

INDICE

<i>Prefazione</i> di Marco Dugato	XXV
<i>Prefazione</i> di Angelo Buscema	XXIX
<i>Presentazione</i> degli autori	XXXI

PARTE PRIMA

PROFILI EVOLUTIVI, FUNZIONALI E STRUTTURALI DEI CONTROLLI (SCHEDE n. 1 e 2; SCHEMI n. 1 e 2)

1. Premessa introduttiva	2
2. I profili storico-evolutivi	4
2.1. Il sistema dei controlli in sede periferica	5
2.1.1. Il superamento parziale del controllo di legittimità in ambito statale...	6
2.1.2. ... e in ambito locale	9
2.1.2.1. La riforma costituzionale e la soppressione del controllo preventivo di legittimità	13
2.1.2.2. La generalizzazione dei controlli interni. I controlli interni e i restanti controlli sugli atti degli enti locali nel vigente Tuel. Rinvio	14
2.1.3. L'attribuzione dei controlli finanziari sulla gestione alla Corte dei conti	17
2.1.3.1. In particolare: la previsione della l. n. 266/2005	22
2.1.4. La terza fase: la moltiplicazione delle forme di controllo in sede periferica dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2012	23
2.1.5. Prime conclusioni circa l'assetto dei controlli in sede periferica	31
3. I profili funzionali. Il fondamento costituzionale dei nuovi controlli	35
3.1. Il rinnovato concetto di legalità	35
3.2. La verifica di compatibilità costituzionale delle tipologie di controllo	37
4. I profili strutturali. La nozione di controllo e la sua tradizionale inerenzia alla fase integrativa dell'efficacia	38
4.1. La sistematica tradizionale. Il modello "fortiano" di controllo	39
4.2. La successiva svalutazione della fase integrativa dell'efficacia nella evoluzione dei controlli	40
4.2.1. In particolare: la più generale svalutazione della fase integrativa dell'efficacia nel procedimento amministrativo	41
4.2.1.1. Il superamento del controllo preventivo di legittimità in ambito locale e l'introduzione dei controlli (originariamente) collaborativi	42
4.2.2. L'allontanamento dal modello fortiano. La mancanza del momento sanzionatorio nell'ipotesi di controllo collaborativo	43
4.2.3. Il successivo superamento del modello collaborativo del controllo nel d.l. n. 174/2012. Oggetto della verifica e rinvio	44
4.3. Il raccordo tra controlli e responsabilità nella nuova configurazione dettata dal legislatore	53

4.3.1. Le situazioni di intersecazione tra attività di controllo e profili di responsabilità amministrativa	54
4.3.1.1. Le ipotesi di intersecazione tra attività di controllo e profili di responsabilità amministrativa che mirano all'attivazione dell'azione requirente. L'onere di denuncia e le ipotesi di responsabilità tipizzate	54
4.3.1.2. Le ipotesi di intersecazione tra attività di controllo e profili di responsabilità amministrativa non contemplate dalla normativa vigente	55
4.3.1.3. Le ipotesi di intersecazione tra attività di controllo e profili di responsabilità amministrativa volte a interdire l'azione requirente	56
5. La previsione di nuovi controlli esterni c.d. atipici	57
5.1. Loro definizione	57
5.2. Controlli atipici e verifiche della Corte dei conti	59
5.2.1. Le ipotesi di verifica della Sezione regionale della Corte dei conti riconducibili ai c.d. controlli atipici	60
5.2.2. Il controllo sulle ipotesi di contratto aziendale di lavoro delle Fondazioni lirico-sinfoniche	64
5.2.3. La valutazione del rispetto delle norme sulla centralizzazione degli acquisti	67
5.2.4. Considerazioni di sintesi	68
5.3. Le ipotesi non riconducibili ai c.d. controlli atipici	69
5.3.1. Il controllo sulla razionalizzazione delle partecipazioni societarie previsto dal Tusp (d.lgs. n. 175/2016 e s.m.i.)	71
5.3.1.1. La controversa nozione di società a controllo pubblico. Il controllo pubblico congiunto nelle società pluripartecipate	74
5.3.1.2. La nozione di controllo nel codice civile	74
5.3.1.3. La nozione di controllo pubblico nel Testo unico delle società a partecipazione pubblica	75
5.3.1.4. La qualificazione del controllo pubblico congiunto e le sue conseguenze in termini vincolistici	76
5.3.1.5. Le posizioni emerse in sede applicativa e nella giurisprudenza di merito	77
5.3.1.6. L'orientamento della giurisprudenza amministrativa	78
5.3.1.7. Gli orientamenti della giurisprudenza contabile. L'orientamento delle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti	79
5.3.1.8. L'orientamento delle Sezioni Riunite della Corte dei conti	81

PARTE SECONDA

IL CONTROLLO PREVENTIVO E SUCCESSIVO DI LEGITTIMITÀ DA PARTE DELLA SEZIONE REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI (SCHEDE n. 3 e 4; SCHEMI n. 3, 3.1 e 4)

6. Il controllo preventivo e successivo di legittimità	87
6.1. Premessa	87
6.2. La contrazione dei controlli di legittimità affidati alla Corte dei conti sugli atti degli organi periferici	88

6.2.1. L'ambito oggettivo del controllo	88
6.2.2. Il parametro del controllo	93
6.2.3. Il procedimento	97
6.2.4. La natura degli atti di controllo	105
6.3. Controllo di legittimità ed eventuale intersecazione con i profili di responsabilità	109
6.4. Le oscillazioni normative in tema di controlli preventivi (esterni) di legittimità	113
6.5. Sulla possibilità della reintroduzione di controlli preventivi di legittimità	117
6.6. Il controllo successivo di legittimità di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011	122

PARTE TERZA

I CONTROLLI FINANZIARI DELLA SEZIONE REGIONALE
DELLA CORTE DEI CONTI SUI BILANCI E RENDICONTI
DEGLI ENTI LOCALI

(SCHEDA n. 5; SCHEMI n. 5, 5.1, 5.2 e 5.3)

7. Il quadro generale dei controlli delineato dal d.l. n. 174/2012	130
7.1. Premessa	130
7.2. Il ruolo del d.l. n. 174/2012	132
7.3. L'interazione tra funzione di controllo e giurisdizione e profili di responsabilità	134
8. Il controllo <i>ex art.</i> 1 comma 166 della l. n. 266/2005	136
8.1. I contenuti specifici della norma. Il sistema dei questionari	136
8.2. La originaria natura collaborativa del controllo finanziario...	137
8.3. ...e il rinnovato dato sistematico e normativo. Il controllo di legalità	138
8.4. Gli esiti del controllo <i>ex art.</i> 1, comma 166, l. n. 266/2005. Il superamento del modello collaborativo	140
8.4.1. <i>Segue</i> : i controlli "cogenti" nella lettura della Corte costituzionale	142
8.5. La classificazione degli esiti del controllo della Corte	146
8.6. A) Gli esiti dissolutori	147
8.6.1. Squilibrio strutturale e situazioni di crisi finanziaria	149
8.6.2. Dissesto c.d. guidato e predissesto e ruolo della Sezione regionale della Corte	151
8.6.3. Dissesto guidato e intervento della Corte	152
8.6.4. Le fasi	153
8.6.5. Predissesto e intervento della Sezione regionale	154
8.6.6. Rapporti, punti di contatto e di distonia tra le varie procedure	162
8.6.7. L'effetto dissolutorio e gli altri effetti nelle situazioni di crisi finanziaria	168
8.6.7.1. Dissesto, bilancio separato e concorsualità della procedura	171
8.7. B) Gli esiti c.d. sanzionatori...	175
8.7.1. ...e l'intersecazione del controllo con i profili di responsabilità	177

8.7.2. Le fattispecie c.d. sanzionatorie	178
8.7.2.1. In particolare: l'ipotesi di indebitamento per spese non di investimento	179
8.7.2.2. L'ipotesi di mancato funzionamento dei controlli interni e le conseguenti responsabilità. La norma dell'art. 148, comma 4, del Tuel. Rinvio alla individuazione dei controlli interni	182
8.7.2.3. L'ipotesi di elusione del vincolo del saldo di bilancio	183
8.7.2.4. Le conseguenze sugli atti (la nullità e il loro accertamento) e le conseguenze sui soggetti	190
8.7.2.5. Il rapporto tra gli accertamenti delle Sezioni regionali di controllo e le prerogative sanzionatorie delle Sezioni giurisdizionali. Profili processuali	192
8.7.2.6. Nuovo codice di giustizia contabile e onere di denuncia <i>ex art.</i> 52 c.g.c.	192
8.8. C) Gli esiti interdittivi	196
8.8.1. Riassunto dei poteri cogenti attribuiti alla Sezione regionale e conseguenze qualificatorie	198
8.9. D) I residui esiti collaborativi del controllo	199
8.10. Alcune conseguenze relative ai diversi esiti del controllo	200
8.10.1. La distinzione tra controllo collaborativo e controllo cogente e la necessaria specificazione dei profili interdittivi dei programmi di spesa	200
8.10.2. Controlli sanzionatori e controlli interdittivi. Le differenze	205
8.10.3. I punti di contatto tra la procedura <i>ex art.</i> 148-bis del Tuel e le procedure di dissesto e di riequilibrio finanziario	206
8.10.3.1. La natura di atti atipici delle pronunce della Sezione regionale della Corte dei conti	207
8.10.3.2. La natura giurisdizionale dei poteri della Corte	208
8.10.3.3. La possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale	209
8.10.4. Conclusioni in relazione ai poteri della Corte in sede di controllo	211
8.10.5. L'affermazione del principio di giustiziabilità. Cenni e rinvio	213
8.11. La traduzione operativa degli esiti afferenti ai poteri di controllo della Corte dei conti sugli equilibri di bilancio. La loro necessaria gradualità e le formule in concreto utilizzate	213
8.11.1. A) La misura collaborativa	215
8.11.2. B) La misura interdittiva dei programmi di spesa (nella struttura bifasica prevista dall'art. 148-bis del Tuel)	215
8.11.3. C) L'attribuzione alla Sezione regionale di poteri di monitoraggio (sul programma triennale di rientro da disavanzo ordinario)	218
8.11.4. D) L'attribuzione di poteri di vigilanza della Corte (sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale)	218
8.11.4.1. La vigilanza semestrale sull'adempimento degli obblighi previsti nel piano	219
8.11.4.1.1. Perentorietà dei termini e modifica del PRFP	220
8.11.4.1.2. Il principio di intangibilità e immodificabilità della procedura di riequilibrio pluriennale	221

8.11.4.1.3. 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	222
8.11.4.1.4. La sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019	225
8.11.4.1.5. Gli interventi normativi successivi	226
8.11.4.1.6. La sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020	227
8.11.4.1.7. La previsione del decreto semplificazioni (art. 17 d.l. 76/2020) e del decreto agosto (art. 53 d.l. 104/2020)	228
8.11.4.1.8. La pronuncia di vigilanza sul piano di riequilibrio finanziario	233
8.11.5. E) I poteri della Corte di impulso e di accertamento (nella struttura trifasica del dissesto guidato)	233
8.11.6. F) La misura sanzionatoria	234
8.12. La classificazione delle criticità maggiormente rilevanti in riferimento al canone generale contenuto nell'art. 81 cost.	234
8.13. La traduzione operativa fatta dalla Sezione autonomie...	235
8.13.1. ...e la individuazione delle criticità fatta dalla Corte costituzionale. La tassonomia delle problematiche afferenti alla tenuta degli equilibri sulla base dell'esame della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo	235
8.13.2. Sulla base delle componenti del risultato di amministrazione <i>ex</i> art. 186 del Tuel.	237
8.13.2.1. Computo non corretto del fondo di cassa	237
8.13.2.2. Residui attivi e passivi	238
8.13.2.2.1. Residui attivi e sovrastima e mancata riscossione delle entrate	238
8.13.2.3. Il fondo pluriennale vincolato	239
8.13.2.4. Quadro riepilogativo delle maggiori criticità	240
8.13.2.5. La situazione di illiquidità	241
8.13.3. Sulla base delle componenti del risultato di amministrazione <i>ex</i> art. 187 del Tuel	243
8.13.4. L'attendibilità delle risultanze del rendiconto	246
8.13.4.1. L'attendibilità sotto il profilo soggettivo: organo di revisione, linee guida e BDAP	248
8.13.4.2. L'attendibilità sotto il profilo oggettivo: i fondi accantonati	249
8.13.4.3. L'attendibilità sotto il profilo della rendicontazione sociale: contabilità di mandato e relazione di fine mandato	251
8.13.4.4. Le altre criticità	252
8.13.4.5. Il regime diversificato della copertura del disavanzo	253
9. L'impugnabilità delle pronunce in sede di controllo	255
9.1. Considerazioni preliminari	255
9.2. I termini del problema	256
9.2.1. L'evoluzione giurisprudenziale e il ruolo delle SS.RR. in speciale composizione	257
9.2.2.1 La risposta normativa: la previsione del nuovo codice di giustizia contabile	260
9.2.2.2. La delimitazione in concreto della potestà concessa dall'art. 11 del d.lgs. n. 174/2016	261

9.2.2.2.1. Il profilo oggettivo	261
9.2.2.2.2. Il profilo soggettivo	263
9.2.2.2.3. Il profilo funzionale	264
9.2.3. Pronunce delle SSRR in speciale composizione e profili di responsabilità	266

PARTE QUARTA

I CONTROLLI DELLA SEZIONE REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI SUL VERSANTE DELLE USCITE: LE VERIFICHE SULLE VOCI PUNTUALI E SULLA REVISIONE DELLA SPESA (SCHEDE n. 6 e 7; SCHEMI n. 6 e 7)

10. Le verifiche sulla revisione della spesa e sulle sue voci puntuali	270
10.1. Disciplina vincolistica e latitudine e morfologia del controllo. Vincoli qualitativi e vincoli quantitativi	272
11. Il controllo sulla revisione della spesa e la c.d. <i>spending review</i>	275
11.1. Premessa introduttiva	275
11.2. La natura collaborativa del controllo	276
11.3. L'abbandono della <i>spending review</i> "settorializzata"	278
11.4. Profili funzionali del controllo sulla revisione della spesa	279
11.5. I contenuti del controllo	280
11.5.1. Il rapporto con i controlli finanziari	280
11.5.2. Il rapporto con i controlli interni. Profili soggettivi	281
11.5.3. Profili procedurali	281
11.5.4. La pubblicazione della delibera	282
12. Il controllo sugli incarichi e sulle spese di rappresentanza: profili generali	283
12.1. Il controllo monitoraggio e lo scrutinio della Corte dei conti sugli atti puntuali di spesa	283
12.1.1. La natura del controllo della Corte in merito agli atti di incarico	283
12.1.2. Le intersezioni con i profili di responsabilità. Gli obblighi di denuncia <i>ex art. 52 c.g.c.</i>	285
12.1.3. L'ambito oggettivo e soggettivo delle norme vincolistiche	286
12.1.3.1. L'ambito oggettivo	286
12.1.3.2. L'ambito soggettivo	286
12.1.3.3. <i>Segue</i> : la disciplina degli incarichi professionali esterni affidati a dipendenti pubblici e la legge anticorruzione	290
12.2. Il controllo della Corte sugli atti di spesa in tema di incarichi	292
12.2.1. Il quadro normativo	292
12.2.2. Presupposti di legittimità di carattere sostanziale	293
12.2.3. Il preliminare accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno	295
12.2.3.1. Le caratteristiche dell'accertamento	296
12.2.3.1.1. Autosufficienza organizzativa ed esternalizzazione mediante appalti	299
12.2.3.2. Il problema delle competenze specifiche e delle funzioni ordinarie	300

12.2.3.3. La corrispondenza della prestazione alle competenze attribuite dall'ordinamento all'ente	304
12.2.3.4. La corrispondenza dell'oggetto della prestazione ad obiettivi e progetti specifici e determinati	305
12.2.3.5. L'alta qualificazione della prestazione. Il requisito flessibile della specializzazione universitaria. Gli incarichi in materia informatica	306
12.2.3.6. La preventiva determinazione della durata, oggetto e compenso della collaborazione. Rinnovo e proroga e loro ammissibilità	307
12.2.4. Presupposti di legittimità di carattere procedimentale	311
12.2.4.1. L'obbligo di motivazione della determinazione (o in generale del provvedimento) con cui viene affidato l'incarico esterno	311
12.2.4.2. L'obbligo di effettuare una procedura comparativa per la selezione dell'affidatario	312
12.2.4.2.1. Le deroghe al principio e le ipotesi di affidamento diretto	313
12.2.4.3. La previa approvazione di un apposito regolamento (art. 3, comma 56, l. 24.12.2007 n. 244, e art. 89 del Tuel)	316
12.2.4.4. Competenza all'adozione dei regolamenti e degli atti di incarico	318
12.2.4.5. Indicazioni riepilogative circa l'individuazione degli atti di spesa inerenti incarichi esterni soggetti all'obbligo di trasmissione	318
12.2.5. Il vincolo quantitativo di spesa	319
12.2.5.1. I limiti quantitativi di spesa stabiliti dalla legge	319
12.2.5.2. Il possibile superamento del limite di spesa	320
12.2.5.3. La facoltà (concessa dalla giurisprudenza) di rimodulazione delle spese...	321
12.2.5.4. ... e il successivo irrigidimento normativo. La previsione dell'art. 1, comma 5, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101 e dell'art. 14 del d.l. 66/2014	322
12.2.5.5. Le previsioni del decreto fiscale 26 ottobre 2019, n. 124 convertito in legge 19 dicembre 2019, n. 157	325
12.2.5.6. Il limite di spesa autodeterminato dal programma consiliare degli incarichi e il ruolo del DUP	326
12.2.6. L'obbligo di pubblicazione sul sito web	328
12.2.6.1. Le novità introdotte dalla l. n. 190/2012 e dal d.lgs. n. 33/2013	329
12.2.7. Conclusioni finali. Le intersecazioni con i profili di responsabilità: rinvio	332
12.3. La problematica afferente alla parziale sovrapposizione della disciplina degli incarichi con quella degli appalti	334
12.3.1. Un terreno privilegiato di applicazione della regola vincolistica: la disciplina degli incarichi legali	338
12.3.1.1. La posizione tradizionale	338
12.3.2. Le opzioni interpretative in tema di patrocini legali dopo il nuovo Codice appalti	339
12.3.3. La rilevanza dell'elemento fiduciario	339
12.3.4. La facoltà di scelta del contraente e le tipologie di contratti individuabili	340
12.3.5. La disciplina normativa applicabile ai servizi legali	341

12.3.6. La definizione di servizi legali nelle linee guida 12	343
12.3.7. Le modalità di affidamento dei servizi legali	346
12.3.8. La problematica dell'affidamento diretto	346
12.3.9. Le nuove frontiere dell'affidamento dei servizi legali	349
12.4. I contenuti del controllo della Corte sulle spese di rappresentanza	350
12.4.1. La normativa di riferimento	350
12.4.2. Le spese di rappresentanza in particolare	353
12.4.2.1. Il concetto di spesa di rappresentanza	353
12.4.2.2. Requisiti di legittimità delle spese di rappresentanza	355
12.4.2.3. Il carattere eccezionale delle spese di rappresentanza. Le conseguenze pratiche	355
12.4.2.4. Il profilo finalistico	356
12.4.2.5. Il profilo oggettivo: la sobrietà e documentabilità della spesa	356
12.4.2.6. I profili soggettivi	358
12.4.2.7. Il profilo contabile e quantitativo	359
12.4.2.8. I profili procedurali. L'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti del prospetto concernente le spese di rappresentanza e le modalità	360
12.4.3. La natura del controllo della Corte	361
12.4.4. I profili di intersecazione tra controllo e responsabilità	361
12.4.5. L'impugnabilità degli atti della Corte in <i>subiecta materia</i>	362

PARTE QUINTA

GLI ALTRI CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI AFFIDATI ALLA SEZIONE REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI (SCHEDE n. 8, 9, 10 e 10.A; SCHEMI n. 8, 9, 10, 10.1, 10.2, 10.A)

13. Il controllo sul referto annuale del Sindaco e del Presidente della Provincia sul funzionamento dei controlli interni	364
13.1. Il sistema (e il rafforzamento) dei controlli interni sugli atti	364
13.2. Il meccanismo di controllo della Corte sul funzionamento dei controlli interni	366
13.2.1. La norma dell'art. 148 del Tuel	366
13.2.2. Le coordinate del controllo	367
13.2.3. L'articolazione del questionario	369
13.3. Le conseguenze e gli esiti del controllo della Corte dei conti sul funzionamento dei controlli interni. I profili processuali	370
13.4. La disamina di alcune tipologie di controllo interno	373
13.4.1. Il controllo interno preventivo (preliminare alla formazione dell'atto) di regolarità amministrativa e contabile	373
13.4.2. I pareri dell'organo di revisione	376
13.4.3. Il controllo interno preventivo (condizionante l'efficacia dell'atto). Il visto di regolarità contabile	377
13.4.4. Il controllo successivo di regolarità: un controllo di segnalazione	378
13.4.4.1. Le modalità del controllo	381
13.4.4.2. Le possibili critiche e il profilo patologico	382

14. La verifica sulla relazione di fine mandato del Sindaco e del Presidente della Provincia	383
14.1. Premessa introduttiva	383
14.2. I contenuti della norma	386
14.3. Il contenuto dello schema di relazione	386
14.4. La procedura	387
14.5. La latitudine e la natura del controllo	389
14.6. Le conseguenze	389
14.6.1. L'interpretazione fornita dalla Sezione Autonomie	389
14.6.2. La diversa interpretazione fornita dalla sentenza della Corte dei conti, Sez. Riun. in spec. comp. n. 28 dell'8 ottobre 2019	391
14.6.3. Le asimmetrie normative e le criticità rilevate	391
15. Il controllo sulle spese elettorali delle liste partecipanti alle consultazioni amministrative	392
15.1. Le fonti normative	392
15.2. Il profilo soggettivo	395
15.2.1. I soggetti destinatari degli obblighi di rendicontazione	395
15.2.2. Il controllo affidato al Collegio temporaneo presso la Sezione regionale di controllo e i termini della verifica	395
15.3. Il profilo oggettivo. Fonti di finanziamento e tipologia di spese verificate	397
15.4. Lo scrutinio del Collegio. Le sanzioni	400
15.5. Conclusioni sulla tipologia di controllo. L'impugnazione degli atti della Corte	402
15.6. Il controllo concomitante. Premessa introduttiva e profili di diritto comparato	403
15.6.1. La nuova norma dell'art. 22 d.l. 76/2020, tra controllo successivo e controllo concomitante	405
15.6.1.1. Alcune precisazioni preliminari	405
15.6.1.1.1. La prima osservazione preliminare: l'individuazione dei parametri di controllo della Corte	406
15.6.1.1.2. La seconda indicazione preliminare: profili ontologici del controllo della Corte	408
15.6.1.1.3. La terza indicazione preliminare: la natura del controllo intestato alla Corte dei conti	409
15.6.2. In particolare: ausiliarietà e controllo concomitante	410
15.6.2.1. L'emersione dell'istituto del controllo concomitante	410
15.6.2.2. Le precedenti previsioni normative	411
15.6.2.3. La previsione del controllo concomitante disciplinata dall'art. 11 della legge 15/2009	413
15.6.3. L'analisi delle nuove disposizioni. Le differenze tra la norma dell'art. 11 della legge 15/2009 e quella dell'art. 22 del d.l. 76/2020	414
15.6.3.1. Gli effetti contemplati dalla norma dell'art. 11 della legge 15/2009. L'ambito soggettivo e oggettivo	415
15.6.3.1.1. Gli effetti interdittivi e l'esigenza del contraddittorio	415
15.6.3.1.2. L'ambito oggettivo	416

15.6.3.1.3. L'ambito soggettivo	417
15.6.3.2. La norma del d.l. 76/2020. Effetti, ambito oggettivo e soggettivo	417
15.6.3.2.1. Gli effetti	417
15.6.3.2.2. Il profilo soggettivo. Le amministrazioni controllate	420
15.6.3.2.3. I destinatari del referto di controllo	421
15.6.3.2.3.1. L'ausiliarietà della Corte e i destinatari dell'attività di controllo della Corte	422
15.6.3.2.3.2. La fase della conoscibilità e della rendicontazione politica	424
15.6.3.2.4. Il profilo oggettivo	425
15.6.3.2.4.1. Il concetto di contributo e i parametri di valutazione della Corte	425
15.6.4. Il collegamento della disposizione dell'art. 22 con le altre norme stabilite dal d.l. semplificazioni	428
15.6.5. L'impugnabilità	429

PARTE SESTA

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DELLA CORTE DEI CONTI

(SCHEDE n. 11; SCHEMA n. 11)

16. I pareri resi ai sensi dell'art. 7 della l. n. 131/2003	431
16.1. Profili generali	431
16.2. I presupposti oggettivi	432
16.3. I soggetti legittimati e i presupposti soggettivi	434
16.4. L'esigenza di una decisione nomofilattica	439
16.5. Attività consultiva e profili di responsabilità: gli effetti esimenti dei pareri	441
16.6. La stesura sul piano pratico del parere. Indicazioni operative	442

PARTE SETTIMA

I CONTROLLI DELLA SEZIONE REGIONALE

DELLA CORTE DEI CONTI SULLA REGIONE

(SCHEDE n. 12, 13, 14, 15 e 16; SCHEMI n. 12, 12.1, 13, 14, 14.1, 14.2, 15, 16 e 16.1)

17. Il controllo finanziario stabilito dall'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174	451
17.1. L'estensione alla Regione e agli enti del SSN del controllo previsto dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della l. 23 dicembre 2005, n. 266	451
17.2. Contenuti e parametri della verifica della Corte	453
17.3. Gli esiti unicamente collaborativi del controllo dopo la sentenza di Corte costituzionale n. 39/2014	454
18. La relazione sulla copertura delle leggi di spesa regionali	455
18.1. Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti in materia	455
18.2. L'estensione alle Regioni dei principi concernenti la copertura finanziaria delle leggi	457
18.3. Il parametro dell'art. 81 della Costituzione	462
18.3.1. La congruenza con la previsione dell'art. 81 della Costituzione	462
18.3.2. Copertura finanziaria ed equilibrio	462

18.3.3. Gli altri parametri di verifica	463
18.3.4. Il momento di approvazione	463
18.4. La relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge	464
18.5. Il processo di verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali	465
18.6. L'individuazione della morfologia giuridica degli oneri finanziari	466
18.6.1. La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi	469
18.7. Le regole previste dall'art. 17 della l. n. 196/2009	470
18.7.1. L'affermazione e il superamento della clausola di salvaguardia	471
18.7.2. La clausola di neutralità finanziaria	473
18.7.3. L'individuazione dei mezzi di copertura	475
18.7.3.1. Le modalità di copertura: i principi costituzionali	475
18.7.3.2. La individuazione in concreto	479
18.7.3.3. Conclusioni finali	483
19. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali	486
19.1. Premessa introduttiva	486
19.2. L'ambito e la natura del controllo della Corte dei conti	490
19.3. Le fonti	491
19.4. Le linee guida	492
19.4.1. I principi contabili cui riferirsi	493
19.5. I criteri generali e i profili formali di verifica	494
19.6. L'intersecazione con i profili di responsabilità	496
20. Il controllo sulla relazione annuale del presidente della Regione sui controlli interni	497
20.1. Premessa introduttiva	497
20.2. L'articolazione della relazione	498
20.3. Il profilo procedurale e il controllo della Corte	499

PARTE OTTAVA

IL CONTROLLO DELLA SEZIONE REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI SUI RENDICONTI REGIONALI.

IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

(SCHEDA n. 17; SCHEMA n. 17 e 17.1)

21. Natura, concetto e funzione della parificazione	501
21.1. In particolare, le caratteristiche della parifica in sede regionale	507
21.2. Il criterio della sana gestione	511
21.3. L'inquadramento giuridico del giudizio di parifica	515
21.3.1. Il duplice giudizio sottostante alla parificazione	523
21.4. La particolare posizione della Corte di Cassazione	526
21.5. Le conseguenze della qualificazione in termini di controllo ovvero di processo	529
21.6. La possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica	535

21.7. I più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale	538
21.7.1. La sentenza n. 196 del 2018	539
21.7.2. La sentenza n. 138 del 2019	542
21.7.3. La sentenza n. 146 del 2019	548
21.8. L'impugnazione della decisione di parifica	551
21.9. Compatibilità comunitaria e strumenti di raccordo tra controllo e giurisdizione	561
21.9.1. L'inquadramento della fattispecie	564
21.9.2. La possibilità che la Corte dei conti venga qualificata come giurisdizione nazionale	567
21.9.3. Gli sviluppi recenti	569

PARTE NONA CONCLUSIONI SUI MODELLI DI CONTROLLO

22. Le caratteristiche dei nuovi controlli	574
22.1. L'oscillazione tra il modello d'oltralpe e quello anglosassone	574
22.2. La nuova filosofia dei controlli risultante dalla disciplina positiva dell'ultimo periodo	577
22.2.1. La coesistenza di una pluralità di modelli	577
22.2.2. Modello di controllo successivo e poteri della Corte dei conti	577
22.2.3. La nuova fisionomia dei controlli	581
22.2.3.1. Tipologie di controllo e differenti conseguenze (in termini soggettivi) delle verifiche intestate alla Sezione regionale	582
22.2.3.2. Controlli affidati alla Sezione regionale della Corte dei conti e valori tutelati	586
22.2.4. Modello "fortiano" e tipologie di controllo sulla gestione, sugli atti, sui soggetti. Un ritorno al passato	589
22.3. La rinnovata necessità di individuare una tassonomia dei controlli intestati alla Sezione regionale della Corte dei conti. Loro peculiarità e diversità. Un tentativo di classificazione	593
22.3.1. Le diversità funzionali. I controlli finalizzati alla tutela del valore dell'etica pubblica	593
22.3.2. Le differenze morfologiche	594
22.3.2.1. A) Controlli collaborativi e controlli cogenti	595
22.3.2.2. B) Controlli "cartolari" e controlli su questionario	595
22.3.2.2.1. <i>Segue</i> : Controlli su questionario e progressiva digitalizzazione delle verifiche intestate alla Sezione regionale	597
22.3.2.2.2. <i>Segue</i> : Controlli su questionario e profili soggettivi. L'individuazione e il ruolo degli organi di controllo interno	599
22.3.2.3. C) La distinzione dei controlli sul versante soggettivo	601
22.3.3. Le differenze di esiti finali. Un quadro di sintesi	602
23. Un nuovo modello di controllo? L'introduzione del c.d. controllo diffuso sociale e il ruolo della Corte dei conti	610
23.1. Il controllo diffuso e la sua lettura in chiave costituzionalmente orientata	614

23.2. Le diversità strutturali e funzionali con i meccanismi tradizionali del controllo	617
23.3. Il rapporto con l'art. 21-bis della legge 241/1990 ed il potenziamento della fase integrativa dell'efficacia. Le ipotesi di pubblicazioni previste dal d.lgs. n. 33/2013 in rapporto alla efficacia del provvedimento	619
23.4. Le ipotesi di pubblicazioni come condizioni di efficacia	620
23.4.1. Le ipotesi di pubblicazioni notizia	621
23.4.2. La previsione (art. 23 d.lgs. n. 33/2013) della pubblicazione delle determinazioni come pubblicità notiziale: la necessità del ripensamento dell'orientamento giurisprudenziale	622
23.4.3. Pubblicazione ed esecutività delle deliberazioni comunali e loro rilevanza ai fini del controllo della Corte dei conti	624
23.4.4. Le intersezioni tra controllo diffuso e controllo della Corte dei conti	626
23.4.4.1. La conferma da parte della giurisprudenza costituzionale	627
24. Nuovi profili di intersezioni tra attività di controllo della Corte dei conti e funzione giurisdizionale	630
24.1 La verifica in sede giurisdizionale della patologia del rapporto tra controlli interni ed esterni	631
24.2 La modifica della disciplina in tema di responsabilità erariale ad opera del decreto semplificazioni	633
24.2.1. Il profilo strutturale e funzionale della fattispecie introdotta dal d.l. 76/2020 c.d. semplificazioni	637
24.2.1.1. Il profilo strutturale. La nuova definizione del dolo contabile nel decreto "semplificazioni"	638
24.2.1.2. La sospensione della responsabilità colposa e il suo esatto ambito oggettivo	642
24.2.1.3. Il profilo funzionale. La ratio normativa espressa dal Legislatore del decreto semplificazioni	644
24.2.1.4. Condotte commissive ed omissive e il c.d. timore della firma	644
24.2.1.5. Le conseguenze sulle disposizioni vigenti nella normativa di settore riguardante le fattispecie di responsabilità erariale. L'impatto del decreto sulle fattispecie di illecito contabile tipizzato	648
25. La nuova frontiera della c.d. giurisdizionalizzazione del controllo	653
25.1. Profili formali e aspetti sostanziali	656
25.2. In particolare, attinenti all'esistenza del contraddittorio	656
25.3. La esatta delimitazione del problema da affrontare	657
25.3.1. Attività giurisdizionale e presenza necessaria di un conflitto di interessi	658
25.3.2. Valore delle pronunce e loro immodificabilità e stabilità	660
25.3.3. Le analogie semantiche	662
25.3.3.1. Le conseguenze applicative	664
25.3.4. Profili di criticità. Il carattere della preclusività e la sua afferenza a una serie di fenomeni giuridici nel nostro ordinamento	667
25.3.5. La incerta definizione della c.d. sostanza giurisdizionale	671

25.3.6. La posizione di sintesi delle SS.RR. in s.c. n. 7/2018	673
26. Considerazioni finali	674
26.1. ... a proposito di una chiave di lettura. Unitarietà e integrazione dei controlli, nel rapporto tra bene pubblico ed etica	685

PARTE DECIMA

Schede normative e delle delibere adottate dalle sezioni centrali e regionali della Corte dei conti	rinvio al sito web
Schemi commentati di delibere e atti adottati dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti	rinvio al sito web
Tavola di raccordo tra parti del testo, paragrafi dedicati, schede normative, delibere di riferimento delle sezioni centrali e regionali e schemi commentati di delibere e atti adottati dalle sezioni regionali di controllo	691