

INDICE

<i>Presentazione di Angelo Buscema</i>	xxv
<i>Gli Autori</i>	xxvii

PARTE PRIMA LA CORTE DEI CONTI

Capitolo 1

LA CORTE DEI CONTI: ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI

di *Francesco Vetrò*

1. L'organizzazione.	3
1.1. Le Sezioni giurisdizionali regionali.	5
1.2. Le Sezioni giurisdizionali centrali d'appello.	10
1.3. Le Sezioni riunite e le Sezioni riunite in speciale composizione.	10
2. I giudici della Corte dei conti.	14
2.1. L'ordinamento della magistratura contabile attraverso il prisma del principio di indipendenza.	14
2.2. Il Consiglio di presidenza.	16
3. Le funzioni della Corte dei conti.	18

PARTE SECONDA LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Sezione I

I PROFILI SOSTANZIALI DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Capitolo 2

LE TECNICHE DI PROTEZIONE DELLE RISORSE PATRIMONIALI ERARIALI

di *Marco Smioldo*

1. Introduzione.	25
2. La responsabilità contabile.	27
3. La responsabilità amministrativa.	28

3.1. La responsabilità amministrativa secondo la tecnica ricognitivo-confermativa degli obblighi di servizio.	31
3.2. Le ipotesi di rinvio per presupposizione alla nozione normativa di responsabilità amministrativa, erariale, contabile.	36
4. Le fattispecie sanzionatorie pure.	38

Capitolo 3

IL RAPPORTO DI SERVIZIO

di *Biagio Giliberti*

1. Premessa. Il rapporto organico quale criterio di individuazione della giurisdizione erariale.	47
2. Il rapporto di servizio.	52
3. Tendenze evolutive.	60

Capitolo 4

IL NESSO CAUSALE

di *Arturo Iadecola*

1. La rilevanza del nesso causale nel sistema della responsabilità amministrativo-contabile.	65
2. Il criterio di accertamento del nesso causale.	67
3. Alcune considerazioni.	72

Capitolo 5

L'ELEMENTO SOGGETTIVO DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

di *Angelo Canale*

1. Il carattere personale della responsabilità.	75
2. Intramissibilità agli eredi e il tema delle sentenze di accertamento.	78
3. Ancora sulla sentenza di accertamento.	81
4. L'elemento psicologico richiesto.	81
5. La colpa grave.	85
6. Colpa grave: la concezione normativa.	87
7. Il dolo.	88
8. Il difetto di colpa grave, <i>ex art. 17, comma 30-quater</i> del d.l. n. 78/2009, convertito dalla l. n. 102/2009 e s.m.i.	90
9. Il codice di giustizia contabile: rilevanza dei pareri espressi dalla Corte dei conti nell'esercizio della funzione consultiva ai fini dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa.	92
10. L'errore scusabile.	93
11. L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.	94

Capitolo 6

IL DANNO E LA SUA QUANTIFICAZIONEdi *Gabriele Bottino*

1.	Inquadramento del tema.....	97
2.	Il danno: profili generali.	98
3.	Il danno erariale.....	100
4.	Il danno pubblico.....	101
5.	La quantificazione del danno: le regole generali.....	103
6.	La quantificazione del danno, all'interno di alcune fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa.....	107

Sezione II

FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Capitolo 7

**IL DANNO PATRIMONIALE CON O
SENZA ARRICCHIMENTO**di *Claudia Figliolia*

1.	Le trasformazioni del danno e della responsabilità contabile.....	113
1.1.	La depatrimonializzazione.....	113
1.2.	La detipizzazione.....	117
2.	L'arricchimento nel giudizio contabile.....	120
2.1.	La <i>compensatio lucri cum damno</i> nella giurisprudenza contabile.....	120
2.2.	Il concetto di "finanza pubblica allargata".....	123
3.	La <i>ratio</i> risarcitoria nel giudizio contabile.....	126
3.1.	L'autonomia della giurisdizione contabile in materia di risarcimento del danno.....	126
3.2.	Il potere riduttivo del giudice contabile.....	128
3.3.	Responsabilità solidale e divisibilità del danno.....	129

Capitolo 8

IL DANNO ALL'IMMAGINEdi *Veronica Varone*

1.	Il danno all'immagine della p.a. nell'evoluzione giurisprudenziale.....	131
2.	L'ambito oggettivo: i reati.....	135
3.	L'ambito soggettivo: i soggetti danneggiati.....	140
4.	Il danno all'immagine della p.a. tra unitarietà della categoria e pluralità di fattispecie ad essa riconducibili.....	142

Capitolo 9

**DANNO ALLA CONCORRENZA O
DA OMESSA CONCORRENZA**di *Paolo Clarizia*

1.	L'origine pretoria della nozione di danno alla concorrenza.....	149
2.	I tratti essenziali del danno alla concorrenza come elaborato dalle Corti regionali.....	152
3.	Danno da pagamento in assenza di un titolo valido.....	154
4.	Il danno da omessa concorrenza.....	159
4.1.	L'elemento soggettivo e le condotte.....	160
4.2.	Il danno e i criteri di quantificazione.....	161
4.3.	I soggetti passivi.....	164
4.4.	Il regime della prescrizione.....	165
4.5.	La cumulabilità con altre tipologie di illeciti contabili.....	167
5.	L'inesistenza di una nozione unitaria di danno alla concorrenza.....	168

Capitolo 10

IL DANNO DA DISSERVIZIOdi *Massimo Nunziata*

1.	Il danno da disservizio: inquadramento generale.....	171
2.	Danno da disservizio ed efficienza pubblica.....	175
3.	Il danno da disservizio tra servizi pubblici e funzione pubblica.....	177
3.1.	Il danno da disservizio nel campo dei servizi pubblici.....	179
3.2.	La graduale estensione della fattispecie alla funzione pubblica: il danno da esercizio illecito e penalmente rilevante di pubbliche funzioni.....	182
3.3.	L'asservimento del servizio.....	185
3.4.	Danno da disservizio e lesione del buon andamento.....	185
3.5.	Il danno da mancata resa del servizio.....	189
3.6.	L'utilizzo improprio di beni strumentali della pubblica amministrazione.....	190
3.7.	Il danno derivante dalla alterazione delle tempistiche procedurali.....	192
4.	Il problema della quantificazione del disservizio.....	196
4.1.	L'individuazione del danno tra violazione del sinallagma gius-lavoristico e impatto del disservizio sull'azione amministrativa e sulla collettività.....	198
4.2.	Il danno da disservizio quale danno "aggiuntivo" di carattere patrimoniale.....	206
4.3.	La valutazione equitativa del danno.....	210
4.4.	La <i>compensatio lucri cum damno</i> e il potere riduttivo.....	215
5.	L'accertamento dell'elemento soggettivo.....	220
6.	Il nesso di causalità.....	228
7.	Osservazioni di sintesi sull'evoluzione pretoria in tema di danno da disservizio.....	230

Capitolo 11
**PROFILI SOSTANZIALI DEL
 DANNO DA TANGENTE**

di *Filippo D'Angelo*

1.	L'atipicità del danno erariale (cenni).....	233
2.	Tangenti e corruzione amministrativa.....	236
3.	Corruzione e appalti pubblici: il quadro normativo.....	238
4.	Strumenti di contrasto della corruzione nel settore dei contratti pubblici: i protocolli di legalità.....	242
5.	<i>Segue</i> : la disciplina dei piani anticorruzione.....	245
6.	<i>Segue</i> : la trasparenza amministrativa.....	246
7.	<i>Segue</i> : i codici di comportamento.....	248
8.	Gli elementi sostanziali del danno erariale da tangente.....	249

Capitolo 12
IL DANNO INDIRETTO
 di *Evaristo Maria Fabrizio*

1.	Premessa: la rilevanza della fattispecie di danno indiretto.....	255
1.1.	Il perimetro del danno indiretto: la responsabilità della p.a. per danni cagionati ai terzi e la responsabilità amministrativa del dipendente pubblico.....	258
2.	Gli elementi costitutivi del danno indiretto.....	261
3.	L'azione di rivalsa.....	263
3.1.	I rapporti tra giudizi.....	265
3.1.1.	La possibile concorrenza delle azioni di rivalsa.....	268
3.1.2.	Gli effetti del giudicato risarcitorio nel successivo giudizio di responsabilità amministrativa.....	271
3.1.3.	Questioni aperte sul rapporto tra giudizi.....	273
3.2.	Prescrizione dell'azione di rivalsa e decorrenza del termine.....	276
3.2.1.	La <i>querelle</i> giurisprudenziale.....	278
3.2.2.	Profili critici insoluti.....	282

Capitolo 13
**RESPONSABILITÀ ERARIALE E
 SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA**

di *Chiara Bassolino*

1.	Premessa.....	289
2.	Le azioni di responsabilità nel codice civile.....	292
3.	La giurisprudenza in materia di società a partecipazione pubblica prima del testo unico.....	295
4.	La responsabilità erariale e la giurisdizione della Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica alla luce del testo unico.....	302

Capitolo 14

IL DANNO DA PERDITA DI CHANCEdi *Matteo Pompei*

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Premessa: nozione, origine e applicabilità del danno da perdita di <i>chance</i> .. | 313 |
| 2. | Responsabilità e risarcibilità del danno..... | 316 |
| 3. | <i>Chance</i> , lucro cessante e danno emergente..... | 318 |
| 4. | La perdita di <i>chance</i> nell'ambito della contabilità pubblica..... | 322 |

Capitolo 15

IL DANNO DA ILLEGITTIMO CONFERIMENTO DI INCARICHI DI COLLABORAZIONE E CONSULENZAdi *Andrea Giordano*

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Introduzione..... | 327 |
| 2. | Fenomenologia degli incarichi..... | 328 |
| 3. | Sui presupposti di legittimità degli incarichi..... | 334 |
| 4. | L'illegittimo conferimento di incarichi tra 'prevenzione' e 'cura'. Le conseguenze di diritto amministrativo-contabile tra regole vigenti e <i>jus condendum</i> | 340 |

Capitolo 16

IL DANNO DA RESPONSABILITÀ MEDICAdi *Marco Smiroldo*

- | | | |
|------|--|-----|
| 1. | Lo statuto delle responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie..... | 351 |
| 2. | La responsabilità amministrativa per <i>medical malpractice</i> : l'ambito d'applicazione temporale delle norme sostanziali e processuali..... | 354 |
| 3. | I profili sostanziali della responsabilità amministrativa degli esercenti le professioni sanitarie: la giurisdizione della Corte dei conti..... | 356 |
| 3.1. | <i>Segue</i> : la condotta lesiva e la rilevanza dei giudicati e degli accertamenti operati dal giudice ordinario..... | 358 |
| 3.2. | <i>Segue</i> : il titolo soggettivo della responsabilità. Il dolo, la colpa grave ed il rilievo delle linee guida o delle buone pratiche clinico-assistenziali.. | 362 |
| 3.3. | Il nesso causale..... | 366 |
| 3.4. | I danni risarcibili e la loro liquidazione..... | 373 |
| 4. | I profili processuali della responsabilità amministrativa degli esercenti le professioni sanitarie: l'ammissibilità dei verbali di gestione del rischio, la rilevanza delle prove assunte in altri giudizi e la condizione d'ammissibilità dell'azione erariale..... | 376 |

Capitolo 17

**IL DANNO DA OMESSO VERSAMENTO
DEL COMPENSO DA PARTE DEL DIPENDENTE
PUBBLICO INDEBITO PERCETTORE**di *Gianluca Albo*

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | La fattispecie prevista dall'articolo 53 comma 7 e 7-bis d.lgs. n. 165/2001. . | 381 |
| 2. | <i>Segue</i> : attività non autorizzate ma autorizzabili e attività non autorizzate e non autorizzabili..... | 382 |
| 3. | <i>Segue</i> : l'iniziale orientamento "pancontabilistico" della giurisprudenza ordinaria e contabile e il successivo <i>revirement</i> "extracontabile" delle Sezioni Unite. | 384 |
| 4. | <i>Segue</i> : sintesi delle possibilità interpretative e riparto di giurisdizione..... | 389 |
| 5. | <i>Segue</i> : riflessioni conclusive e spunti <i>de iure condendo</i> | 390 |

Capitolo 18

IL DANNO AMBIENTALEdi *Eleonora Lener*

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Ambiente come bene giuridico e danno all'ambiente come danno pubblico erariale. Genesi storica..... | 393 |
| 2. | Il danno ambientale nell'abrogato art. 18 l. n. 349/1986. | 395 |
| 3. | Il nuovo danno ambientale: testo unico dell'ambiente e successivi interventi legislativi. | 398 |
| 4. | I limiti e le possibilità della giurisdizione della Corte dei conti in materia di danno all'ambiente. | 407 |

Sezione III

FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA

Capitolo 19

LA RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA PECUNIARIAdi *Angelo Canale e Fulvio Maria Longavita*

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Premessa. | 415 |
| 2. | Differenze tra responsabilità erariale risarcitoria e sanzionatoria. | 417 |
| 3. | <i>Segue</i> : il problema del rito applicabile. | 423 |
| 4. | Il nuovo rito sulle fattispecie di responsabilità sanzionatorie pecuniarie. Caratteristiche salienti. Possibili difficoltà attuative del principio di concentrazione. | 427 |
| 5. | <i>Segue</i> : possibili difficoltà attuative del principio di concentrazione nel nuovo rito sulle fattispecie di responsabilità sanzionatorie pecuniarie. | 431 |
| 6. | Il problema dell'applicazione della sanzione di nullità degli atti e dei contratti..... | 432 |
| 7. | <i>Segue</i> : le sanzioni sullo <i>status</i> soggettivo, ovvero le c.d. "sanzioni politiche".. | 442 |
| 8. | Il giudizio di responsabilità sanzionatoria come forma di raccordo delle | |

	funzioni di controllo e di giurisdizione.....	445
9.	Primi casi applicativi del nuovo rito.	456
10.	Considerazioni ulteriori sull'applicazione delle sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 133 c.g.c.....	458
11.	La responsabilità erariale sanzionatoria alla luce dei principi CEDU.....	461

PARTE TERZA
LA RESPONSABILITÀ CONTABILE

Capitolo 20

	INTRODUZIONE: L'ATTIVITÀ DI RENDICONTAZIONE GENERALE E SPECIALE	
	di <i>Giovanni Comite</i>	467

Capitolo 21

	GESTIONI AMMINISTRATIVE E CONTABILI	
	di <i>Giovanni Comite</i>	469

Capitolo 22

	L'OBBLIGO DI RENDERE IL CONTO GIUDIZIALE: FONDAMENTO E FUNZIONE	
	di <i>Giovanni Comite</i>	473

Capitolo 23

	I SOGGETTI OBBLIGATI A RENDERE IL CONTO GIUDIZIALE: GLI AGENTI CONTABILI	
	di <i>Giovanni Comite</i>	485

Capitolo 24

	GLI OBBLIGHI DEGLI AGENTI CONTABILI: LA RENDICONTAZIONE	
	di <i>Giovanni Comite</i>	497

Capitolo 25

	IL C.D. "MANEGGIO"	
	di <i>Giovanni Comite</i>	503

Capitolo 26

	L'"OBBLIGO DI CUSTODIA"	
	di <i>Giovanni Comite</i>	505

Capitolo 27

IL TITOLO SOGGETTIVO DELLA RESPONSABILITÀdi *Giovanni Comite* 507

Capitolo 28

IL GIUDIZIO PER RESA DI CONTO E SUL CONTO: CENNIdi *Giovanni Comite*

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | L'introduzione del giudizio — Il giudizio per resa di conto..... | 512 |
| 2. | L'istruttoria..... | 516 |
| 3. | La decisione: il discarico, il debito e l'obbligo restitutorio, la rettifica dei resti, le decisioni interlocutorie..... | 517 |
| 4. | Rapporti tra giudizio di conto e di responsabilità..... | 519 |
| 5. | L'estinzione del giudizio di conto..... | 520 |

PARTE QUARTA

CONTABILITÀ E CONTROLLO

Sezione I

PARTE GENERALE

Capitolo 29

**LA CONTABILITÀ E LA FINANZA PUBBLICA:
EVOLUZIONE FUNZIONALE E PROSPETTIVE**di *Giuseppe Maria Mezzapesa* 527

Capitolo 30

**LA RILEVANZA DEI
CONTROLLI NELL'ORDINAMENTO CONTABILE:
IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI**di *Giuseppe Maria Mezzapesa* 533

Capitolo 31

LE FUNZIONI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTIdi *Giuseppe Maria Mezzapesa*

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Premessa..... | 539 |
| 2. | Il controllo di legittimità sugli atti..... | 541 |
| 3. | Il controllo sulla gestione, sugli enti e l'attività di referto al Parlamento..... | 544 |
| 4. | Il controllo di legittimità-regolarità..... | 548 |

Capitolo 32

LA FUNZIONE CONSULTIVA DELLA CORTE DEI CONTIdi *Giuseppe Maria Mezzapesa* 555

Capitolo 33

**IL BILANCIO DELLO STATO E
LA “NUOVA GOVERNANCE EUROPEA”**di *Giuseppe Maria Mezzapesa*

1.	Premessa.....	561
2.	I nuovi principi costituzionali in materia di bilancio.....	564
3.	La riforma del sistema normativo-contabile.....	567
4.	Il ciclo del bilancio.....	570
5.	La legge di bilancio.....	573

Capitolo 34

BILANCIO DI COMPETENZA E BILANCIO DI CASSAdi *Giuseppe Maria Mezzapesa*

1.	Potenziamento del bilancio di cassa.....	579
2.	Il nuovo impegno.....	581
3.	L'accertamento “qualificato”.....	584

Capitolo 35

LA STRUTTURA DEL BILANCIOdi *Giuseppe Maria Mezzapesa*

1.	Le classificazioni.....	589
2.	Le variazioni al bilancio.....	594

Capitolo 36

IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATOdi *Giuseppe Maria Mezzapesa* 597

Capitolo 37

LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGIdi *Giuseppe Maria Mezzapesa*

1.	Premessa.....	601
2.	I controlli operati dalla Corte dei conti.....	603
3.	Le tecniche di copertura.....	605

Capitolo 38

**I BILANCI DEGLI ALTRI ENTI PUBBLICI:
IL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE**di *Giuseppe Maria Mezzapesa* 609

Sezione II
PARTE SPECIALE

Capitolo 39

**CONTABILITÀ FINANZIARIA, CONTABILITÀ ECONOMICA
E CONTABILITÀ ANALITICA COME
“MATERIA” E COME “TECNICA”.
IN PARTICOLARE, IL PRINCIPIO DELLA
COMPETENZA FINANZIARIA POTENZIATA
E LE SUE DECLINAZIONI**

di *Francesco Sucameli*

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | La contabilità come tecnica, le sue forme e suoi scopi. Le opzioni della “contabilità pubblica”..... | 619 |
| 2. | Della contabilità e dei suoi strumenti: il bilancio come “bene pubblico”. | 628 |
| 3. | La rilettura del combinato disposto degli artt. 100 e 103 Cost. dopo la l. cost. n. 1/2012: “la” competenza giurisdizionale in materia di contabilità pubblica.. | 631 |
| 4. | Struttura essenziale del risultato di amministrazione e l’obbligo di diritto pubblico di recuperare lo squilibrio..... | 638 |
| 5. | La contabilità pubblica e la competenza finanziaria potenziata nel d.lgs. n. 118/2011. Criteri di imputazione a bilancio. | 642 |
| 6. | La c.d. “sostenibilità finanziaria” come criterio di copertura qualificata della spesa e i limiti all’applicazione delle quote vincolate..... | 652 |

Capitolo 40

**L’EQUILIBRIO DEI BILANCI PUBBLICI NELLA
CARTA COSTITUZIONALE E
NELLA LEGISLAZIONE ORDINARIA.
PRESUPPOSTI E LIMITI AL RIPIANO PLURIENNALE
DEI DISAVANZI DI AMMINISTRAZIONE
DEGLI ENTI LOCALI E DELLE REGIONI**

di *Francesco Sucameli*

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | La peculiarità della decisione di bilancio come “bene pubblico” e del suo contenuto normativo: il limite interno dell’obbligo di motivazione. | 659 |
| 2. | La struttura dinamica della decisione di bilancio, del suo contenuto, del soggetto interessato..... | 668 |
| | a) Il bilancio di previsione e la sua intima connessione con la forma di Stato e di Governo..... | 670 |
| | b) L’effetto “certativo” e l’effetto “prescrittivo” della decisione di rendiconto ed il correlato giudizio di parificazione della Corte dei conti. | 674 |
| | c) La clausola generale di equilibrio e le altre misure di salvaguardia, nella continuità di bilancio..... | 678 |
| | d) I limiti esterni alla decisione di bilancio: l’equilibrio come coordinata temporale attraverso cui si realizza la solidarietà intergenerazionale e si evita la distorsione di funzionamento del mercato. La “accountability” | 685 |

3.	La ragionevolezza della decisione di bilancio: la differenza tra equilibrio e pareggio di bilancio nella Costituzione italiana.	690
4.	Il significato del risultato di amministrazione nel d.lgs. n. 118/2011 ed il contesto sostanziale della legge di bilancio, di previsione e di rendiconto. ..	694
5.	Disavanzi “ortodossi” ed “eterodossi”: i limiti alle norme di ripiano pluriennale e alla loro applicazione “elusiva”.	696
6.	I piani di rientro straordinari. La regola del ribaltamento.	701
7.	La sentenza di San Valentino e l’incostituzionalità dei ripiani pluriennali irragionevoli	704

Capitolo 41

ARMONIZZAZIONE, COORDINAMENTO E CONSOLIDAMENTO DEI CONTI PUBBLICI. LE ESIGENZE DA SODDISFARE E GLI STRUMENTI DI INTERVENTO NORMATIVO

di *Donato Centrone*

1.	L’armonizzazione dei bilanci pubblici	715
1.1.	L’evoluzione normativa del processo di armonizzazione.....	718
1.2.	L’armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali.	722
1.3.	L’armonizzazione dei bilanci degli enti del servizio sanitario nazionale.	724
1.4.	Armonizzazione e garanzia degli equilibri di bilancio.	728
1.5.	Armonizzazione, monitoraggio e coordinamento informativo.	732
1.6.	Armonizzazione e regole di coordinamento della finanza pubblica.....	733
1.7.	Armonizzazione dei bilanci e autonomie speciali.	736
2.	Il coordinamento della finanza pubblica.	738
2.1.	Il coordinamento della finanza pubblica alla luce della riforma costituzionale n. 1/2012.	741
2.2.	La rinnovata definizione di “ <i>equilibrio di bilancio</i> ” quale strumento di coordinamento della finanza pubblica.	745
2.3.	Il coordinamento della finanza pubblica quale strumento di sostenibilità e contenimento del debito.....	749
2.4.	Il coordinamento delle politiche di crescita della spesa.	752
2.5.	Coordinamento della finanza pubblica e controlli della Corte dei conti.	754
2.6.	I limiti di finanza pubblica in materia di personale.	756
2.7.	I limiti alle spese di funzionamento. I margini di compensazione e le modalità alternative di conseguimento dell’obiettivo.....	759
2.8.	Coordinamento e regole di limitazione agli acquisti.	761
2.9.	Coordinamento della finanza pubblica ed autonomia regionale.....	762
3.	Il consolidamento dei conti pubblici.	763
3.1.	Il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.	764
3.2.	I conti consolidati di cassa.	765
3.3.	Il bilancio consolidato degli enti territoriali.	768
3.4.	Il bilancio consolidato degli enti del servizio sanitario nazionale.	773

Capitolo 42

**LA COPERTURA DI SPESE DI INVESTIMENTO,
IN PARTICOLARE MEDIANTE L'UTILIZZO
DI INDEBITAMENTO.**

LE FATTISPECIE SPECIALI:

I MUTUI AUTORIZZATI E NON CONTRATTI

di *Donato Centrone*

1.	Le disposizioni costituzionali.....	777
1.1.	Il rapporto fra le limitazioni costituzionali poste all'indebitamento degli enti territoriali ed il rispetto della regola del "pareggio di bilancio".....	785
2.	Le definizioni di "indebitamento" e "investimento" ai fini dell'applicazione dell'art. 119, comma 6, Cost.....	787
2.1.	La qualificazione delle cartolarizzazioni come indebitamento.....	792
2.2.	La qualificazione come indebitamento dei contratti di partenariato pubblico-privato.....	796
3.	Le disposizioni della legge n. 243/2012, attuativa dell'art. 81, comma sesto, della Costituzione.....	800
3.1.	Il ricorso all'indebitamento da parte di regioni ed enti locali.....	804
3.2.	Il concorso degli enti territoriali e non territoriali alla sostenibilità del debito pubblico.....	805
4.	La sostenibilità dell'indebitamento — I limiti finanziari alla contrazione.....	806
4.1.	Sostenibilità del debito e concessione di garanzie.....	809
4.2.	Sostenibilità del debito e operazioni di finanza c.d. derivata.....	814
5.	La copertura delle spese di investimento mediante indebitamento nell'ordinamento contabile degli enti territoriali.....	815
5.1.	La copertura delle spese di investimento delle regioni mediante la mera autorizzazione alla contrazione di mutui.....	818
5.2.	La disciplina introdotta dalla legge di bilancio per il 2019.....	826

Capitolo 43

**IL RICONOSCIMENTO DEI DEBITI
FUORI BILANCIO NEGLI ENTI LOCALI E
NELLE ALTRE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.
IL RAPPORTO CON L'AZIONE DI
INGIUSTIFICATO ARRICCHIMENTO**

di *Donato Centrone*

1.	Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Funzione, presupposti e limiti... ..	831
2.	Il riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive....	836
2.1.	Il riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze del giudice tributario.....	841
3.	Il rapporto con la previa, insufficiente, assunzione dell'impegno contabile..	842
4.	Il rapporto con il previo accantonamento a fondi rischi e oneri	845
5.	Le fonti di finanziamento utilizzabili.....	848
6.	Rateizzazione e imputazione al bilancio.....	854

7.	L'azione generale di ingiustificato arricchimento. I rapporti con le procedure di riconoscimento di debito.....	858
8.	Arricchimento senza causa e somma urgenza.....	860
9.	L'arricchimento senza causa della pubblica amministrazione: il riconoscimento dell'utilità della prestazione.....	861
10.	Il rapporto tra l'arricchimento senza causa e la disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio negli enti locali.....	862
11.	Legislazione regionale e limiti all'azione di arricchimento senza causa verso le pubbliche amministrazioni.....	865
12.	Forma del contratto e riconoscimento del debito fuori bilancio.....	866

Capitolo 44

IL SISTEMA DEGLI ACCANTONAMENTI E DEI FONDI NELLA CONTABILITÀ FINANZIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI. RATIO NORMATIVA E STRUMENTI DI INTERVENTO

di *Donato Centrone*

1.	Accantonamenti e fondi nel sistema armonizzato di contabilità degli enti territoriali.....	871
1.1.	Il fondo pluriennale vincolato.....	875
2.	Il fondo crediti di dubbia esigibilità.....	882
2.1.	Le modalità di quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità..	887
2.2.	FCDE e controllo interno sugli equilibri finanziari.....	894
2.3.	Il rapporto fra il fondo da anticipazioni liquidità ed il fondo crediti di dubbia esigibilità.....	895
3.	I fondi rischi e oneri.....	902
4.	Il fondo perdite società partecipate.....	905
4.1.	I rapporti con i limiti al soccorso finanziario delle società pubbliche..	910

Capitolo 45

LE DECLINAZIONI INTERNE DEL PATTO DI STABILITÀ. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA FRA ESIGENZE DI EQUILIBRIO DEI CONTI PUBBLICI, RISPETTO DEGLI OBIETTIVI EUROPEI E TUTELA DELL'AUTONOMIA

di *Francesco Sucameli*

1.	La genesi del c.d. Patto di stabilità interno. Il patto di stabilità e crescita europeo (PSC).....	917
2.	I diversi modelli normativi di patto di stabilità interno (PSI) e l'elusione del patto come fattispecie a dolo "oggettivo".....	923
3.	L'odierno Saldo di finanza pubblica (SFP).....	929
4.	Il sistema di "limitazioni" e "sanzioni" a corredo dell'effettività del pareggio di bilancio.....	932
5.	La giurisprudenza costituzionale a tutela dell'equilibrio di bilancio delle autonomie e le "contromisure" legislative nella legge di bilancio 2019.....	934

6. La L. n. 243/2012 come legge rinforzata e di paradigma. La sopravvivenza dell'art. 9 dopo l'abolizione delle "sanzioni" da parte della legge di bilancio 2019: la manovra correttiva per i disavanzi registrati nell'anno di competenza..... 944

Capitolo 46

**I LIMITI DI FINANZA PUBBLICA ALLE ASSUNZIONI
ED AL TRATTAMENTO ECONOMICO,
ANCHE ACCESSORIO, DEL PERSONALE.
IN PARTICOLARE, GLI AMBITI DI INTERVENTO
DELLA LEGISLAZIONE CONCORRENTE REGIONALE**

di *Stefania Anna Dorigo*

1. Il contenimento delle spese per il personale delle Regioni e degli enti locali. *Ratio* della soggezione ai limiti di finanza pubblica e sintesi del quadro normativo vigente. 955
 A) Limiti di spesa per il personale 956
 B) Contenimento degli oneri accessori..... 958
 C) Limiti alla capacità assunzionale..... 965
 2. I controlli della Corte dei conti in materia di personale..... 968
 3. Gli ambiti di intervento della legislazione concorrente regionale. 976

Capitolo 47

**I PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE
DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE.
PRESUPPOSTI E PARAMETRI NORMATIVI.
NATURA ED ESITI DEL CONTROLLO AFFIDATO
ALLE SEZIONI REGIONALI DELLA CORTE DEI CONTI**

di *Cristian Pettinari*

1. Il "processo" di revisione delle partecipazioni societarie..... 981
 2. La revisione straordinaria delle partecipazioni..... 987
 3. La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche..... 993

Capitolo 48

**LA GESTIONE DEL PERSONALE IN SERVIZIO PRESSO
LE SOCIETÀ PUBBLICHE. IN PARTICOLARE,
LA DISCIPLINA DELLE ASSUNZIONI
ED IL RIASSORBIMENTO DEL PERSONALE IN ESUBERO**

di *Cristian Pettinari*

1. La disciplina contenuta nel testo unico..... 997
 2. La specifica posizione dei dipendenti delle società partecipate rispetto alle altre categorie del c.d. "pubblico impiego". 1004
 3. I problemi "sul campo"..... 1010

Capitolo 49

**LE SITUAZIONI DI CRISI ECONOMICO-PATRIMONIALE
E FINANZIARIA DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE
DA ENTI PUBBLICI**

di *Cristian Pettinari*

1. Premessa.....	1013
2. Il d.lgs. n. 175/2016: le novità del testo unico.....	1014
3. Crisi della società partecipata ed obblighi dell'organo esecutivo.....	1016
4. Crisi della società partecipata ed interventi dei soci pubblici: il « soccorso finanziario » delle partecipate.....	1019

Capitolo 50

**IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO DELLE REGIONI**

di *Francesco Sucameli*

1. Il quadro normativo e la natura del giudizio di parifica: il controllo con le “formalità della giurisdizione contenziosa”. Procedura e contraddittorio.....	1021
2. Oggetto ed effetti della rendicontazione e conseguenti funzioni del giudizio di parifica.....	1026
3. L'ampliamento del parametro del giudizio di parificazione.....	1030
4. La natura della giurisdizione, i poteri del giudice e gli esiti del giudizio di parificazione: il giudicato contabile.....	1034
5. Tipi di dispositivo e limiti alla rilevanza di questioni di costituzionalità.....	1038
6. Le questioni di costituzionalità sollevabili nel giudizio di parifica. La legittimazione nei giudizi di controllo e la progressiva estensione dell'oggetto (legge rilevante) e del parametro.....	1046

Capitolo 51

**IL CONTROLLO DI LEGALITÀ FINANZIARIA SUI BILANCI
DI PREVISIONE E SUI RENDICONTI DEGLI ENTI LOCALI**

di *Stefania Anna Dorigo*

1. Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci di previsione e su quelli consuntivi (c.d. rendiconti) degli enti locali: fondamento normativo, tipologia del controllo e sua compatibilità con il quadro costituzionale, modalità di svolgimento delle verifiche.....	1059
2. L'oggetto del controllo svolto ai sensi dell'art. 1, comma 166 e ss., della legge n. 266/2005.....	1065
2.1. Rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno.....	1067
2.2. Osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119 della Costituzione e sostenibilità dell'indebitamento.....	1071
2.3. Fattispecie che possono incidere sugli equilibri di bilancio (anche prospettici) dell'ente.....	1074
2.3.1. Gestione dei residui.....	1075
2.3.2. Tensione nei flussi di cassa.....	1077

2.3.3.	Corretta stima del risultato di amministrazione; utilizzo dell'avanzo di amministrazione e recupero di eventuali disavanzi..	1080
2.3.4.	Evoluzione del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità.....	1085
2.3.5.	Andamento delle riscossioni e dei pagamenti.....	1088
2.3.6.	Formazione di debiti fuori bilancio (DFB).....	1089
2.3.7.	Rapporti con gli organismi partecipati.....	1091
2.3.8.	Rispetto dei limiti di spesa in materia di personale.....	1094
3.	La natura delle pronunce delle Sezioni territoriali e i loro possibili esiti. In particolare, il blocco dei programmi di spesa.....	1094
4.	L'impugnativa delle pronunce emesse dalle Sezioni della Corte dei conti in sede di controllo sulla legalità finanziaria dei bilanci degli enti locali.....	1101

Capitolo 52

LE SITUAZIONI DI CRISI FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI: I PIANI DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE E LA PROCEDURA DI DISSESTO GUIDATO

di *Stefania Anna Dorigo*

1.	La crisi finanziaria degli enti locali: lo stato di dissesto.....	1105
2.	Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale. <i>Ratio</i> dell'istituto, procedimento di adozione, suoi contenuti ed effetti.....	1108
3.	Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale e i controlli della Corte dei conti.....	1114
3.1.	Il giudizio delle Sezioni di controllo della Corte dei conti in merito alla approvazione o al rigetto del piano.....	1114
3.2.	Il monitoraggio della Corte dei conti sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale.....	1118
3.3.	L'impugnativa delle decisioni assunte dalle Sezioni regionali in sede di esame dei piani di riequilibrio. Il sindacato delle Sezioni Riunite in speciale composizione.....	1121
4.	La procedura di c.d. dissesto guidato.....	1127
4.1.	L'impugnazione delle pronunce della Corte dei conti nell'ambito della procedura di dissesto guidato.....	1130

Capitolo 53

IL CONTROLLO DI LEGALITÀ FINANZIARIA SUI BILANCI DEGLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

di *Michele Calaprice*

1.	Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci di esercizio degli enti del SSN..	1133
2.	Gli enti del servizio sanitario assoggettati al controllo.....	1135
3.	I parametri normativi del controllo.....	1136
4.	Il procedimento di controllo.....	1145
5.	Gli esiti del controllo sui bilanci degli enti del SSN.....	1153
6.	L'impugnazione delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo.....	1162

Capitolo 54

**IL CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ SU ATTI.
ESTENSIONE, PARAMETRI ED ESITI**di *Stefania Anna Dorigo*

1.	Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Cenni storici e attuale configurazione.....	1165
2.	Il procedimento di controllo preventivo.	1169
3.	L'estensione del controllo, ossia gli atti sottoposti a controllo.	1171
4.	I parametri dell'esame condotto dalla Corte dei conti. La proponibilità di questioni di legittimità costituzionale.	1186
5.	Gli esiti del procedimento di controllo preventivo di legittimità. In particolare, la registrazione con riserva.	1192

Capitolo 55

**IL RAPPORTO FRA SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI
ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
E CONTROLLI ESTERNI DELLA CORTE DEI CONTI,
IN PARTICOLARE NEI CONFRONTI DEGLI
ENTI TERRITORIALI E DELLE
SOCIETÀ PARTECIPATE DA QUESTI ULTIMI**di *Michele Calaprice*

1.	Considerazioni introduttive.	1197
2.	Le verifiche della Corte dei conti sul funzionamento dei sistemi di controllo interno alle p.a.....	1199
3.	Le verifiche della Corte dei conti sul sistema dei controlli interni degli enti locali.	1200
4.	Il sistema dei controlli interni negli enti locali.....	1204
5.	Il referto annuale sui controlli interni del sindaco dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e del presidente della provincia.	1206
6.	La relazione annuale del presidente della regione sul funzionamento dei controlli interni e sui controlli effettuati.	1208
7.	Il controllo di regolarità amministrativo-contabile.	1210
8.	Il controllo di gestione negli enti locali.	1214
9.	Il controllo strategico.	1218
10.	Il controllo sugli equilibri finanziari.....	1221
11.	Il controllo di qualità dei servizi.....	1225
12.	Il controllo sulle società partecipate.	1228
13.	I controlli interni sulle società partecipate alla luce del testo unico sulle società pubbliche.	1230
14.	La responsabilità sanzionatoria.....	1235

Capitolo 56

**IL CONFERIMENTO DI INCARICHI A SOGGETTI ESTERNI
DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
E DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE,
ALLA LUCE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI
E DEL TESTO UNICO SULLE SOCIETÀ PUBBLICHE**

di *Michele Calaprice*

1.	Il conferimento di incarichi a personale esterno da parte della p.a.	1241
2.	L'estensione delle procedure per il conferimento di incarichi di consulenza e collaborazione alle società pubbliche.	1243
3.	Il conferimento di incarichi a professionisti esterni da parte di società a controllo pubblico dopo il d.lgs. n. 175/2016.	1245
4.	Il conferimento di incarichi di consulenza e collaborazione, da parte di enti locali e società partecipate, alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici..	1250
5.	Le indicazioni ANAC e le prime pronunce della magistratura amministrativa e contabile.	1259
6.	Considerazioni conclusive e profili interpretativi aperti.	1265
	<i>Indice analitico, a cura di Francesco Oliverio</i>	1273