	632
8. La modifica normativa introdotta dalla legge n. 74 del 21 giugno 2023	633
8.1. I contenuti dell'intervento "amputativo"	633
8.2. La fattispecie che ha dato "occasione" alla modifica normativa	634
9. Le ragioni della novella dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020: la risposta alle critiche mosse all'introduzione del controllo concomitante	634
9.1. A) La potenziale sovrapposizione con i controlli dell'Unione europea	635
9.2. B) L'asserita inefficacia dei controlli concomitanti e la preferenza per i controlli di prodotto	637
9.2.1. Atto, gestione, risultato (e relativi controlli della Corte dei conti)	638

9.3. C) La necessaria ausiliarietà dei controlli della Corte dei conti	641
9.4. D) La mancata previsione costituzionale	644
10. Il necessario riferimento del PNRR al quadro ordinamentale unionale	645
10.1. Premessa introduttiva	645
10.2. La tutela del bilancio e degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il ricorso al meccanismo di condizionalità per l'attuazione degli obiettivi generali del RRF	646
10.3. La tutela del bilancio attraverso i meccanismi dissuasivi di eventuali pregiudizi degli interessi finanziari dell'Unione europea	647
10.3.1. Il pericolo afferente l'integrità dell'erario attraverso il decremento degli strumenti di dequotazione dei controlli	648
10.3.2. Il decremento delle garanzie giurisdizionali erariali	650
10.3.2.1. La novella dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020	650
10.3.2.2. La nuova norma introdotta dall'art. 1, co. 12- <i>quinquies</i> , lett. A), del d.l. n. 44/2023 (conversione in legge, con modificazioni, ad opera dell'art. 1, co. 1, legge n. 74/2023)	654
10.3.3. Il (potenziale) decremento delle garanzie giurisdizionali sul piano penale	657
10.3.3.1. Esigenze di semplificazione dell'azione amministrativa e fattispecie penale dell'abuso d'ufficio	657
10.3.3.2. La sentenza della Consulta sulla paura della firma e il disegno di legge in tema di abolizione del reato di abuso d'ufficio	663
11. I possibili strumenti di tutela dell'ordinamento e i rimedi	665
11.1. Il contrasto con la normativa interna	666
11.1.1. A) La possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale	666
11.1.2. Profili oggettivi: art. 5, co. 1, lett. a), legge cost. n. 1/2012	666
11.1.3. B) La possibilità di sollevare conflitti di attribuzione	667
11.2. Il contrasto con la normativa euro-unitaria	670
11.2.1. La possibilità di sollevare la questione pregiudiziale <i>ex art.</i> 267 TFUE	670
11.2.2. Il potere di disapplicazione e la tutela degli interessi finanziari <i>ex art.</i> 325 TFUE	671
11.2.3. Il potere di intervento diretto degli organi dell'UE ai sensi del regolamento 2020/2092 relativo alla protezione del bilancio dell'Unione	673
12. I possibili nuovi orizzonti dei controlli	676
12.1. Le coordinate prospettive	676
12.2. L'utilizzo dello strumento previsto dall'art. 3, co. 4, legge n. 20/1994, richiamato dall'art. 7, co. 7, d.l. n. 77/2021	677
12.3. La nuova programmazione del Collegio del controllo concomitante (in ambito estraneo al PNRR e al Piano nazionale per gli investimenti complementari)	678

CAPITOLO XV
LA MOTIVAZIONE DELL’AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETÀ
IN HOUSE SECONDO IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

1. L’istituto dell’ <i>in house providing</i>	681
1.1. La genesi pretoria dell’istituto: il caso Teckal	681
1.2. Le condizioni legittimanti l’affidamento diretto secondo la Direttiva appalti	684
1.2.1. Il principio di auto-organizzazione	684
1.2.2. Il controllo analogo	685
1.2.3. Il vincolo di prevalenza riferito all’attività nei confronti dell’ente affidante	686
1.2.4. La compagine sociale	687
1.3. La codificazione del modello societario privatistico	687
1.3.1. Il requisito del controllo analogo	691
1.3.1.1. La relazione interorganica secondo i Giudici di legittimità	692
1.3.2. La composizione della compagine sociale	693
1.3.2.1. Il mantenimento dell’affidamento diretto di un servizio pubblico in caso di aggregazione societaria	694
1.3.2.1.1. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea	694
1.3.2.1.2. La decisione della Corte di giustizia europea: sentenza del 12 maggio 2022, causa C-719/2020	696
2. L’affidamento diretto della gestione dei servizi secondo il Codice dei contratti pubblici	697
2.1. La natura del rapporto tra autoproduzione ed esternalizzazione	698
2.1.1. La teoria dell’equiordinazione	698
2.1.2. La teoria dell’eccezionalità	699
2.2. La motivazione della scelta internalizzante	701
2.2.1. L’affidamento di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza e l’obbligo di motivazione del mancato ricorso al mercato nel vigente Codice dei contratti pubblici	701
2.2.2. La formula motivazionale della scelta internalizzante nell’elaborazione pretoria	702
2.2.3. L’eurocompatibilità dell’obbligo motivazionale	705
2.2.4. La costituzionalità dell’obbligo motivazionale	707
2.2.5. Le indicazioni regolatorie (non vincolanti) dell’Autorità Nazionale Anticorruzione	708
2.2.6. L’affidamento diretto dei servizi pubblici alle società <i>in house</i> secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici	714
3. Considerazioni conclusive	717