

INDICE

| | |
|---|-------|
| <i>Presentazione di Guido Carlinò</i> | XXV |
| <i>Curatori e Autori</i> | XXVII |

PARTE PRIMA

LA CORTE DEI CONTI E LA SUA GIURISDIZIONE

Capitolo 1

LA CORTE DEI CONTI: L'ORGANIZZAZIONE E I GIUDICI

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: le funzioni e l'accesso .. | 14 |
| 2.2. Il Consiglio di Presidenza | 16 |

Capitolo 2

LA GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

di *Francesco Vetrò*

| | |
|--|----|
| 1. La Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale | 19 |
| 2. La funzione di controllo dopo la Costituzione del 1948 | 25 |
| 3. La strumentalità delle verifiche nella direzione della finanza pubblica | 29 |
| 4. L'incidenza europea nel coordinamento della finanza pubblica: la tutela degli equilibri di bilancio | 30 |
| 5. Il quadro tratteggiato dalla Corte costituzionale | 31 |
| 6. La giurisdizione contabile dopo la Costituzione | 33 |
| 7. La nozione di "materie di contabilità pubblica" | 35 |
| 8. La giurisdizione nella finanza pubblica allargata | 37 |
| 9. I giudizi di responsabilità ad azione di parte | 40 |
| 10. La conformazione della responsabilità amministrativo-contabile | 41 |
| 11. La giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativo-contabile | 45 |

| | | |
|-----|--|----|
| 12. | La sottoposizione alla giurisdizione contabile di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici e di società a prevalente capitale pubblico | 46 |
| 13. | Il giudizio di accertamento della responsabilità gestionale degli amministratori di società partecipate favorita dal socio pubblico | 59 |
| 14. | Il danno erariale indiretto: il rapporto fra il giudizio contabile e il giudizio civile | 64 |
| 15. | Il giudizio contabile e il suo nesso con il giudizio amministrativo | 65 |
| 16. | Il d.l. n. 76/2020 e il quadro economico degli Enti locali segnato dal Covid-19: modifiche alla responsabilità erariale e nuove prospettive di controllo sulla gestione | 67 |
| 17. | Il carattere unitario delle funzioni intestate alla Corte dei conti in ambito territoriale: garanzia dell'equilibrio economico-finanziario di corretta gestione delle risorse collettive e lotta dei fenomeni corruttivi | 72 |

PARTE SECONDA

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Sezione I

I PROFILI SOSTANZIALI DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Capitolo 3

LE TECNICHE DI PROTEZIONE DELLE RISORSE PATRIMONIALI ERARIALI

di *Marco Smioldo*

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Introduzione | 81 |
| 2. | La responsabilità contabile | 83 |
| 3. | La responsabilità amministrativa | 84 |
| 3.1. | La responsabilità amministrativa secondo la tecnica ricognitivo-confermativa degli obblighi di servizio | 88 |
| 3.2. | Le ipotesi di rinvio per presupposizione alla nozione normativa di responsabilità amministrativa, erariale, contabile | 92 |
| 4. | Le fattispecie sanzionatorie pure | 94 |

Capitolo 4

IL RAPPORTO DI SERVIZIO

di *Biagio Giliberti*

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Premessa. Il rapporto organico quale criterio di individuazione della giurisdizione erariale | 103 |
| 2. | Il rapporto di servizio | 108 |
| 3. | Tendenze evolutive | 117 |

Capitolo 5

IL NESSO CAUSALEdi *Arturo Iadecola*

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | La rilevanza del nesso causale nel sistema della responsabilità amministrativo-contabile | 123 |
| 2. | Il criterio di accertamento del nesso causale | 125 |
| 3. | Alcune considerazioni | 131 |

Capitolo 6

**L'ELEMENTO SOGGETTIVO
DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA**di *Angelo Canale*

| | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Premessa | 133 |
| 2. | Il carattere personale della responsabilità | 136 |
| 3. | L'intrasmissibilità agli eredi e il tema delle sentenze di accertamento | 139 |
| 4. | Ancora sulla sentenza di accertamento | 142 |
| 5. | L'elemento psicologico richiesto | 142 |
| | 5.1. La norma originaria | 142 |
| | 5.2. Le novità del c.d. decreto "semplificazioni" 2020 | 146 |
| 6. | La colpa grave | 148 |
| 7. | Colpa grave: la concezione normativa | 149 |
| 8. | Il dolo | 151 |
| 9. | 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. | 153 |
| 10. | 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 | 154 |
| 11. | L'errore scusabile | 156 |
| 12. | L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali | 157 |

Capitolo 7

IL DANNO E LA SUA QUANTIFICAZIONEdi *Gabriele Bottino*

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Inquadramento del tema | 161 |
| 2. | Il danno: profili generali | 162 |
| 3. | Il danno erariale | 164 |
| 4. | Il danno pubblico | 165 |
| 5. | La quantificazione del danno: le regole generali | 167 |
| 6. | La quantificazione del danno, all'interno di alcune fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa | 171 |

Sezione II

FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Capitolo 8

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

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | Le trasformazioni del danno e della responsabilità contabile | 177 |
| 1.1. | La depatrimonializzazione | 177 |
| 1.2. | La detipizzazione | 181 |
| 2. | L'arricchimento nel giudizio contabile | 184 |
| 2.1. | La <i>compensatio lucri cum danno</i> nella giurisprudenza contabile | 184 |
| 2.2. | Il concetto di "finanza pubblica allargata" | 187 |
| 3. | La <i>ratio</i> risarcitoria nel giudizio contabile | 191 |
| 3.1. | L'autonomia della giurisdizione contabile in materia di risarcimento del danno | 191 |
| 3.2. | Il potere riduttivo del giudice contabile | 193 |
| 3.3. | Responsabilità solidale e divisibilità del danno | 194 |

Capitolo 9

**L'ATTUALE CONFIGURAZIONE
DEL DANNO ALL'IMMAGINE DELLA P.A. ALLA LUCE
DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE**di *Anna Maria Iadecola*

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | Il danno all'immagine della P.A.: nozione, caratteri ed elementi costitutivi . | 197 |
| 2. | Il complesso dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla natura del danno all'immagine dalle origini civilistiche agli approdi contabili | 203 |
| 3. | L'abrogazione del c.d. "lodo Bernardo" contemplata dal codice di giustizia contabile: l'ambito oggettivo della risarcibilità del danno all'immagine entro i tassativi reati contro la P.A. | 211 |
| 4. | I criteri di liquidazione del danno pubblico all'immagine | 223 |

Capitolo 10

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

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | L'origine pretoria della nozione di danno alla concorrenza | 229 |
| 2. | I tratti essenziali del danno alla concorrenza come elaborato dalle Corti regionali | 232 |
| 3. | Danno da pagamento in assenza di un titolo valido | 235 |
| 4. | Il danno da omessa concorrenza | 239 |
| 4.1. | L'elemento soggettivo e le condotte | 240 |
| 4.2. | Il danno e i criteri di quantificazione | 242 |

| | | |
|------|---|-----|
| 4.3. | I soggetti passivi | 245 |
| 4.4. | Il regime della prescrizione | 246 |
| 4.5. | La cumulabilità con altre tipologie di illeciti contabili | 248 |
| 5. | L'inesistenza di una nozione unitaria di danno alla concorrenza | 249 |

Capitolo 11

IL DANNO DA DISSERVIZIO

di *Massimo Nunziata*

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | Il danno da disservizio: inquadramento generale | 251 |
| 2. | Danno da disservizio ed efficienza pubblica | 255 |
| 3. | Il danno da disservizio tra servizi pubblici e funzione pubblica | 257 |
| 3.1. | Il danno da disservizio nel campo dei servizi pubblici | 259 |
| 3.2. | La graduale estensione della fattispecie alla funzione pubblica: il danno da esercizio illecito e penalmente rilevante di pubbliche funzioni | 261 |
| 3.3. | L'asservimento del servizio | 264 |
| 3.4. | Danno da disservizio e lesione del buon andamento | 265 |
| 3.5. | Il danno da mancata resa del servizio | 268 |
| 3.6. | L'utilizzo improprio di beni strumentali della pubblica amministrazione | 270 |
| 3.7. | Il danno derivante dalla alterazione delle tempistiche procedurali | 272 |
| 4. | Il problema della quantificazione del disservizio | 276 |
| 4.1. | L'individuazione del danno tra violazione del sinallagma gius-lavoristico e impatto del disservizio sull'azione amministrativa e sulla collettività | 278 |
| 4.2. | Il danno da disservizio quale danno "aggiuntivo" di carattere patrimoniale | 286 |
| 4.3. | La valutazione equitativa del danno | 290 |
| 4.4. | La <i>compensatio lucri cum damno</i> e il potere riduttivo | 295 |
| 5. | L'accertamento dell'elemento soggettivo | 300 |
| 6. | Il nesso di causalità | 309 |
| 7. | Osservazioni di sintesi sull'evoluzione pretoria in tema di danno da disservizio | 311 |

Capitolo 12

PROFILI SOSTANZIALI DEL DANNO DA TANGENTE

di *Filippo D'Angelo*

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | L'atipicità del danno erariale | 313 |
| 2. | Tangenti e corruzione amministrativa | 316 |
| 3. | Corruzione e appalti pubblici: il quadro normativo | 318 |
| 4. | Strumenti di contrasto della corruzione nel settore dei contratti pubblici: i protocolli di legalità | 322 |
| 5. | <i>Segue</i> : la disciplina dei piani anticorruzione | 325 |
| 6. | <i>Segue</i> : gli obblighi di trasparenza amministrativa | 327 |

| | | |
|----|--|-----|
| 7. | <i>Segue</i> : i codici di comportamento | 329 |
| 8. | Gli elementi sostanziali del danno da tangente | 330 |

Capitolo 13

IL DANNO INDIRETTO

di *Evaristo Maria Fabrizio*

| | | |
|--------|--|-----|
| 1. | Premessa: la rilevanza della fattispecie di danno indiretto | 335 |
| 1.1. | Il perimetro del danno indiretto: la responsabilità della p.a. per danni cagionati ai terzi e la responsabilità amministrativa del dipendente pubblico | 338 |
| 2. | Gli elementi costitutivi del danno indiretto | 342 |
| 3. | L'azione di rivalsa | 344 |
| 3.1. | I rapporti tra giudizi | 345 |
| 3.1.1. | La possibile concorrenza delle azioni di rivalsa | 348 |
| 3.1.2. | Gli effetti del giudicato risarcitorio nel successivo giudizio di responsabilità amministrativa | 351 |
| 3.1.3. | Questioni aperte sul rapporto tra giudizi | 354 |
| 3.2. | Prescrizione dell'azione di rivalsa e decorrenza del termine | 357 |
| 3.2.1. | La <i>querelle</i> giurisprudenziale | 359 |
| 3.2.2. | Profili critici insoluti | 363 |

Capitolo 14

RESPONSABILITÀ ERARIALE E SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

di *Chiara Bassolino*

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | Premessa | 369 |
| 2. | Le azioni di responsabilità nel codice civile | 371 |
| 3. | La giurisprudenza in materia di società a partecipazione pubblica prima del testo unico | 373 |
| 4. | La responsabilità erariale e la giurisdizione della Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica alla luce del testo unico | 380 |

Capitolo 15

IL DANNO DA PERDITA DI CHANCE

di *Matteo Pompei*

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | Premessa: nozione, origine e applicabilità del danno da perdita di <i>chance</i> .. | 391 |
| 2. | Responsabilità e risarcibilità del danno | 394 |
| 3. | <i>Chance</i> , lucro cessante e danno emergente | 396 |
| 4. | La perdita di <i>chance</i> nell'ambito della contabilità pubblica | 400 |

Capitolo 16

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

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Introduzione | 407 |
| 2. | Fenomenologia degli incarichi | 409 |
| 3. | Sui presupposti di legittimità degli incarichi | 414 |
| 4. | L'illegittimo conferimento di incarichi tra 'prevenzione' e 'cura'. Le conseguenze di diritto amministrativo-contabile tra regole vigenti e <i>ius coudendum</i> | 421 |

Capitolo 17

**LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA
DEGLI ESERCENTI LE PROFESSIONI SANITARIE
PER "MEDICAL MALPRACTICE"**di *Marco Smioldo*

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | Le responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie | 431 |
| 2. | La responsabilità amministrativa per <i>medical malpractice</i> : l'ambito d'applicazione temporale delle norme sostanziali e processuali | 433 |
| 3. | I profili sostanziali della responsabilità amministrativa degli esercenti le professioni sanitarie: la giurisdizione della Corte dei conti | 436 |
| 3.1. | <i>Segue</i> : la condotta lesiva e la rilevanza dei giudicati e degli accertamenti operati dal giudice ordinario | 438 |
| 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 .. | 443 |
| 3.3. | <i>Segue</i> : il nesso causale | 449 |
| 3.4. | <i>Segue</i> : i danni risarcibili e la loro liquidazione | 456 |
| 4. | I profili processuali della responsabilità amministrativa degli esercenti le professioni sanitarie: la decadenza annuale; l'inaammissibilità dell'azione erariale; l'opponibilità della transazione; il valore delle prove assunte in altri giudizi; l'acquisizione e l'ammissibilità nel giudizio contabile dei verbali di gestione del rischio | 460 |

Capitolo 18

**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 .. | 465 |
| 2. | <i>Segue</i> : attività non autorizzate ma autorizzabili e attività non autorizzate e non autorizzabili | 466 |
| 3. | <i>Segue</i> : l'iniziale orientamento "pancontabilistico" della giurisprudenza ordinaria e contabile e il successivo <i>revirement</i> "extracontabile" delle Sezioni Unite | 468 |

| | | |
|----|--|-----|
| 4. | <i>Segue</i> : le Sezioni Unite riprendono l'orientamento "pancontabilistico" temperandolo con il limite del <i>ne bis in idem</i> | 473 |
| 5. | <i>Segue</i> : sintesi delle possibilità interpretative e riparto di giurisdizione | 477 |
| 6. | <i>Segue</i> : riflessioni conclusive e spunti <i>de iure condendo</i> | 479 |

Capitolo 19

IL DANNO AMBIENTALE

di *Eleonora Lener*

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Ambiente come bene giuridico e danno all'ambiente come danno pubblico erariale. Genesi storica | 483 |
| 2. | Il danno ambientale nell'abrogato art. 18 l. n. 349/1986 | 486 |
| 3. | Il nuovo danno ambientale: testo unico dell'ambiente e successivi interventi legislativi | 489 |
| 4. | I limiti e le possibilità della giurisdizione della Corte dei conti in materia di danno all'ambiente | 498 |

Sezione III

FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA

Capitolo 20

LA RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA PECUNIARIA

di *Angelo Canale e Salvatore Grasso*

| | | |
|-----|--|-----|
| 1. | Premessa | 507 |
| 2. | Differenze tra responsabilità erariale risarcitoria e sanzionatoria | 509 |
| 3. | <i>Segue</i> : la tormentata evoluzione della responsabilità sulla relazione di fine mandato | 517 |
| 4. | <i>Segue</i> : il problema del rito applicabile | 523 |
| 5. | Il nuovo rito sulle fattispecie di responsabilità sanzionatorie pecuniarie. Caratteristiche salienti | 527 |
| 6. | Considerazioni ulteriori sull'applicazione delle sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 133 c.g.c. | 533 |
| 7. | La responsabilità erariale sanzionatoria alla luce dei principi CEDU | 536 |
| 8. | Possibili difficoltà attuative del principio di concentrazione nel nuovo rito sulle fattispecie di responsabilità sanzionatorie pecuniarie | 538 |
| 9. | Il problema dell'applicazione della sanzione di nullità degli atti e dei contratti | 540 |
| 10. | <i>Segue</i> : le sanzioni sullo <i>status</i> soggettivo, ovvero le c.d. "sanzioni politiche" . | 551 |
| 11. | Il giudizio di responsabilità sanzionatoria come forma di raccordo delle funzioni di controllo e di giurisdizione | 556 |
| 12. | Primi casi applicativi del nuovo rito | 568 |

PARTE TERZA
LA RESPONSABILITÀ CONTABILE

| | |
|--|-----|
| Capitolo 21 | |
| INTRODUZIONE: | |
| L'ATTIVITÀ DI RENDICONTAZIONE GENERALE E SPECIALE | |
| di <i>Giovanni Comite</i> | 575 |
| Capitolo 22 | |
| GESTIONI AMMINISTRATIVE E CONTABILI | |
| di <i>Giovanni Comite</i> | 577 |
| Capitolo 23 | |
| L'OBBLIGO DI RENDERE IL CONTO GIUDIZIALE: | |
| FONDAMENTO E FUNZIONE | |
| di <i>Giovanni Comite</i> | 581 |
| Capitolo 24 | |
| I SOGGETTI OBBLIGATI A RENDERE | |
| IL CONTO GIUDIZIALE: GLI AGENTI CONTABILI | |
| di <i>Giovanni Comite</i> | 593 |
| Capitolo 25 | |
| GLI OBBLIGHI DEGLI AGENTI CONTABILI: | |
| LA RENDICONTAZIONE | |
| di <i>Giovanni Comite</i> | 607 |
| Capitolo 26 | |
| IL C.D. "MANEGGIO" | |
| di <i>Giovanni Comite</i> | 615 |
| Capitolo 27 | |
| L'"OBBLIGO DI CUSTODIA" | |
| di <i>Giovanni Comite</i> | 617 |
| Capitolo 28 | |
| IL TITOLO SOGGETTIVO DELLA RESPONSABILITÀ | |
| di <i>Giovanni Comite</i> | 619 |

Capitolo 29

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

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | L'introduzione del giudizio - Il giudizio per resa di conto | 624 |
| 2. | L'istruttoria | 628 |
| 3. | La decisione: il discarico, il debito e l'obbligo restitutorio, la rettifica dei resti, le decisioni interlocutorie | 629 |
| 4. | Rapporti tra giudizio di conto e di responsabilità | 631 |
| 5. | L'estinzione del giudizio di conto | 632 |

PARTE QUARTA

CONTABILITÀ E CONTROLLO

Sezione I

PARTE GENERALE

Capitolo 30

**LA CONTABILITÀ E LA FINANZA PUBBLICA:
EVOLUZIONE FUNZIONALE E PROSPETTIVE**di *Giuseppe Maria Mezzapesa* 639

Capitolo 31

**LA RILEVANZA DEI CONTROLLI
NELL'ORDINAMENTO CONTABILE:
IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI**di *Giuseppe Maria Mezzapesa* 645

Capitolo 32

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

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Premessa | 651 |
| 2. | Il controllo di legittimità sugli atti | 653 |
| 3. | Il controllo sulla gestione, sugli enti e l'attività di referto al Parlamento | 656 |
| 4. | Il controllo di legittimità-regolarità | 661 |

Capitolo 33

LA FUNZIONE CONSULTIVA DELLA CORTE DEI CONTIdi *Giuseppe Maria Mezzapesa* 669

Capitolo 34

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

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Premessa | 675 |
| 2. | I nuovi principi costituzionali in materia di bilancio | 678 |
| 3. | La riforma del sistema normativo-contabile | 682 |
| 4. | Il ciclo del bilancio | 684 |
| 5. | La legge di bilancio | 687 |

Capitolo 35

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

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | Potenziamento del bilancio di cassa | 693 |
| 2. | Il nuovo impegno | 696 |
| 3. | L'accertamento “qualificato” | 698 |

Capitolo 36

LA STRUTTURA DEL BILANCIOdi *Giuseppe Maria Mezzapesa*

| | | |
|----|---------------------------------|-----|
| 1. | Le classificazioni | 703 |
| 2. | Le variazioni al bilancio | 708 |

Capitolo 37

IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATOdi *Giuseppe Maria Mezzapesa* 711

Capitolo 38

LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGIdi *Giuseppe Maria Mezzapesa*

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | Premessa | 715 |
| 2. | I controlli operati dalla Corte dei conti | 716 |
| 3. | Le tecniche di copertura | 719 |

Capitolo 39

**I BILANCI DEGLI ALTRI ENTI PUBBLICI:
IL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE**di *Giuseppe Maria Mezzapesa* 723

Sezione II
PARTE SPECIALE

Capitolo 40
**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” | 733 |
| 2. | Della contabilità e dei suoi strumenti: il bilancio come “bene pubblico” | 742 |
| 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 | 745 |
| 4. | Struttura essenziale del risultato di amministrazione e l’obbligo di diritto pubblico di recuperare lo squilibrio | 752 |
| 5. | La contabilità pubblica e la competenza finanziaria potenziata nel d.lgs. n. 118/2011. Criteri di imputazione a bilancio | 756 |
| 6. | La c.d. “sostenibilità finanziaria” come criterio di copertura qualificata della spesa e i limiti all’applicazione delle quote vincolate | 766 |

Capitolo 41
**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 | 773 |
| 2. | La struttura dinamica della decisione di bilancio, del suo contenuto, del soggetto interessato | 782 |
| | a) Il bilancio di previsione e la sua intima connessione con la forma di Stato e di Governo. | 784 |
| | b) L’effetto “certativo” e l’effetto “prescrittivo” della decisione di rendiconto ed il correlato giudizio di parificazione della Corte dei conti.. | 788 |
| | c) La clausola generale di equilibrio e le altre misure di salvaguardia, nella continuità di bilancio. | 792 |
| | 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” | 799 |

| | | |
|----|---|-----|
| 3. | La ragionevolezza della decisione di bilancio: la differenza tra equilibrio e pareggio di bilancio nella Costituzione italiana | 804 |
| 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 .. | 808 |
| 5. | Disavanzi “ortodossi” ed “eterodossi”: i limiti alle norme di ripiano pluriennale e alla loro applicazione “elusiva” | 810 |
| 6. | I piani di rientro straordinari. La regola del ribaltamento | 815 |
| 7. | La sentenza di San Valentino e l’incostituzionalità dei ripiani pluriennali irragionevoli | 818 |

Capitolo 42

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 | 829 |
| 1.1. | L’evoluzione normativa del processo di armonizzazione | 833 |
| 1.2. | L’armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali | 836 |
| 1.3. | L’armonizzazione dei bilanci degli enti del servizio sanitario nazionale .. | 839 |
| 1.4. | Armonizzazione e garanzia degli equilibri di bilancio | 843 |
| 1.5. | Armonizzazione, monitoraggio e coordinamento informativo | 847 |
| 1.6. | Armonizzazione e regole di coordinamento della finanza pubblica ... | 849 |
| 1.7. | Armonizzazione dei bilanci e autonomie speciali | 852 |
| 2. | Il coordinamento della finanza pubblica | 854 |
| 2.1. | Il coordinamento della finanza pubblica alla luce della riforma costituzionale n. 1/2012 | 857 |
| 2.2. | La rinnovata definizione di “ <i>equilibrio di bilancio</i> ” quale strumento di coordinamento della finanza pubblica | 861 |
| 2.3. | Il coordinamento della finanza pubblica quale strumento di sostenibilità e contenimento del debito | 866 |
| 2.4. | Il coordinamento delle politiche di crescita della spesa | 869 |
| 2.5. | Coordinamento della finanza pubblica e controlli della Corte dei conti . | 873 |
| 2.6. | I limiti di finanza pubblica in materia di personale | 875 |
| 2.7. | I limiti alle spese di funzionamento. I margini di compensazione e le modalità alternative di conseguimento dell’obiettivo | 879 |
| 2.8. | Coordinamento della finanza pubblica e regole di limitazione agli acquisti | 880 |
| 2.9. | Coordinamento della finanza pubblica ed autonomia regionale | 881 |
| 2.10. | Coordinamento finanza pubblica e LEP/LEA | 883 |
| 3. | Il consolidamento dei conti pubblici | 884 |
| 3.1. | Il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche | 885 |
| 3.2. | I conti consolidati di cassa | 886 |
| 3.3. | Il bilancio consolidato degli enti territoriali | 889 |
| 3.4. | Il bilancio consolidato degli enti del servizio sanitario nazionale | 894 |

Capitolo 43

**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 | 897 |
| 1.1. | Il rapporto fra le limitazioni costituzionali poste all'indebitamento degli enti territoriali ed il rispetto della regola del "pareggio di bilancio" posta dalla legge n. 243/2012 | 905 |
| 2. | Le definizioni di "indebitamento" e "investimento" ai fini dell'applicazione dell'art. 119, comma sesto, Costituzione | 915 |
| 2.1. | Le anticipazioni di cassa e di liquidità | 920 |
| 2.2. | Le cartolarizzazioni | 926 |
| 2.3. | I contratti di partenariato pubblico-privato | 930 |
| 3. | Le disposizioni della legge n. 243/2012, attuativa dell'art. 81, comma sesto, della Costituzione | 934 |
| 3.1. | Il ricorso all'indebitamento da parte di regioni ed enti locali | 937 |
| 3.2. | Il concorso degli enti (territoriali e non) alla sostenibilità del debito pubblico | 938 |
| 4. | La sostenibilità dell'indebitamento - I limiti finanziari alla contrazione | 939 |
| 4.1. | Sostenibilità del debito e concessione di garanzie | 943 |
| 4.2. | Sostenibilità del debito e operazioni di finanza c.d. derivata | 948 |
| 5. | La copertura delle spese di investimento mediante indebitamento nell'ordinamento contabile degli enti territoriali | 949 |
| 5.1. | La copertura delle spese di investimento delle regioni mediante la mera autorizzazione alla contrazione di mutui | 952 |
| 5.2. | La disciplina introdotta dalla legge di bilancio per il 2019 | 960 |

Capitolo 44

**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 .. | 965 |
| 1.1. | I debiti fuori bilancio da assenza di impegno | 970 |
| 1.2. | La previa, insufficiente, assunzione dell'impegno contabile | 971 |
| 1.3. | I debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive | 974 |
| 1.4. | Il rapporto con gli accantonamenti a fondi rischi e oneri | 980 |
| 1.5. | Le fonti di finanziamento utilizzabili | 982 |
| 1.6. | Rateizzazione e imputazione al bilancio | 988 |

| | | |
|------|--|------|
| 2. | L'azione generale di ingiustificato arricchimento. I rapporti con le procedure di riconoscimento di debito | 993 |
| 2.1. | Arricchimento senza causa e somma urgenza | 995 |
| 2.2. | Arricchimento senza causa per la PA e riconoscimento dell'utilità ... | 999 |
| 2.3. | Il rapporto tra l'arricchimento senza causa e la disciplina dei debiti fuori bilancio negli enti locali | 1000 |
| 2.4. | Legislazione regionale e azione di arricchimento senza causa | 1004 |
| 2.5. | Forma del contratto e riconoscimento dei debiti fuori bilancio | 1005 |

Capitolo 45

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 | 1011 |
| 2. | Il fondo pluriennale vincolato | 1015 |
| 3. | Il fondo crediti di dubbia esigibilità | 1023 |
| 3.1. | La quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità | 1029 |
| 4. | Il fondo da anticipazioni liquidità | 1038 |
| 5. | I fondi per contenzioso o altre passività potenziali | 1045 |
| 6. | Il fondo da perdite di società partecipate o di altri enti strumentali | 1049 |
| 6.1. | I rapporti con i limiti al soccorso finanziario | 1054 |

Capitolo 46

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) | 1059 |
| 2. | I diversi modelli normativi di patto di stabilità interno (PSI) e l'elusione del patto come fattispecie a dolo "oggettivo" | 1065 |
| 3. | L'odierno Saldo di finanza pubblica (SFP) | 1071 |
| 4. | Il sistema di "limitazioni" e "sanzioni" a corredo dell'effettività del pareggio di bilancio | 1074 |
| 5. | La giurisprudenza costituzionale a tutela dell'equilibrio di bilancio delle autonomie e le "contromisure" legislative nella legge di bilancio 2019 | 1076 |
| 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 | 1086 |
|--|------|

Capitolo 47

**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. <i>Ratio</i> della soggezione ai limiti di finanza pubblica e sintesi del quadro normativo vigente | 1097 |
| A) Limiti di spesa per il personale. | 1098 |
| B) Contenimento degli oneri accessori. | 1101 |
| C) Limiti alla capacità assunzionale. | 1107 |
| 2. I controlli della Corte dei conti in materia di personale | 1112 |
| 3. Gli ambiti di intervento della legislazione concorrente regionale | 1121 |

Capitolo 48

**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 e Federica Pasero*

| | |
|--|------|
| 1. Il "processo" di revisione delle partecipazioni societarie | 1127 |
| 2. La revisione straordinaria delle partecipazioni | 1134 |
| 3. La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche | 1144 |

Capitolo 49

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

di *Cristian Pettinari e Elisabetta Conte*

| | |
|--|------|
| 1. La disciplina contenuta nel testo unico | 1149 |
| 2. La specifica posizione dei dipendenti delle società partecipate rispetto alle altre categorie del c.d. "pubblico impiego" | 1157 |

Capitolo 50

**ASSOGGETTABILITÀ ALLE PROCEDURE CONCORSUALI
E DISCIPLINA APPLICABILE ALLE SOCIETÀ
“IN CRISI D’IMPRESA”
CONTROLLATE O PARTECIPATE DA ENTI PUBBLICI**

di *Laura De Rentiis*

| | | |
|----|--|------|
| 1. | Premessa: l’art. 14 del d.lgs. n. 175/2016 | 1165 |
| 2. | L’assoggettamento delle società a partecipazione pubblica alle disposizioni sulle procedure concorsuali: il c.d. presupposto soggettivo | 1166 |
| 3. | Il presupposto oggettivo per l’assoggettabilità di una società “pubblica” alle procedure concorsuali | 1169 |
| 4. | Gli strumenti di allerta della crisi dell’impresa nel T.U.S.P. e nel Codice della crisi dell’impresa | 1171 |
| 5. | Crisi della società ed interventi dei soci pubblici: il c.d. divieto di « soccorso finanziario » delle partecipate e il finanziamento del socio pubblico | 1177 |
| 6. | Crisi della società partecipata e l’obbligo dell’organo esecutivo di presentare istanza per l’apertura di una procedura concorsuale | 1184 |
| 7. | La disciplina delle procedure concorsuali che interessano società controllate o partecipate da enti pubblici | 1188 |
| 8. | L’art. 14, comma 6, T.U.S.P. | 1192 |

Capitolo 51

**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 | 1201 |
| 2. | Oggetto ed effetti della rendicontazione e conseguenti funzioni del giudizio di parifica | 1215 |
| 3. | L’ampliamento del parametro del giudizio di parificazione | 1220 |
| 4. | La natura della giurisdizione, i poteri del giudice e gli esiti del giudizio di parificazione: il giudicato contabile | 1223 |
| 5. | Tipi di dispositivo e limiti alla rilevanza di questioni di costituzionalità | 1228 |
| 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 | 1236 |

Capitolo 52

**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: il quadro evolutivo e la compatibilità con i principi costituzionali | 1251 |
|----|---|------|

| | | |
|--------|--|------|
| 2. | L'oggetto del controllo e le sue modalità di svolgimento | 1256 |
| 2.1. | Rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno (PSI). Dal patto di stabilità al pareggio di bilancio; dal pareggio di bilancio agli equilibri di bilancio | 1260 |
| 2.2. | Osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119 della Costituzione e sostenibilità dell'indebitamento | 1269 |
| 2.3. | Fattispecie che possono incidere sugli equilibri di bilancio (anche prospettici) dell'ente | 1272 |
| 2.3.1. | Gestione dei residui | 1272 |
| 2.3.2. | Tensione nei flussi di cassa | 1275 |
| 2.3.3. | Corretta stima del risultato di amministrazione; utilizzo dell'avanzo di amministrazione e recupero di eventuali disavanzi | 1277 |
| 2.3.4. | Evoluzione del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità | 1282 |
| 2.3.5. | Andamento delle riscossioni e dei pagamenti | 1286 |
| 2.3.6. | Formazione di debiti fuori bilancio (DFB) | 1288 |
| 2.3.7. | Rapporti con gli organismi partecipati | 1290 |
| 2.3.8. | Rispetto dei limiti di spesa in materia di personale | 1292 |
| 3. | Gli esiti delle pronunce delle Sezioni territoriali. In particolare, il blocco dei programmi di spesa | 1293 |
| 4. | L'impugnativa delle pronunce emesse dalle Sezioni della Corte dei conti in sede di controllo sulla legalità finanziaria dei bilanci degli enti locali. | 1299 |
| 5. | Il controllo di legalità finanziaria e la sua assimilazione alla funzione giurisdizionale. I recenti arresti della giurisprudenza costituzionale e comunitaria | 1302 |

Capitolo 53

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 | 1309 |
| 2. | Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale. <i>Ratio</i> dell'istituto, procedimento di adozione, suoi contenuti ed effetti | 1312 |
| 3. | Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale e i controlli della Corte dei conti | 1318 |
| 3.1. | Il giudizio delle Sezioni di controllo della Corte dei conti in merito alla approvazione o al rigetto del piano | 1318 |
| 3.2. | Il monitoraggio della Corte dei conti sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale | 1322 |
| 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 | 1325 |
| 4. | La procedura di c.d. dissesto guidato | 1331 |
| 4.1. | L'impugnazione delle pronunce della Corte dei conti nell'ambito della procedura di dissesto guidato | 1334 |

Capitolo 54

**IL CONTROLLO DI LEGALITÀ FINANZIARIA SUI BILANCI
DEGLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE**di *Federica Pasero*

| | | |
|----|---|------|
| 1. | Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci di esercizio degli enti del SSN. . | 1337 |
| 2. | Gli enti del servizio sanitario assoggettati al controllo | 1339 |
| 3. | I parametri normativi del controllo | 1340 |
| 4. | Il procedimento di controllo | 1350 |
| 5. | Gli esiti del controllo sui bilanci degli enti del SSN | 1359 |
| 6. | L'impugnazione delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo | 1369 |

Capitolo 55

**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 | 1371 |
| 2. | Il procedimento di controllo preventivo | 1375 |
| 3. | L'estensione del controllo, ossia gli atti sottoposti a controllo | 1377 |
| 4. | I parametri dell'esame condotto dalla Corte dei conti. La proponibilità di questioni di legittimità costituzionale | 1392 |
| 5. | Gli esiti del procedimento di controllo preventivo di legittimità. In particolare, la registrazione con riserva | 1398 |

Capitolo 56

**I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI
SUI SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO,
IN PARTICOLARE NEI CONFRONTI
DEGLI ENTI TERRITORIALI
E DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DA QUESTI ULTIMI**di *Michele Calaprice e Donato Centrone*

| | | |
|----|--|------|
| 1. | Considerazioni introduttive | 1403 |
| 2. | Le verifiche della Corte dei conti sul funzionamento dei sistemi di controllo interno alle p.a. | 1405 |
| 3. | Le verifiche della Corte dei conti sul sistema dei controlli interni degli enti locali | 1406 |
| 4. | Il sistema dei controlli interni negli enti locali | 1410 |
| 5. | Il referto annuale sui controlli interni del sindaco dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e del presidente della provincia | 1411 |
| 6. | La relazione annuale del presidente della regione sul funzionamento dei controlli interni e sui controlli effettuati | 1413 |
| 7. | Il controllo di regolarità amministrativo-contabile | 1415 |
| 8. | Il controllo di gestione negli enti locali | 1420 |
| 9. | Il controllo strategico | 1423 |

| | | |
|-----|---|------|
| 10. | Il controllo sugli equilibri finanziari | 1426 |
| 11. | Il controllo sulla qualità dei servizi | 1431 |
| 12. | Il controllo sulle società partecipate | 1434 |
| 13. | I controlli interni sulle società partecipate alla luce del testo unico sulle società pubbliche | 1436 |
| 14. | La responsabilità sanzionatoria | 1441 |

Capitolo 57

**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 *Donato Centrone* ed *Elisabetta Conte*

| | | |
|----|--|------|
| 1. | Il conferimento di incarichi a personale esterno da parte della p.a. | 1447 |
| 2. | L'estensione delle procedure per il conferimento di incarichi di consulenza e collaborazione alle società pubbliche | 1452 |
| 3. | Il conferimento di incarichi a professionisti esterni da parte delle società a controllo pubblico dopo il d.lgs. n. 175/2016 | 1453 |
| 4. | Il conferimento di incarichi, da parte di enti locali e società pubbliche, alla luce del nuovo codice dei contratti | 1459 |
| 5. | L'affidamento degli incarichi legali | 1463 |
| 6. | Le Linee guida ANAC, la giurisprudenza nazionale ed europea | 1467 |
| 7. | Considerazioni conclusive e profili interpretativi aperti | 1472 |
| | <i>Indice analitico a cura di Francesco Oliverio</i> | 1477 |