

INDICE

Presentazione XLI

Prefazione XLVII

PARTE I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E ORDINAMENTO ISTITUZIONALE

CAPITOLO I

CONTABILITÀ PUBBLICA E CONTROLLI INTESTATI ALLA CORTE DEI CONTI: PROBLEMATICHE AFFERENTI LA DELIMITAZIONE NORMATIVA E PROFILI EVOLUTIVI

1.	Premessa introduttiva	3
2.	L'ambito oggettivo tradizionale delle materie di contabilità pubblica	4
2.1.	Contabilità pubblica e beni pubblici	5
2.1.1.	La classificazione dei beni pubblici: l'insufficienza dei criteri di-stintivi, nonché dei principi che regolano la materia	6
2.1.2.	La crisi dei principi tradizionali	9
2.1.3.	Il superamento del principio della necessaria appartenenza a un ente territoriale dei beni demaniali	9
2.1.4.	Il superamento del secondo principio della compresenza tra titolarità e gestione dei beni pubblici: la scissione tra regime di titolarità e gestione nel demanio marittimo e idrico	13
2.1.5.	L'utilizzo dei beni e il terzo superamento dei principi: dall'indisponibilità del bene pubblico al meccanismo della "valorizzazione degli immobili"	15
2.1.5.1.	Il sistema delle concessioni e il meccanismo della valorizzazione a confronto	15
2.1.5.2.	I provvedimenti di dismissione	16

	2.1.5.3.	Il federalismo demaniale	20
2.1.6.		L'utilizzo del patrimonio disponibile	23
	2.1.6.1.	L'individuazione dello strumento più adeguato per l'utilizzo del bene disponibile: l'orientamento della Corte dei conti	24
2.1.7.		L'utilizzo dei beni demaniali La disciplina normativa delle concessioni del demanio marittimo: dal diritto di insistenza alla tutela della concorrenza	25
	2.1.7.1.	La giurisprudenza della Corte dei conti	27
2.1.8.		Le concessioni marittime nella recente giurisprudenza e normativa	29
	2.1.8.1.	Legislazione europea e concessioni demaniali	29
	2.1.8.2.	Le sentenze del Consiglio di Stato	33
	2.1.8.3.	Il decreto-legge n. 131/2024	36
	2.1.8.4.	Le criticità interpretative suscitate dal decreto	37
2.2.		Contabilità pubblica e attività contrattuale	38
	2.2.1.	Codice dei contratti e nuovi principi	40
	2.2.2.	Il principio del risultato: fondamento e implicazioni pratiche	41
	2.2.3.	Il principio della fiducia come elemento qualificante: evoluzione e applicazioni	44
	2.2.4.	Codice dei contratti e nuovi obiettivi di gestione delle risorse pubbliche	48
	2.2.5.	Affidamento diretto (art. 50 d.lgs. n. 36/2023) e procedimentalizzazione: tra semplificazione e competitività	48
	2.2.5.1.	Affidamento diretto e interrogativi applicativi sul grado di "procedimentalizzazione": il ruolo degli avvisi pubblici e della raccolta di prevenzioni	49
	2.2.5.2.	Segue: selezione del contraente effettuata sulla base di rigidi criteri oggettivi e ruolo della discrezionalità	50
	2.2.5.3.	Segue: affidamento diretto e raccolta di preventivi	50
	2.2.5.4.	Segue: affidamento diretto e ricorso a	

	un avviso esplorativo o alla pubblicazione dell'avviso d'indagine di mercato	52
	2.2.5.5. Segue: affidamento diretto e applicazione del principio di rotazione	52
	2.2.5.6. Considerazioni finali sull'istituto dell'affidamento diretto (art. 50 d.lgs. n. 36/2023)	53
	2.3. Contabilità pubblica e gestione finanziaria	53
3.	Il legame tra contabilità e controllo	54
	3.1. L'indeterminatezza iniziale della nozione di controllo e di "contabilità pubblica"	55
	3.1.1. L'indeterminatezza normativa del concetto di controllo	55
	3.1.2. L'indeterminatezza normativa del concetto di materie di contabilità pubblica	56
	3.1.3. La sua latitudine variabile	57
	3.2. La dinamica evolutiva della nozione di controllo e di "contabilità pubblica"	58
	3.2.1. La dinamica evolutiva della nozione di "contabilità pubblica"	59
4.	Il ruolo della Corte dei conti nell'ambito della contabilità pubblica	60
5.	Giurisdizione della Corte dei conti e declinazione del concetto di materia di contabilità pubblica	61
	5.1. I profili evolutivi	62
	5.2. Gli ambiti tradizionali della responsabilità come materia di contabilità pubblica	63
	5.2.1. La responsabilità nell'ambito della gestione dei beni pubblici	63
	5.2.2. La responsabilità nell'ambito dell'attività contrattuale	65
6.	Controllo della Corte dei conti e declinazione del concetto di materia di contabilità pubblica	67
	6.1. I controlli come materia di contabilità pubblica	67
	6.1.1. I controlli sui contratti	68
	6.1.1.1. In particolare, il controllo preventivo di legittimità sui decreti che approvano contratti delle amministrazioni statali	70
	6.1.1.2. In particolare, il controllo sugli accordi quadro	72
	6.1.2. I controlli sulla gestione finanziaria	74
7.	L'individuazione, sulla base dell'attuale assetto costituzionale,	

dei controlli (sul piano soggettivo ed oggettivo) e delle materie di contabilità pubblica	75
7.1. L'individuazione sul piano soggettivo del controllo	75
7.2. La conseguente individuazione del nucleo essenziale delle materie di contabilità pubblica	79
7.3. I recenti approdi delle materie di contabilità pubblica nella dinamica evolutiva dei controlli della Corte dei conti	80
7.3.1. La finanziarizzazione del controllo e la contabilità pubblica come strumento di democrazia	80
7.3.2. La giustiziabilità delle regole di contabilità pubblica e il rinnovato concetto di legalità	81
7.3.2.1. La compatibilità costituzionale delle nuove tipologie di controllo	83
7.3.3. La legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale	86
7.3.4. La verifica contabile e del fatto gestionale sottostante	87
7.3.5. La verifica contabile e la tutela dei diritti incompressibili	88
7.3.5.1. L'interazione tra la tutela degli interessi finanziari e la salvaguardia delle situazioni giuridiche soggettive: il caso del diritto alla salute	89
7.3.5.2. L'evoluzione del concetto di diritto alla salute	90
7.3.5.3. Il nesso tra cognizione contabile e tutela del diritto alla salute. La spesa costituzionalmente necessaria	90
7.3.5.4. L'impatto sulla gestione della spesa sanitaria	91
7.3.6. Conclusioni e rinvio per approfondimenti	93
8. Conclusioni finali. L'introduzione dei principi di equilibrio e sostenibilità delle finanze pubbliche nella Costituzione	93

CAPITOLO II
I CONTROLLI IN GENERALE.
CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI
ED EQUILIBRIO DI BILANCIO

1. Il concetto di controllo e i suoi tratti essenziali	95
1.1. La nozione di controllo nella teoria in generale	95

1.1.1.	Gli elementi costitutivi della nozione: autorità, oggetto, parametro e misura	96
1.1.2.	In particolare: l'oggetto del controllo e la generale distinzione tra controllo sulle grandezze di bilancio e controllo sugli atti	98
1.2.	Le distinzioni tradizionali dei controlli: sugli organi, sulla gestione, sugli atti	99
1.2.1.	I controlli sugli organi	100
1.2.1.1.	Il controllo repressivo svolto ai sensi degli artt. 141 ss. del Tuel	100
1.2.1.2.	La previsione dell'art. 143 del Tuel	101
1.2.1.3.	Il controllo sostitutivo sugli organi in particolare	103
1.2.1.4.	Commissario <i>ad acta</i> e poteri sostitutivi	107
1.2.1.5.	Il rapporto tra controlli sostitutivi e attività di controllo della Corte dei conti	108
1.2.2.	Il controllo sulla gestione	109
1.2.3.	Il controllo sugli atti	110
1.2.3.1.	L'ambivalenza del concetto di controllo preventivo	112
2.	L'evoluzione del quadro normativo	113
2.1.	I profili storico-evolutivi. Il sistema dei controlli in sede periferica	114
2.2.	Il superamento parziale del controllo di legittimità in ambito statale...	116
2.3.	... e in ambito locale	118
2.4.	La riforma costituzionale e la soppressione del controllo preventivo di legittimità	123
2.5.	La generalizzazione dei controlli interni. I controlli interni e i restanti controlli sugli atti dei restanti enti locali nel vigente Tuel	124
2.6.	L'attribuzione dei controlli finanziari sulla gestione della Corte dei conti	128
2.7.	In particolare: la previsione della l. n. 266/2005	133
2.8.	La terza fase: la moltiplicazione delle forme di controllo in sede periferica dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2012	134
3.	I controlli di legittimità-regolarità sui bilanci e sui rendiconti degli Enti territoriali	141

3.1.	Il controllo cogente previsto dagli artt. 148-bis e 243 del Tuel sugli enti locali	144
3.2.	Il raffronto con le altre tipologie di controllo	145
3.2.1.	Con il controllo preventivo sugli atti	145
3.2.2.	Con il controllo sulla gestione	146
4.	Le peculiarità funzionali e morfologiche dei controlli finanziari demandati alla Corte dei conti	147
4.1.	Le peculiarità funzionali del controllo finanziario: la distinzione in base all'oggetto e al parametro	148
4.1.1.	Premessa introduttiva	148
4.1.2.	Il controllo finanziario come controllo sui saldi sulla base del parametro di legalità finanziaria	149
4.1.3.	Il peculiare oggetto della verifica intestata alle Sezioni regionali in occasione del controllo finanziario	150
4.1.3.1.	Il sindacato della Corte sul rendiconto: le grandezze contabili e l'individuazione dei saldi rilevanti	150
4.1.3.2.	I saldi principali	151
4.1.3.2.1.	a1) il risultato di amministrazione	151
4.1.3.2.2.	a2) l'indebitamento	151
4.1.3.2.3.	a3) il vincolo di finanza pubblica	152
4.1.4.	Il parametro del controllo. Il concetto di legalità finanziaria	154
4.1.5.	Le diversità finalistiche e il linguaggio dell'equilibrio contabile	156
4.1.5.1.	I tratti fondamentali della disciplina dell'armonizzazione contabile	156
4.1.5.2.	Le regole stabilite dagli artt. 186 e 187 del Tuel e la verifica dei principi che reggono la formazione del bilancio	161
4.1.5.3.	La verifica delle criticità rilevanti per gli equilibri di bilancio armonizzati	163
4.1.5.4.	Lo scrutinio inerente l'equilibrio di bilancio attraverso il consolidamento dei conti	165
4.1.5.4.1.	L'area (soggettiva) del consolidamento	167

	4.1.5.4.2.	La conciliazione finanziaria delle partite creditorie e debitorie tra l'ente locale capogruppo e i soggetti componenti il G.A.P.	169
	4.1.5.4.3.	Consolidamento e principio dell'equilibrio simmetrico delle poste ai fini dell'equilibrio di bilancio	173
4.2.		Le peculiarità morfologiche del controllo finanziario sugli enti locali (e degli enti del SSR): la distinzione in base alla misura	174
	4.2.1.	I profili morfologici generali del controllo contemplato dall'art. 148-bis del Tuel per gli enti locali	174
	4.2.2.	Le caratteristiche morfologiche del controllo stabilito dall'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174/2012 (per gli enti del SSR)	175
	4.2.2.1.	L'individuazione della spesa costituzionalmente necessaria	176
	4.2.2.2.	Il limite della spesa costituzionalmente necessaria al potere interdittivo della delibera della Sezione regionale di controllo nei riguardi dei bilanci degli enti del Servizio sanitario regionale	178
	4.2.2.3.	Il limite della spesa costituzionalmente necessaria al potere interdittivo della delibera della Sezione regionale di controllo nei riguardi dei bilanci degli enti locali	180
	4.2.3.	A) Le peculiarità morfologiche del controllo sugli enti locali (e degli enti del SSR): la strutturazione bifasica	180
	4.2.4.	B) Le peculiarità morfologiche del controllo sugli enti locali (e degli enti del SSR): gli esiti cogenti del sindacato della Corte dei conti	181
	4.2.4.1.	L'allontanamento dal modello del controllo collaborativo	183
	4.2.5.	C) Profili morfologici e profili ontologici: la natura del controllo finanziario ex art. 148-bis del Tuel sugli enti locali (e degli enti del SSR)	184

4.2.5.1.	Le peculiarità morfologiche e l'avvicinamento alle forme giurisdizionali	184
4.2.5.2.	L'impugnabilità delle pronunce	185
4.2.5.3.	La legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale	186
4.2.5.4.	La negata legittimazione a sollevare la questione pregiudiziale comunitaria (art. 267 TFUE)	188
4.2.6.	Conclusioni sulla forma dei controlli di legalità-regularità: <i>numerus clausus</i> o paradigma di riferimento di ipotesi di controllo della Corte (dopo la sentenza Corte cost. 89/2023)?	189
5.	Le peculiarità funzionali e morfologiche dei controlli finanziari demandati alla Corte dei conti	198
6.	L'attività referente	198
6.1.	Premessa introduttiva	198
6.2.	Il quadro normativo	199
6.3.	La funzione di referto della Corte dei conti in relazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	199
6.4.	La metodologia del controllo successivo	200
6.5.	Conclusioni circa i meccanismi di referto	203
7.	L'attività consultiva	203
7.1.	I profili strutturali	204
8.	Le singole ipotesi	206
8.1.	I pareri resi ai sensi dell'art. 7 della l. n. 131/2003	206
8.1.1.	Profili generali	206
8.1.2.	I presupposti oggettivi	207
8.1.3.	La materia di contabilità pubblica nell'attività consultiva	209
8.1.4.	I soggetti legittimati e i presupposti soggettivi	211
8.1.4.1.	L'estensione soggettiva alle unioni di comuni	216
8.1.4.2.	La richiesta di parere mediante associazione rappresentativa	216
8.1.5.	Le esigenze nomofilattiche	217
8.1.6.	Attività consultiva e profili di responsabilità: gli effetti esimenti dei pareri	219
8.1.7.	La stesura sul piano pratico del parere. Indicazioni operative	220
8.2.	I pareri resi ai sensi dell'art. 46 della legge europea 2019-2020 (l. n. 238/2021)	227

8.3.	I pareri previsti dall'art. 5 Tusp2288	228
8.3.1.	La norma	228

PARTE II CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E LINGUAGGIO CONTABILE

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

1.	Premessa introduttiva	235
2.	Il bilancio come bene pubblico	237
3.	L'individuazione dei beni pubblici e la nuova formulazione dell'art. 9 Cost.	238
4.	La trasparenza come bene pubblico	243
4.1.	Una esplicita conferma giurisprudenziale in tema di trasparenza	244
5.	Gli specifici punti di contatto tra bilancio e trasparenza come beni pubblici	247
5.1.	Il primo tratto: la finalità di tutela delle risorse pubbliche	247
5.2.	Il secondo tratto: la loro necessaria funzionalità ai valori costituzionali e alla rendicontazione sociale	249
5.2.1.	Il valore strumentale del bilancio ai principi costituzionali	249
5.2.2.	Il valore strumentale della trasparenza amministrativa ai principi costituzionali	251
5.2.3.	<i>Accountability</i> e sua ascrivibilità ai meccanismi di controllo. Differenze funzionali e strutturali	252
5.2.4.	Il momento di collegamento tra controllo del bilancio e controllo sociale: l'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013	255
6.	La declinazione del principio della trasparenza nei rapporti con l'attività contabile	256
6.1.	La declinazione della trasparenza nell'armonizzazione contabile	256
6.1.1.	Gli intenti legislativi...	258
6.1.2.	...e la concreta attuazione del principio. Il principio contabile generale della pubblicità	261

6.1.3.	Gli altri istituti attuativi del principio della trasparenza	262
6.2.	Il conflitto tra intendimenti ed esiti pratici dell'armonizzazione	265
6.2.1.	L'elevata tecnicità dei moduli standardizzati dell'armonizzazione contabile	265
6.2.2.	Pubblicità e rendiconto semplificato	266
6.2.3.	Gli altri istituti della trasparenza "armonizzata"	267
6.2.4.	Trasparenza e "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio"	267
6.2.5.	Trasparenza e pubblicazione del bilancio, delle variazioni e del Peg	268
6.2.6.	Trasparenza e certificazioni dei dati principali del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione	270
6.2.7.	La pubblicità dei tempi di pagamento	270
6.3.	Controllo diffuso sui dati contabili, trasparenza digitale e banche dati	272
6.3.1.	Controllo diffuso e dati Siope	272
6.3.2.	Controllo diffuso e banca dati Opencivitas	273
6.3.3.	Controllo diffuso e Bdap	273
6.4.	Trasparenza e diritto alla salute	276
6.4.1.	La previsione dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011	276
6.4.2.	Le finalità della disposizione	277
6.4.3.	La trasparenza come strumento essenziale per la verifica della fruizione del diritto alla salute	279
6.4.4.	Le conseguenze applicative	280
7.	La disciplina in tema di trasparenza e l'attività della Corte dei conti	283
7.1.	Normativa in tema di accesso e pubblicazione nell'attività delle Sezioni regionali di controllo	283
8.	Conclusioni finali. Le prospettive evolutive	287

CAPITOLO IV
 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	289
1.1.	Premessa introduttiva	289

1.2.	La genesi dell'armonizzazione contabile	291
1.2.1.	Contenuti della legge delega	291
1.2.2.	L'attuazione della delega legislativa operata con la legge n. 42/2009	294
1.3.	Le finalità dell'armonizzazione contabile	296
2.	La classificazione delle criticità maggiormente rilevanti in riferimento al canone generale contenuto nell'art. 81 Cost.	300
3.	La traduzione operativa fatta dalla sezione delle autonomie...	301
4.	...e l'individuazione delle criticità fatta dalla Corte costituzionale. La tassonomia delle problematiche afferenti la tenuta degli equilibri	302
5.	Sulla base delle componenti del risultato di amministrazione ex art. 186 del Tuel	303
5.1.	Il fondo di cassa e le sue criticità: il computo non corretto delle giacenze inerenti la liquidità dell'ente	304
5.1.1.	Cassa vincolata, sua determinazione e individuazione delle poste	306
5.1.2.	Il piano dei flussi annuale dei flussi di cassa	307
5.2.	Residui attivi e passivi	308
5.2.1.	Residui attivi, loro sovrastima e mancata riscossione delle entrate	309
5.3.	Il fondo pluriennale vincolato	314
5.3.1.	Quadro riepilogativo delle maggiori criticità	315
5.3.2.	La situazione di illiquidità	316
6.	Sulla base delle componenti del risultato di amministrazione ex art. 187 del Tuel	318
6.1.	Inquadramento generale	318
6.2.	Il profilo patologico. La sottostima delle quote accantonate	319
6.2.1.	Il fondo crediti dubbia esigibilità	320
6.2.2.	Il fondo rischi e contenzioso	321
6.2.3.	La specifica indagine sulla corretta determinazione del fondo rischi avviata dalla Sezione Emilia Romagna	322
6.3.	Il fondo perdite società partecipate	324
6.3.1.	La riconciliazione dei crediti e debiti con gli organismi partecipati	327
6.4.	Tempi di pagamento e meccanismi di smaltimento dei debiti commerciali	330
6.5.	Il fondo anticipazioni di liquidità (FAL)	331
6.5.1.	Il FAL come meccanismo di sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità rimosse in entrata	331

6.5.2.	I reiterati interventi del giudice delle leggi	338
6.5.2.1.	La sentenza n. 4 del 2020	338
6.5.2.2.	La sentenza n. 80 del 2021	340
6.5.3.	Le neo introdotte regole di contabilizzazione del FAL	344
6.6.	Il fondo di garanzia debiti commerciali	346
6.7.	Il nuovo fondo accantonato per importo pari al contributo annuale alla finanza pubblica (Fondo obiettivi finanza pubblica)	347
7.	L'attendibilità delle risultanze del rendiconto	348
7.1.	L'attendibilità sotto il profilo soggettivo: organo di revisione, linee guida e Bdap	349
7.1.1.	La centralità dell'organo di revisione sulla verifica degli equilibri di bilancio e gli specifici compiti di certezza assegnati allo stesso dall'ordinamento	351
7.2.	L'attendibilità sotto il profilo oggettivo: i fondi accantonati	356
7.3.	L'attendibilità sotto il profilo della rendicontazione sociale: contabilità di mandato e relazione di fine mandato	358
7.4.	Le altre criticità	360
8.	I disavanzi	361

PARTE III CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E AUTONOMIE TERRITORIALI

CAPITOLO V IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DELLA REGIONE TRA CONTROLLO E GIURISDIZIONE

1.	Premessa introduttiva	369
2.	L'aggancio costituzionale del giudizio di parifica	370
3.	I necessari profili di indagine e verifica	373
4.	Il profilo strutturale	374
4.1.	a) L'individuazione del parametro del giudizio di parificazione. L'ascrivibilità al genere dei controlli di legittimità-regolarità	374
4.2.	b) Il parallelismo con le caratteristiche dei controlli di legittimità previsti dall'art. 148-bis del Tuel	377

4.3.	c) L'oggetto del giudizio di parifica	378
4.3.1.	La verifica dei saldi	378
4.3.2.	L'esito dell'accertamento sui saldi	379
4.3.3.	La verifica sui fatti di gestione sottostanti	381
4.4.	d) Gli effetti del controllo attribuito alla Sezione regionale. Il carattere della cogenza	383
4.5.	e) I conseguenti "tempi" del "giudizio"	386
5.	I profili funzionali. La problematica individuale delle regole procedurali e delle norme applicabili al giudizio di parifica	389
6.	Le divergenti letture sulla natura del giudizio di parifica	393
7.	La sentenza n. 4/2024 delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la regione siciliana	394
7.1.	Il duplice giudizio sottostante alla parificazione	395
7.2.	Le garanzie del contraddittorio	398
7.3.	Le conclusioni cui perviene la sentenza 4/2024	399
7.4.	Il caso specifico	402
7.5.	La pretesa applicabilità delle regole del giudizio di conto	403
8.	La decisione delle SSRR in sede giurisdizionale 24/2024/QM/PRES_PROC	405
8.1.	Le questioni di massima	406
8.2.	Le conclusioni della pronuncia	407
8.2.1.	Natura della parifica	407
8.2.2.	La conferma legislativa della natura non giurisdizionale	408
8.2.3.	Le tesi della SSRR in sc circa la presenza di un giudizio di parti	408
8.2.4.	L'affermazione circa l'assenza dei caratteri tipici di un giudizio nella sentenza n. 34/2024	410
8.2.5.	Le conseguenze inerenti il contraddittorio nella parifica e il ruolo del PM	411
9.	Gli effetti della decisione di parifica: l'intangibilità delle risultanze del rendiconto	412
9.1.	La posizione che attribuisce alla decisione di parifica una valenza di cosa giudicata	412
9.1.1.	Fondamenti della valenza di giudicato	413
9.1.2.	Le precisazioni circa i diversi effetti delle decisioni di parifica	414
9.2.	Le criticità dell'orientamento	416
10.	L'impugnabilità delle decisioni di parifica	417
10.1.	I precedenti storici circa l'impugnazione della decisione di parifica	417

10.2.	La previsione dell'art. 11, comma 6, del Codice di giustizia contabile	422
10.3.	L'attribuzione della funzione nomofilattica	423
11.	La possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica	424
11.1.	I più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale	426
11.2.	La sent. n. 196 del 2018	428
11.3.	La sent. n. 138 del 2019	431
11.4.	La sent. n. 146 del 2019	437

CAPITOLO VI

LA RELAZIONE SULLA COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA REGIONALI E IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

1.	Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti in materia	441
2.	L'estensione alle regioni dei principi concernenti la copertura finanziaria delle leggi	442
2.1.	Equilibrio di bilancio e meccanismi di copertura. L'estensione dell'istituto alle regioni	442
2.2.	Le previsioni della legge 196/2009	443
2.2.1.	Controllo sulla copertura delle leggi di spesa e normativa sull'armonizzazione contabile. L'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011	446
2.2.1.1.	Il rapporto tra gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 119 del 2011	447
3.	Il parametro dell'art. 81 della Costituzione	448
3.1.	La congruenza con la previsione dell'art. 81 della Costituzione. Copertura finanziaria ed equilibrio	448
3.2.	Gli altri parametri di verifica	449
4.	La relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge	449
5.	Il processo di verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali	451
5.1.	Il controllo referto delle Sezioni regionali della Corte dei conti e la sua natura. Il momento di approvazione	452
5.2.	a) Il primo step. L'individuazione della morfologia giuridica degli oneri finanziari	454
5.2.1.	La precedente classificazione	454
5.2.2.	L'attuale suddivisione: «oneri inderogabili», «fattori legislativi» e «spese di adeguamento al fabbisogno»	454

	5.2.2.1.	La limitata rimodulabilità	455
5.2.3.		La ulteriore classificazione in spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali	455
	5.2.3.1.	La precedente previsione del dpr 76/2000	455
	5.2.3.2.	Le previsioni del decreto sull'armonizzazione. Spese obbligatorie, non obbligatorie, pluriennali	457
5.2.4.		Le conseguenze applicative: quantificazione immediata oppure mediante rinvio alla legge di bilancio	458
	5.2.4.1.	La giurisprudenza costituzionale	460
5.3.	b)	Il secondo step. La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi	461
	5.3.1.	Le regole previste dall'art. 17 della l. n. 196/2009	462
	5.3.2.	Clausole di salvaguardia, clausole di neutralità finanziaria, clausole di invarianza della spesa	463
	5.3.2.1.	L'affermazione (e il superamento) della clausola di salvaguardia	463
	5.3.2.2.	Il superamento della clausola di salvaguardia	464
	5.3.2.3.	La quantificazione della spesa operata con la tecnica del c.d. tetto di spesa	465
	5.3.2.4.	La clausola di neutralità finanziaria	466
	5.3.2.5.	Le clausole di invarianza della spesa	469
	5.3.2.6.	Le indicazioni giurisprudenziali	470
5.4.	c)	Il terzo step. L'individuazione dei mezzi di copertura	471
	5.4.1.	Le modalità di copertura: i principi costituzionali	471
	5.4.2.	La centralità della relazione tecnica	472
	5.4.3.	La individuazione in concreto delle modalità di copertura	472
	5.4.3.1.	Le quattro modalità disciplinate all'interno dell'art. 17 della l. n. 196/2009	473
	5.4.3.2.	"Mezzi interni" e "mezzi esterni"	475
	5.4.3.3.	La rimodulazione ex art. 17, lett. b) legge n. 196/2009	476
	5.4.4.	Le patologie rilevate dalla giurisprudenza costituzionale	478
	5.4.4.1.	I criteri di prudenza, affidabilità, ap-	

	proprietà, credibilità: la valutazione ex ante	479
5.4.4.2.	I corollari della chiarezza e della completezza	480
5.4.4.3.	La «mera ipotesi politica»	481
5.4.4.4.	L'esigenza di verifica effettiva della copertura	482
5.4.4.5.	Le c.d. leggi - proclama	483
5.4.4.6.	Il versante soggettivo e i rapporti tra livelli di governo	485
5.5.	Conclusioni finali	485

CAPITOLO VII
PER UNA TASSONOMIA DELL'EFFETTIVITÀ
DEGLI ESITI DEI CONTROLLI INTESTATI
ALLA SEZIONE REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI
(CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA RELAZIONE
DI FINE MANDATO E AL CONTROLLO
DELLE SPESE ELETTORALI)

1.	La classificazione delle misure dei controlli intestati alla Sezione regionale	489
1.1.	Il modello non sanzionatorio	490
1.2.	Il modello sanzionatorio	493
1.3.	L'importanza di definire le conseguenze inerenti al controllo	494
2.	I modelli del controllo e gli esiti dello stesso	494
3.	La verifica sulla relazione di fine mandato del sindaco e del presidente della provincia	497
3.1.	Premessa introduttiva	497
3.2.	I contenuti della norma	500
3.3.	Il contenuto dello schema di relazione	501
3.4.	La procedura	501
3.5.	La latitudine e la natura del controllo	504
3.6.	Le conseguenze	505
3.6.1.	L'interpretazione fornita dalla Sezione autonomie	505
3.6.1.1.	La diversa interpretazione fornita dalla sentenza della Corte dei conti, Sez. riun. in spec. comp. n. 28 dell'8 ottobre 2019	506

3.6.2.	La posizione della sez. giur. Piemonte	507
3.7.	Le asimmetrie normative e le criticità rilevate	509
4.	Il controllo affidato al collegio temporaneo presso la Sezione regionale di controllo e i termini della verifica	511
4.1.	Il profilo soggettivo	511
4.2.	Il profilo oggettivo. Fonti di finanziamento e tipologia di spese verificate	512
4.3.	Lo scrutinio del collegio. Le sanzioni	516
4.4.	Conclusioni sulla tipologia di controllo. L'impugnazione degli atti della Corte	518

CAPITOLO VIII
GOLDEN RULE E GESTIONE DELLE SPESE
DEGLI ENTI LOCALI

1.	La <i>golden rule</i>	521
1.1.	Il criterio allocativo imposto alla gestione finanziaria degli enti territoriali	523
1.2.	Le nozioni giuscontabili di investimento e di indebitamento	525
1.3.	La copertura finanziaria delle spese di investimento degli enti locali	527
2.	La declaratoria della nullità degli atti e dei contratti e la responsabilità sanzionatoria degli amministratori dell'ente territoriale quali conseguenze della violazione del divieto di indebitamento per spese non di investimento	530
2.1.	La nullità negoziale	530
2.1.1.	L'autonomia negoziale di diritto privato della Pubblica Amministrazione	530
2.1.2.	Il rimedio civilistico della nullità	533
2.1.3.	La nullità (testuale) dei contratti stipulati dall'ente territoriale	535
2.1.4.	La (duplice) declaratoria della nullità in sede giuscontabile	538
2.1.4.1.	La declaratoria della nullità degli atti	538
2.1.4.2.	La declaratoria della nullità dei contratti	539
2.2.	La responsabilità sanzionatorio-pecuniaria per violazione del divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento	540
2.2.1.	La funzione giurisdizionale della Corte dei conti	541

2.2.2.	La (ordinaria) responsabilità amministrativo-contabile per danno di tipo risarcitorio	542
2.2.3.	La responsabilità sanzionatoria quale manifestazione della tendenza legislativa alla tipizzazione della responsabilità erariale	543
2.2.4.	La responsabilità sanzionatoria <i>ex</i> legge n. 289 del 2022	545
2.3.	Un caso particolare: la qualificazione come investimento del mutuo contratto dall'ente locale per gestire l'inadempimento del terzo garantito	547
3.	Considerazioni conclusive	549

PARTE IV CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E CRISI FINANZIARIA

CAPITOLO IX I DEBITI FUORI BILANCIO

1.	Premessa	553
2.	La definizione giuridico-contabile di impegno di spesa	553
2.1.	L'impegno di spesa nel Tuel	553
2.2.	La rappresentazione delle obbligazioni passive nella contabilità armonizzata	556
2.3.	L'esigibilità dell'obbligazione passiva	557
3.	La disciplina dei debiti fuori bilancio	559
3.1.	Il quadro normativo di riferimento	559
3.2.	La definizione di debito fuori bilancio	560
3.2.1.	Le definizioni ricavabili dal dato normativo	562
3.2.2.	La distinzione del debito fuori bilancio dalle passività pregresse e dalle passività potenziali	564
3.3.	L'articolo 194 del Tuel	566
3.3.1.	La previsione della lettera a) dell'articolo 194 del Tuel	569
3.3.2.	L'intervento delle Sezioni Riunite in sede consultiva della Corte dei conti per la regione siciliana del 2005	570
3.3.2.1.	Il deferimento da parte della Sezione regionale di controllo per la Puglia	571
3.3.2.2.	I chiarimenti forniti dalla Sezione delle autonomie	572

3.3.2.3.	I provvedimenti equiparati alle sentenze pronunciate dall'autorità giudiziaria	575
3.3.3.	Le previsioni delle lettere b) e c) dell'articolo 194 del Tuel	577
3.3.3.1.	Il differente ambito soggettivo	577
3.3.3.2.	La previsione della lettera b) dell'articolo 194 del Tuel	578
3.3.3.3.	La previsione della lettera c) dell'articolo 194 del Tuel	580
3.3.3.3.1.	Obblighi di accantonamento e divieti di soccorso finanziario	580
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	581
3.3.3.4.1.	Le caratteristiche formali dell'operazione	583
3.3.3.4.2.	Accollo del debito	583
3.3.3.4.3.	La motivazione della scelta di pubblico interesse del comune. I limiti del riconoscimento di debito	584
3.3.3.4.4.	Il concetto di ricapitalizzazione e le situazioni elusive	586
3.3.4.	La previsione della lettera d) dell'articolo 194 del Tuel	587
3.3.5.	La previsione della lettera e) dell'articolo 194 del Tuel	588
3.3.5.1.	Debito fuori bilancio e forma scritta <i>ad substantiam</i> del contratto	589
3.3.5.2.	Incarichi legali, forma scritta del preventivo di spesa e riconoscimento del debito	591
4.	La natura giuridica dell'atto di riconoscimento di debito	592
4.1.	La tesi della riconduzione dell'atto di riconoscimento di debito alla previsione dell'articolo 1988 c.c.	592
4.2.	La tesi della riconduzione dell'atto di riconoscimento di debito all'ipotesi dell'articolo 2041 c.c.	594

4.2.1.	Le conseguenze circa la quantificazione dell'esborso della P.A.	595
4.2.1.1.	La limitazione dell'indennizzo (da corrispondere dalla P.A. al terzo) alla sola diminuzione patrimoniale	596
4.2.1.2.	La quantificazione dell'utile di impresa (da richiedere al funzionario)	596
5.	Il riconoscimento del debito. La discrezionalità dell'atto di riconoscimento	597
5.1.	Vincoli e limiti del riconoscimento del debito	598
5.1.1.	L'attività vincolata afferente il rigoroso accertamento dei presupposti oggettivi	598
5.1.2.	Il vincolo afferente la doverosa esclusione del riconoscimento di alcune spese (imputabili solo al funzionario)	600
6.	Le conseguenze del mancato riconoscimento del debito	601
6.1.	Il mancato riconoscimento del debito: la responsabilità contrattuale dell'amministratore (o funzionario o dipendente) che ha consentito la fornitura	601
6.2.	Mancato riconoscimento del debito e responsabilità patrimoniale dell'ente: l'esperibilità dell'azione generale di arricchimento ex articolo 2041 c.c. da parte dell'amministratore (o funzionario o dipendente) che ha consentito la fornitura	605
6.2.1.	Azione fondata su titolo contrattuale per nullità del titolo e sussidiarietà (Corte Cass. 33954/2023)	609
6.3.	Mancato riconoscimento del debito e responsabilità patrimoniale dell'ente: l'esperibilità dell'azione surrogatoria da parte del fornitore privato	610
6.4.	La tutela del terzo nei confronti dei debiti fuori bilancio assunti da enti diversi dagli enti locali	614
7.	Il tempo dell'atto di riconoscimento del debito: principio di tempestività del riconoscimento e conseguenze della relativa violazione	616
8.	Le modalità di finanziamento dei debiti fuori bilancio	619
9.	Le transazioni	620
9.1.	Il concetto di transazione	620
9.2.	Le caratteristiche dell'accordo transattivo nel codice civile	620
9.3.	I principi valevoli in materia di transazione degli enti pubblici	622

9.4.	Scelta discrezionale e parametro del buon andamento	622
9.5.	Buon andamento e suo collegamento con parametri economici	623
9.6.	Il profilo motivazionale della convenienza economica alla conclusione di una transazione	625
9.7.	Transazione e prescrizione del credito	626
9.8.	La compensazione di un debito prescritto	628
10	Transazioni e debiti fuori bilancio	629
10.1.	La non assimilabilità della transazione al debito fuori bilancio	629
10.2.	Differenze sul piano competenziale e procedimentale	630
10.2.1.	Transazione e parere dell'organo di revisione	631
10.3.	I profili oggettivi: la riconducibilità o meno dell'accordo concluso a seguito di procedura di negoziazione assistita all'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000	633
10.4.	Profili finanziari attinenti l'accordo transattivo: l'esclusione del finanziamento mediante indebitamento	635

CAPITOLO X

GRADUALITÀ DEGLI ESITI DEL CONTROLLO SUL BILANCIO DEGLI ENTI LOCALI, SITUAZIONI DI CRISI FINANZIARIA E LORO INTERAZIONE CON I MECCANISMI DI RAPPRESENTANZA DEMOCRATICA

1.	Premessa introduttiva	637
1.1.	Esiti collaborativi e rilevazione di profili attinenti alle semplici irregolarità	637
2.	L'oggetto della verifica: la gradualità degli esiti del controllo e la loro interazione con la permanenza in carica degli organi dell'ente locale	638
2.1.	Gradualità degli esiti dei poteri di controllo sugli equilibri di bilancio	639
2.2.	La gradualità delle criticità contabili	641
2.3.	L'interazione delle situazioni di crisi finanziaria con i meccanismi di rappresentanza democratica: gli esiti dissolutori e la loro collocazione sistematica	643
2.3.1.	Mancata cura del bilancio e conseguenze dissolutorie: considerazioni generali	645
3.	A) La fattispecie di squilibrio strutturale e le situazioni di crisi finanziaria	647

3.1.	La dichiarazione di dissesto	650
3.2.	Dissesto c.d. guidato e predissesto e ruolo della Sezione regionale della Corte	653
3.2.1.	Dissesto guidato e intervento della Corte	654
3.2.2.	I poteri della Corte di impulso e di accertamento (nella struttura trifasica del dissesto guidato)	655
3.2.3.	Le fasi del dissesto guidato	655
3.3.	Effetti dissolutivi nel dissesto e dissesto guidato	656
3.3.1.	Dissesto, bilancio separato e concorsualità della procedura	658
3.3.2.	La separazione dei bilanci	659
3.3.2.1.	I soggetti della procedura di risanamento	663
3.3.2.2.	La disciplina dei crediti commerciali e l'esigibilità degli interessi sui debiti pecuniari dell'ente locale in dissesto finanziario	666
3.3.2.3.	La direttiva 2000/35/UE	667
3.3.2.4.	La direttiva 2011/7/UE	668
3.3.2.5.	Adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici, responsabilità degli enti locali e responsabilità dello stato membro	668
3.3.2.6.	Il regime normativo applicabile all'ente locale dissestato	671
3.3.2.7.	La questione di costituzionalità della temporanea inesigibilità degli interessi sui debiti pecuniari dell'ente locale dissestato	672
3.3.2.8.	La rimessione della questione alla Consulta	673
3.3.2.9.	Il decisum della Corte costituzionale	676
3.3.2.10.	Considerazioni conclusive	679
4.	B) Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale	680
4.1.	Premessa introduttiva	680
4.1.1.	Piano di riequilibrio ed esclusione di esiti dissolutivi	683
4.1.2.	Esclusione della concorsualità della procedura	684
4.2.	Il contenuto obbligatorio del piano di riequilibrio	685
4.2.1.	Il fondo di rotazione	687
4.3.	I poteri degli organi esterni	689

4.4.	I poteri di controllo della Sezione regionale in particolare	690
4.5.	Il controllo sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale in fase di accesso alla procedura	691
4.5.1.	La procedura di approvazione	692
4.5.2.	I contenuti della valutazione	693
4.5.3.	La durata del piano	694
4.6.	La vigilanza semestrale sull'adempimento degli obblighi previsti nel piano	695
4.6.1.	Perentorietà dei termini e modifica del PRFP	696
4.6.2.	Il principio di intangibilità e immodificabilità della procedura di riequilibrio pluriennale	697
4.6.3.	L'eccezione al principio: le disposizioni afferenti alla facoltà di rimodulazione del piano e la conseguente attribuzione di poteri di vigilanza sulla rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario	698
4.6.4.	La sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019	701
4.6.5.	Gli interventi normativi successivi	703
4.6.6.	La sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020	703
4.7.	La diversa prospettiva post Covid	705
4.7.1.	La previsione del decreto semplificazioni (art. 17 d.l. 76/2020) e del decreto Agosto (art. 53 d.l. 104/2020)	705
4.7.2.	Legge di bilancio 2022: rimodulazione e riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale	710
4.7.2.1.	La normativa e il contesto di applicazione	710
4.7.2.2.	La ratio della norma secondo la Corte dei conti	710
4.7.3.	La crisi Covid-19 e la filosofia degli interventi normativi a seguito dell'emergenza Covid-19	711
4.7.4.	Gli interventi previsti successivamente alla legge di bilancio 2022	712
4.8.	Rapporti, punti di contatto e distonia tra le varie procedure	713
4.8.1.	Punti di contatto: profili oggettivi, procedurali, soggettivi	713
4.8.2.	I rapporti tra procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e dissesto	717
5.	C) La situazione di disavanzo ordinario. Eventuale attribuzione	

alla Sezione regionale di poteri di monitoraggio sul programma triennale di rientro e possibili conseguenze dissolutorie	719
5.1. Coordinate di sintesi	719
5.2. Mancata cura del bilancio e conseguenze sull'organo	720
5.3. Riassorbimento dei disavanzi e potenziale allargamento della spesa	721
5.4. I due precetti contenuti nella norma dell'art. 188 del Tuel circa le modalità di recupero del disavanzo ordinario	722
5.4.1. La regola genetica	723
5.4.2. La regola funzionale	724
5.4.3. Equilibrio di bilancio e violazione della responsabilità di mandato	724
5.5. La valutazione delle conseguenze dissolutorie sull'organo, tra mancata previsione normativa, e sua "supplenza" sistematica	728
5.5.1. La violazione del principio di rappresentanza democratica	729

PARTE V
CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI
E GIURISDIZIONE DI RESPONSABILITÀ

CAPITOLO XI
I RAPPORTI TRA CONTROLLO
E RESPONSABILITÀ AVANTI LA CORTE DEI CONTI

1. Premessa introduttiva	733
2. I possibili rapporti tra controllo e giurisdizione	734
2.1. Le possibili forme di interazione tra le due funzioni	735
3. A) Il rapporto di alternatività: rendiconti amministrativi e conti giudiziali	736
3.1. Il quadro normativo	736
3.2. La nozione generale di "agente contabile"	736
3.3. Il rendiconto giudiziale	739
3.4. Il principio di alternatività tra resa del conto giudiziale e resa del conto amministrativo	741
3.5. I casi di confine tra resa del conto amministrativa e resa del conto giudiziale	742
3.5.1. Il principio dell'alternatività: la gestione delle carte di credito	742

3.5.1.1.	La posizione tradizionale	743
3.5.1.2.	Il concetto estensivo di maneggio	744
3.5.1.3.	Le difficoltà interpretative del concetto di maneggio	745
3.5.1.4.	L'analisi della struttura civilistica delle carte di credito	745
3.5.1.5.	Il secondo filone interpretativo	746
3.5.1.6.	La posizione della Sezione Lazio	747
3.5.2.	Il principio dell'alternatività: il caso della riscossione dell'imposta di soggiorno	749
3.5.3.	Il principio dell'alternatività: il caso della gestione economale di un ente già sottoposto al controllo previsto dalla legge n. 259/1958	752
3.5.4.	Il principio dell'alternatività. Il caso dei rendiconti dei gruppi consiliari	754
3.5.4.1.	Natura, tempistica e procedimento previsti dalla normativa	759
3.5.4.2.	I parametri del controllo	760
3.5.4.3.	Le linee guida	761
3.5.4.4.	I principi contabili cui riferirsi	762
3.5.4.5.	I criteri generali e i profili formali di verifica	763
3.5.4.6.	La scansione temporale	765
3.5.4.7.	Decadenza dal diritto all'erogazione	766
3.5.4.8.	L'obbligo di restituzione delle somme	767
3.5.4.9.	La tutela giurisdizionale nei confronti delle delibere di accertamento di irregolarità	767
3.5.4.10.	L'intersecazione con i profili di responsabilità	768
4.	B) Il rapporto di integrazione tra controllo e giurisdizione	769
4.1.	Premessa introduttiva	769
4.2.	Il tradizionale divieto di integrazione tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali	770
4.3.	L'indifferenza dell'esito del controllo sulla responsabilità	771
4.4.	La giurisprudenza costituzionale e i momenti di contatto tra controllo e giurisdizione della Corte dei conti	771
4.5.	Integrazione tra controllo e responsabilità e rito sanzionatorio	773
4.6.	Gli esiti c.d. sanzionatori...	774
4.7.	...e l'intersecazione del controllo con i profili di responsabilità	774

4.8.	Le fattispecie c.d. sanzionatorie	778
4.8.1.	In particolare: l'ipotesi di indebitamento per spese non di investimento	779
4.8.2.	L'ipotesi di mancato funzionamento dei controlli interni e le conseguenti responsabilità. La norma dell'art. 148, comma 4, del Tuel	782
4.8.3.	L'ipotesi di elusione del vincolo del saldo di bilancio	784
4.8.4.	L'ipotesi di dissesto finanziario	792
4.8.4.1.	Profili generali. Natura e fondamento	792
4.8.4.2.	Disciplina normativa	792
4.8.4.3.	Il sistema sanzionatorio	792
4.8.4.4.	Evoluzione interpretativa	793
4.8.4.5.	Criteri di valutazione	793
4.8.4.6.	Applicazioni pratiche	794
4.9.	Le ipotesi escluse dalla competenza sanzionatoria della Corte dei conti	794
4.10.	Il rapporto tra gli accertamenti delle Sezioni regionali di controllo e le prerogative sanzionatorie delle sezioni giurisdizionali. Profili processuali	795
4.10.1.	Il momento sinergico tra l'accertamento in sede di controllo e l'espressione dei poteri affidati al pm	795
4.10.2.	Accertamento in sede di controllo e accertamento autonomo da parte della giurisdizione	796
4.10.2.1.	Il profilo funzionale e la sinergia tra funzione di controllo e giurisdizionale	798
4.10.2.2.	Il valore della delibera di controllo. Accertamento in sede di controllo e successiva verifica giurisdizionale	799
4.10.2.3.	Accertamento in sede di controllo e illeciti di condotta	801
4.11.	Le conseguenze sugli atti (la nullità e il loro accertamento) e le conseguenze sui soggetti	807
4.11.1.	Le conseguenze specifiche in ordine alla responsabilità da dissesto. Le conseguenze interdittive o da status	809
4.12.	Gli ulteriori sviluppi circa l'integrazione tra attività di controllo e verifica della responsabilità avanti la Corte dei conti	811
4.12.1.	Le varie ipotesi scriminanti e di integrazione tra controllo e giurisdizione	812

4.12.2.	La previsione degli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, del Codice di giustizia contabile	814
4.12.3.	La limitata integrazione tra controllo e giurisdizione sul piano soggettivo	815
5.	C) Il rapporto di implementazione: l'obbligo di denuncia degli organi di controllo	816
5.1.	Nuovo codice di giustizia contabile e onere di denuncia ex art. 52 c.g.c.	816
5.2.	La modifica introdotta dal Codice di giustizia contabile	817
6.	D) Il rapporto di identificazione tra controllo e giurisdizione	820
6.1.	Premessa introduttiva	820
6.2.	La nuova frontiera della c.d. giurisdizionalizzazione del controllo	822
6.2.1.	Profili formali e aspetti sostanziali	824
6.2.1.1.	In particolare, attinenti all'esistenza del contraddittorio	825
6.2.2.	L'esatta delimitazione del problema da affrontare	826
6.2.2.1.	Attività giurisdizionale e presenza necessaria di un conflitto di interessi	827
6.2.2.2.	Valore delle pronunce e loro immodificabilità e stabilità	831
6.2.2.3.	Le analogie semantiche	833
6.2.3.	Le conseguenze applicative	835
6.2.3.1.	Profili di criticità. Il carattere della preclusività e la sua afferenza a una serie di fenomeni giuridici nel nostro ordinamento	840
6.2.3.2.	La incerta definizione della c.d. sostanza giurisdizionale	845
6.2.3.3.	La posizione di sintesi delle SS.RR. in s.c. n. 7/2018	846

PARTE VI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E ORDINAMENTO UNIONALE

CAPITOLO XII COMPATIBILITÀ EURONITARIA, GIURISDIZIONE NAZIONALE E ATTIVITÀ DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

1.	Premessa introduttiva	851
----	-----------------------	-----

2.	Le coordinate di carattere generale	852
3.	La prima coordinata di analisi: il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE	854
3.1.	Premessa introduttiva	854
3.2.	Obbligo e facoltà di rinvio	854
3.2.1.	Efficacia delle pronunce della Corte in sede di rinvio pregiudiziale	858
3.2.2.	Obbligo del rinvio e conseguenze risarcitorie	859
3.2.3.	Profili evolutivi	862
3.3.	Il rapporto tra disapplicazione della norma interna e questione pregiudiziale	863
3.3.1.	Il potere di disapplicazione e la tutela degli interessi finanziari ex art. 325 TFUE	865
4.	La seconda coordinata di analisi. La c.d. doppia pregiudizialità	867
4.1.	Il quadro ordinamentale	867
4.2.	La doppia pregiudizialità tra Corte di giustizia e corti costituzionali. La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale	867
4.3.	La successiva giurisprudenza della Corte costituzionale. Il rapporto tra costituzione e diritto UE e i principi supremi come limite invalicabile	872
4.4.	La giurisprudenza della CGUE e il primato assoluto del diritto UE	873
4.5.	L'ultimo periodo del dialogo tra giurisdizioni	874
4.6.	Un dialogo multilivello	875
5.	Il primo momento di verifica attinente ai controlli della Corte dei conti e alla loro compatibilità con il diritto unionale: il caso della iscrizione ISTAT, i suoi effetti, il mutamento normativo e il riparto di giurisdizione	875
5.1.	Gli effetti dell'iscrizione nell'elenco ISTAT	876
5.2.	Il quadro normativo sull'elenco ISTAT	876
5.3.	Il dibattito sulla doppia giurisdizione speciale per la ricognizione delle amministrazioni pubbliche ISTAT: la sentenza della Corte dei conti n. 17 del 19 ottobre 2023	878
5.4.	La pronuncia della Cassazione sulla iscrizione ISTAT	879
6.	Il secondo momento di verifica attinente ai controlli della Corte dei conti e alla loro compatibilità con il diritto unionale: l'ordinanza n. 37 del 9 marzo 2021 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania	880
6.1.	Premessa introduttiva	880
6.2.	L'inquadramento della fattispecie. Il riconoscimento del-	

	la “giurisdizione nazionale”, ai sensi dell’art. 267, § 2 e 3, del TFUE	880
6.3.	Le questioni pregiudiziali rimesse dal Consiglio di Stato	883
6.4.	La sentenza della Corte di giustizia 16 luglio 2020, causa C-658/18, sul giudice di pace italiano	885
6.4.1.	La possibilità che la Corte dei conti venga qualificata come giurisdizione nazionale	885
6.5.	Gli sviluppi recenti	887
6.6.	La questione pregiudiziale relativa alla compatibilità comunitaria delle norme introdotte in materia di piano di riequilibrio finanziario pluriennale	891
6.7.	La compatibilità comunitaria delle disposizioni introdotte con il d.l. n. 104/2020 (art. 53, co. 8 e segg.)	896
6.8.	Tempestività dei pagamenti e valori tutelati	899
6.9.	Le nuove norme in tema di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni	904
6.10.	Gli obiettivi della pronuncia della Sezione Campania	905
6.11.	La declaratoria di irricevibilità del rinvio pregiudiziale	906
6.12.	La disciplina della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale avviata dall’ente locale	907
6.13.	La “giurisdizionalità” della Corte dei conti secondo il giudice delle leggi nazionale	911
6.14.	Riflessioni conclusive	913

PARTE VII CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E PNRR

CAPITOLO XIII

IL PNRR: ESIGENZE ACCELERATORIE E DI SEMPLIFICAZIONE E RILANCIO DEL PAESE, TRA RIFORME DELLA CONTABILITÀ E CRITICITÀ DEI MECCANISMI CONTABILI DI EROGAZIONE DELLE RISORSE

1.	Premessa introduttiva	917
2.	I contenuti essenziali del PNRR	918
3.	Le direzioni dell’intervento	920
3.1.	La direzione delle risorse	921
3.1.1.	Il principio della sana gestione finanziaria	921
3.1.2.	Il principio della competenza...	922

3.1.3.	... e la divaricazione tra titolarità dell'intervento e attuazione	922
3.1.4.	Il principio di responsabilità	923
3.1.4.	Il principio di tracciabilità	924
3.2.	La direzione delle riforme	927
3.2.1.	La riforma della contabilità	928
3.2.2.	Obbligo del rinvio e conseguenze risarcitorie	929
3.2.2.1.	Dubbi e perplessità	930
3.2.2.2.	Le perplessità applicative	932
3.3.	L'impatto sui meccanismi di controllo	932
3.3.1.	Le coordinate fornite a livello europeo	933
3.3.2.	Il recepimento nell'ordinamento italiano	933
3.3.3.	Il controllo sulla gestione e la previsione dell'art. 7, co. 7, del d.l. n. 77/2021	934
3.3.4.	Il controllo concomitante	939
3.3.5.	Il fattore tempo e la difficile conciliazione tra esigenze di tempestività e di efficienza	942
4.	Esigenze semplificatorie e deroghe alle regole contabili	944
4.1.	La regola della tracciabilità	945
4.2.	Le altre deroghe al sistema contabile	946
4.3.	Le deroghe in tema di acquisti in materia di tecnologie dell'informazione	947
4.4.	Le deroghe in tema di progettazione e realizzazione in assenza di programmazione	948
5.	L'individuazione delle criticità attinenti ai vincoli di finanza pubblica	949
5.1.	Il tema degli equilibri di bilancio	949
5.2.	La necessaria simmetria delle poste contabili	951
5.2.1.	Le modifiche introdotte per risolvere la crisi di liquidità degli enti locali indotta dai pagamenti del PNRR	954
5.3.	Il ruolo centrale del fondo pluriennale vincolato per la verifica dei tempi di attuazione del PNRR	958
5.3.1.	La contabilizzazione dei contributi a rendicontazione	960
5.4.	PNRR e costi dell'energia	962
5.4.1.	La gestione delle sopravvenienze	963
5.4.2.	Gli strumenti di rimodulazione del contratto. L'istituto della revisione prezzi	964
5.4.3.	La correlazione tra <i>ius variandi</i> del contratto e <i>ius variandi</i> del bilancio	965

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>	966
5.5.	Il problema dell'assetto delle attribuzioni nel quadro costituzionale	974
5.6.	Le criticità afferenti al sistema dei controlli e l'esigenza della razionalizzazione della spesa	975
5.7.	Le relazioni della Corte dei conti e le criticità del Piano	978

CAPITOLO XIV

IL "NUOVO" CONTROLLO CONCOMITANTE DELLA CORTE DEI CONTI, TRA MODIFICHE NORMATIVE E INTERVENTI GIURISPRUDENZIALI: LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE N.8/2022 E 132/2024 E LA TUTELA (E LE GARANZIE) DEL BILANCIO E DEGLI INTERESSI FINANZIARI AL TEMPO DEL PNRR

1.	Il controllo concomitante. Premessa introduttiva e profili di diritto comparato	981
2.	Controllo successivo e controllo concomitante. Ragioni di istituto ed evoluzione normativa	983
2.1.	Alcune precisazioni preliminari	985
2.1.1.	La prima osservazione preliminare: l'individuazione dei parametri del controllo della Corte	986
2.1.2.	La seconda indicazione preliminare: profili ontologici del controllo della Corte	987
2.1.3.	La terza indicazione preliminare: la natura del controllo intestato alla Corte	988
2.1.4.	In particolare: ausiliarietà e controllo concomitante	990
2.1.4.1.	L'emersione dell'istituto del controllo concomitante	990
3.	Le precedenti previsioni normative	991
3.1.	La previsione del controllo concomitante disciplinata dall'art. 11 della legge n. 15/2009	993
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	994
4.1.	Gli effetti contemplati dalla norma dell'art. 11 della legge n. 15/2009. L'ambito soggettivo e oggettivo	995

4.1.1.	Gli effetti interdittivi e l'esigenza del contraddittorio	995
4.1.2.	L'ambito oggettivo	996
4.1.3.	L'ambito soggettivo	997
4.2.	La differenza tra controllo concomitante e altre tipologie di controllo	998
5.	La norma dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020. Effetti, ambito oggettivo e soggettivo	1000
5.1.	Gli effetti	1001
5.2.	Il profilo soggettivo. Le amministrazioni controllate	1004
5.3.	I destinatari del referto di controllo	1005
5.4.	L'ausiliarietà della Corte e i destinatari dell'attività di controllo della Corte	1006
5.5.	La fase della conoscibilità e della rendicontazione politica	1009
5.6.	Il profilo oggettivo	1009
5.6.1.	Il concetto di contributo e i parametri di valutazione della Corte	1010
5.7.	Il collegamento della disposizione dell'art. 22 con le altre norme stabilite dal d.l. Semplificazioni	1013
5.8.	L'impugnabilità	1014
6.	Il nuovo orizzonte delineato dall'attingimento alle risorse del Recovery Plan	1016
7.	L'avvenuta istituzione del collegio del controllo concomitante e gli esiti concreti della sua attività	1016
7.1.	Gli esiti specifici del controllo concomitante	1017
7.1.1.	a) Il ventaglio delle misure assegnate al collegio del controllo concomitante	1017
7.1.2.	b) La verifica sul piano temporale e il rapporto con i milestones contemplati dal PNRR	1018
7.1.3.	c) La discrezionalità dell'amministrazione e la latitudine degli effetti autocorrettivi	1019
7.1.4.	d) Gli effetti auto-correttivi prodotti già in sede istruttoria dall'intervento del collegio del controllo concomitante	1020
7.1.5.	e) Altri esiti maggiormente incisivi	1020
8.	La modifica normativa introdotta dalla legge n. 74 del 21 giugno 2023	1021
8.1.	I contenuti dell'intervento "amputativo"	1021
8.2.	La fattispecie che ha dato "occasione" alla modifica normativa	1021
9.	Le ragioni della novella dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020: la rispo-	

sta alle critiche mosse all'introduzione del controllo concomitante	1022
9.1. a) La potenziale sovrapposizione con i controlli dell'Unione europea	1023
9.2. b) L'asserita inefficacia dei controlli concomitanti e la preferenza per i controlli di prodotto	1025
9.2.1. Atto, gestione, risultato (e relativi controlli della Corte dei conti)	1026
9.3. c) La necessaria ausiliarietà dei controlli della Corte dei conti	1029
9.4. d) La mancata previsione costituzionale	1032
10. Il necessario riferimento del PNRR al quadro ordinamento unionale	1033
10.1. Premessa introduttiva	1033
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	1033
10.3. La tutela del bilancio attraverso i meccanismi dissuasivi di eventuali pregiudizi degli interessi finanziari dell'Unione europea	1035
10.3.1. Il pericolo afferente l'integrità dell'erario attraverso il decremento degli strumenti di dequotazione dei controlli	1036
10.3.2. Il decremento delle garanzie giurisdizionali erariali	1037
10.3.2.1. La novella dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020	1038
10.3.2.2. La nuova norma introdotta dall'art. 1, co. 12-quinquies, lett. A), del d.l. n. 44/2023 (di conversione in legge, con modificazioni, ad opera dell'art. 1, co. 1, legge n. 74/2023)	1041
11. La sentenza Corte cost. 132/2024 e le ragioni giustificatrici (temporanee) della riduzione delle garanzie erariali	1045
11.1. Paura della firma e valutazioni di compatibilità ordinamentale	1046
11.2. Le ulteriori ragioni giustificatrici dell'intervento normativo. La situazione contingente e le risorse del PNRR	1047
11.3. La complessità del quadro normativo	1048
11.4. La malintesa idea della responsabilità e dei controlli quali	

	possibili ostacoli ed appesantimenti all'attività amministrativa	1049
11.5.	L'esigenza di tutela dei diritti e la affermata riduzione delle risorse destinate	1050
11.6.	Il concetto di risultato...	1052
11.7.	...e la sua necessaria declinazione in termini di legalità	1052
12.	Il (potenziale) decremento delle garanzie giurisdizionali sul piano penale	1054
12.1.	Esigenze di semplificazione dell'azione amministrativa e fattispecie penale dell'abuso d'ufficio	1054
12.2.	La sentenza della Consulta sulla "paura della firma" e l'abolizione del reato di abuso d'ufficio	1060
12.3.	Le ripercussioni ordinamentali dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio	1061