

## INDICE

Presentazione di Tiziano Tessaro .....	XV
Prefazione di Marco Dugato .....	XVII

### PARTE PRIMA

#### *Profili evolutivi, funzionali e strutturali dei controlli*

1. Premessa introduttiva .....	1
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.....	8
2.1.2.1. La riforma costituzionale e la soppressione del control- lo 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 vigen- te Tuel. Rinvio .....	14
2.1.3. L'attribuzione dei controlli finanziari sulla gestione alla Corte dei conti .....	18
2.1.3.1. In particolare: la previsione della legge 266/2005 .....	22
2.1.4. La terza fase: la moltiplicazione delle forme di control- lo in sede periferica dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 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.....	36
3.1. Il rinnovato concetto di legalità.....	36
3.2. La verifica di compatibilità costituzionale delle tipologie di controllo.....	37

4.	I profili strutturali. La nozione di controllo e la sua tradizionale inerenza alla fase integrativa dell'efficacia.....	39
	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.....	41
	4.2.1. In particolare: la più generale svalutazione della fase integrativa dell'efficacia nel procedimento amministrativo .....	42
	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 .....	44
	4.2.3. Il successivo superamento del modello collaborativo del controllo nel d.l. 174/2012. Oggetto della verifica e rinvio .....	45
5.	La previsione di nuovi controlli esterni c.d. atipici .....	53
	5.1. Loro definizione .....	53
	5.2. Controlli atipici e verifiche della Corte dei conti .....	55
	5.2.1. Le precedenti previsioni normative. La nuova disciplina del Tusp (D.Lgs. 175/2016 e s.m.i.).....	55
	5.2.2. Le altre ipotesi di controlli atipici affidati alla Corte dei conti .....	59

## PARTE SECONDA

### *Le tipologie di controllo affidate alla Corte dei conti in sede regionale: il controllo preventivo di legittimità*

6.	Il controllo preventivo di legittimità.....	65
	6.1. Premessa .....	65
	6.2. La contrazione dei controlli di legittimità affidati alla Corte dei conti sugli atti degli organi periferici .....	66
	6.2.1. L'ambito oggettivo del controllo .....	66
	6.2.2. Il parametro del controllo .....	68
	6.2.3. Il procedimento.....	71
	6.2.4. La natura degli atti di controllo .....	74
	6.3. Controllo di legittimità ed eventuale intersecazione con i profili di responsabilità.....	79
	6.4. Le oscillazioni normative in tema di controlli preventivi (esterni) di legittimità .....	82
	6.5. Sulla possibilità della reintroduzione di controlli preventivi di legittimità .....	86

6.6. Il controllo successivo di legittimità di cui all'art. 10 del d.lgs 123/2011.....	88
--	----

### PARTE TERZA

#### *Le tipologie di controllo affidate alla Corte dei conti in sede regionale: i controlli finanziari sugli enti locali*

7. Il quadro generale dei controlli delineato dal d.l. 174/2012.....	94
7.1. Premessa .....	94
7.2. Il ruolo del d.l. 174/2012 .....	96
7.3. L'interazione tra funzione di controllo e giurisdizione e profili di responsabilità.....	97
8. Il controllo <i>ex art. 1 comma 166 della legge 266/2005</i> .....	99
8.1. I contenuti specifici della norma. Il sistema dei questionari .....	99
8.2. La originaria natura collaborativa del controllo finanziario.....	100
8.3. ... e il rinnovato dato sistematico e normativo. Il controllo di legalità .....	100
8.4. Gli esiti del controllo <i>ex art. 1 comma 166 L. 266/2005</i> . Il superamento del modello collaborativo .....	101
8.4.1. <i>Segue</i> : i controlli "cogenti" nella lettura della Corte Costituzionale .....	103
8.5. La classificazione degli esiti del controllo della Corte.....	106
8.6. A) Gli esiti dissolutori .....	107
8.6.1. Squilibrio strutturale e situazioni di crisi finanziaria.....	109
8.6.2. Dissesto c.d. guidato e predissesto e ruolo della Sezione regionale della Corte .....	110
8.6.3. Dissesto guidato e intervento della Corte .....	112
8.6.4. Le fasi .....	113
8.6.5. Predissesto e intervento della Sezione regionale .....	114
8.6.6. Rapporti, punti di contatto e di distonia tra le varie procedure.....	117
8.6.7. L'effetto dissolutorio e gli altri effetti nelle situazioni di crisi finanziaria .....	123
8.7. B) Gli esiti c.d. sanzionatori .....	124
8.7.1. ... e l'intersecazione del controllo con i profili di responsabilità.....	126
8.7.2. Le fattispecie c.d. sanzionatorie .....	127
8.7.2.1. In particolare. l'ipotesi di elusione del vincolo del saldo di bilancio .....	128
8.7.2.2. Elusione e criterio della sana gestione finanziaria.....	129

8.7.2.3. 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.....	131
8.7.2.4. Le conseguenze sugli atti elusivi del vincolo di finanza pubblica. La nullità e il loro accertamento. Le conseguenze sui soggetti .....	133
8.7.2.5. Il rapporto tra gli accertamenti delle Sezioni regionali di controllo e le prerogative sanzionatorie delle Sezioni giurisdizionali. Profili processuali .....	134
8.7.2.6. Nuovo codice di giustizia contabile e onere di denuncia <i>ex art. 52 CGC</i> .....	135
8.8. C) Gli esiti interdittivi .....	138
8.9. D) I residui esiti collaborativi del controllo .....	139
8.10. Alcune conseguenze relative ai diversi esiti del controllo .....	140
8.10.1. La distinzione tra controllo collaborativo e controllo cogente e la necessaria specificazione dei profili interdittivi dei programmi di spesa.....	140
8.10.2. I punti di contatto tra la procedura <i>ex art. 148-bis</i> del Tuel e le procedure di dissesto e di riequilibrio finanziario .....	143
8.10.3. Conclusioni in relazione ai poteri della Corte in sede di controllo.....	144
8.10.3.1. Gli esiti necessariamente gradualisti dei poteri di controllo della Corte dei conti sugli equilibri di bilancio .....	145
8.10.3.2. a) La misura correttiva.....	146
8.10.3.3. b) La misura interdittiva dei programmi di spesa (nella struttura bifasica prevista dall'art. 148- <i>bis</i> del TUEL).....	147
8.10.3.4. c) l'attribuzione alla Sezione regionale di poteri di monitoraggio (sul programma triennale di rientro da disavanzo ordinario) .....	149
8.10.3.5. d) la attribuzione di poteri di vigilanza della corte (sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale).....	150
8.10.3.6. La vigilanza semestrale sull'adempimento degli obblighi previsti nel piano .....	151
8.10.3.7. La vigilanza sulla rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario .....	152
8.10.3.8. e) i poteri della corte di impulso e di accertamento (nella struttura trifasica del dissesto guidato).....	154
8.10.4. Controlli sanzionatori e controlli interdittivi. Le differenze .....	155
9. L'impugnabilità delle pronunce in sede di controllo .....	156
9.1. Considerazioni preliminari .....	156

9.2. I termini del problema .....	158
9.2.1. La risposta normativa: la previsione del nuovo codice di giustizia contabile. Il ruolo delle SS.RR. in speciale composizione .....	159
9.2.2. ...ma non si tratta di un giudizio di appello .....	161
9.2.3. Sindacabilità delle deliberazioni <i>ex art. 148-bis</i> accertative di violazioni-elusioni del patto interno di stabilità .....	163
9.2.4 Pronunce delle SS.RR. in speciale composizione e profili di responsabilità .....	166

#### PARTE QUARTA

##### *Le tipologie di controllo affidate alla Sezione regionale della Corte dei conti: gli altri controlli della sugli enti locali*

10. Il controllo sul referto annuale del Sindaco e del Presidente della Provincia sul funzionamento dei controlli interni.....	169
10.1. Il sistema (e il rafforzamento) dei controlli interni sugli atti .....	169
10.2. Il meccanismo di controllo della Corte sul funzionamento dei controlli interni .....	172
10.2.1. La norma dell'art. 148 del Tuel .....	172
10.2.2. Le coordinate del controllo .....	172
10.2.3. L'articolazione del questionario.....	174
10.3. Le conseguenze e gli esiti del controllo della Corte dei conti sul funzionamento dei controlli interni. I profili processuali.....	175
10.4. La disamina di alcune tipologie di controllo interno .....	177
10.4.1. Il controllo interno preventivo (preliminare alla formazione dell'atto) di regolarità amministrativa e contabile .....	177
10.4.2. I pareri dell'organo di revisione .....	179
10.4.3. Il controllo interno preventivo (condizionante l'efficacia dell'atto). Il visto di regolarità contabile.....	180
10.4.4. Il controllo successivo di regolarità: un controllo di segnalazione.....	181
10.4.4.1. Le modalità del controllo.....	183
10.4.4.2. Le possibili critiche e il profilo patologico.....	184
11. La verifica sulla relazione di fine mandato del Sindaco e del Presidente della Provincia .....	185
11.1. Premessa introduttiva.....	185
11.2. I contenuti della norma .....	187
11.3. Il contenuto dello schema di relazione .....	188

11.4. La procedura .....	188
11.5. La latitudine e la natura del controllo .....	189
11.6. Le conseguenze .....	190
12. Il controllo sulle spese elettorali delle liste partecipanti alle costituzioni amministrative .....	191
12.1. Le fonti normative .....	191
12.2. Il profilo soggettivo .....	194
12.2.1. I soggetti destinatari degli obblighi di rendicontazione.....	194
12.2.2. Il controllo affidato al Collegio temporaneo presso la Sezione regionale di controllo e i termini della verifica.....	195
12.3. Il profilo oggettivo. Fonti di finanziamento e tipologia di spese verificate .....	196
12.4. Lo scrutinio del Collegio. Le sanzioni.....	200
12.5. Conclusioni sulla tipologia di controllo. L'impugnazione degli atti della Corte .....	201

## PARTE QUINTA

### *I controlli della sezione regionale della Corte dei conti sugli atti puntuali di spesa*

13. Le verifiche su voci puntuali di spesa. Il controllo sulle spese di rappresentanza e sugli incarichi.....	204
13.1. Il controllo monitoraggio e lo scrutinio della Corte dei conti sugli atti puntuali di spesa .....	204
13.1.1. La natura del controllo della Corte in merito agli atti di incarico e alle spese di rappresentanza.....	204
13.1.2. Le intersezioni con i profili di responsabilità. Gli obblighi di denuncia <i>ex art. 52 c.g.c.</i> .....	206
13.1.3. L'ambito oggettivo dell'obbligo di trasmissione degli atti alla Corte dei conti e il diverso ambito soggettivo delle norme vincolistiche.....	207
13.1.3.1. L'ambito oggettivo .....	207
13.1.3.2. L'ambito soggettivo .....	208
13.1.3.3. <i>Segue</i> : la disciplina degli incarichi professionali esterni affidati a dipendenti pubblici e la legge anticorruzione .....	211
13.2. Il controllo della Corte sugli atti di spesa in tema di incarichi .....	213
13.2.1. Il quadro normativo .....	213
13.2.2. Presupposti di legittimità di carattere sostanziale.....	213
13.2.3. Il preliminare accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno .....	214

13.2.3.1. Le caratteristiche dell'accertamento .....	215
13.2.3.2. Il problema delle competenze specifiche e delle funzioni ordinarie .....	217
13.2.3.3. La necessaria caratteristica oggettiva dell'impossibilità .....	223
13.2.3.4. La corrispondenza della prestazione alle competenze attribuite dall'ordinamento all'ente.....	224
13.2.3.5. La corrispondenza dell'oggetto della prestazione ad obiettivi e progetti specifici e determinati .....	225
13.2.3.6. L'alta qualificazione della prestazione. Il requisito flessibile della specializzazione universitaria. Gli incarichi in materia informatica .....	225
13.2.3.7. La preventiva determinazione della durata, oggetto e compenso della collaborazione.....	227
13.2.4. Presupposti di legittimità di carattere procedimentale .....	229
13.2.4.1. L'obbligo di motivazione della determinazione (o in generale del provvedimento) con cui viene affidato l'incarico esterno.....	229
13.2.4.2. L'obbligo di effettuare una procedura comparativa per la selezione dell'affidatario .....	230
13.2.4.3. La previa approvazione di un apposito regolamento (art. 3, c. 56, L. 24-12-2007 n. 244, art. 89 del T.U.E.L.).....	233
13.2.4.4. Competenza all'adozione .....	235
13.2.4.5. Il vincolo quantitativo di spesa .....	236
13.2.4.6. I limiti di spesa stabiliti dalla legge .....	236
13.2.4.7. Il possibile superamento del limite di spesa .....	237
13.2.4.8. La facoltà (concessa dalla giurisprudenza) di modulazione delle spese... ..	239
13.2.4.9. ... 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.....	239
13.2.4.10. L'obbligo di pubblicazione sul sito web.....	241
13.2.4.11. Le novità introdotte dalla Legge 190/2012 e dal D.Lgs. 33/2013 .....	242
13.2.5. Conclusioni finali. Le intersezioni con i profili di responsabilità: rinvio .....	245
13.3. I contenuti del controllo della Corte sulle spese di rappresentanza .....	246
13.3.1. La normativa di riferimento.....	247
13.3.2. Le spese di rappresentanza in particolare.....	248
13.3.2.1. Il concetto di spesa di rappresentanza .....	249
13.3.2.2. Requisiti di legittimità delle spese di rappresentanza .....	249

13.3.2.3. Il carattere eccezionale delle spese di rappresentanza. Le conseguenze pratiche .....	250
13.3.2.4. Il profilo finalistico .....	250
13.3.2.5. Il profilo oggettivo: la sobrietà e documentabilità della spesa.....	251
13.3.2.6. I profili soggettivi .....	252
13.3.2.7. Il profilo contabile e quantitativo .....	253
13.3.2.8. I profili procedurali. L'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti del prospetto concernente le spese di rappresentanza e le modalità.....	254
13.3.3. La natura del controllo della Corte .....	255
13.3.4. I profili di intersecazione tra controllo e responsabilità.....	255
13.3.5. L'impugnabilità degli atti della Corte in subjecta materia .....	256

## PARTE SESTA

### *L'attività consultiva della Corte dei conti*

14. I pareri resi ai sensi dell'art. 7 della legge 131/2003 .....	257
14.1. Profili generali .....	257
14.2. I presupposti oggettivi .....	258
14.3. I soggetti legittimati e i presupposti soggettivi.....	260
14.4. Attività consultiva e profili di responsabilità: gli effetti esimenti dei pareri .....	262

## PARTE SETTIMA

### *I controlli della Corte dei conti sulla Regione*

15. Il controllo finanziario stabilito dall'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174.....	265
15.1. L'estensione alla Regione e agli enti del SSN del controllo previsto dall'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.....	265
15.2. Contenuti e parametri della verifica della Corte.....	267
15.3. Gli esiti unicamente collaborativi del controllo dopo la sentenza Corte Costituzionale n. 39/2014 .....	268
16. La relazione sulla copertura delle leggi di spesa regionali .....	269
16.1. Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti in materia .....	269
16.2. Il parametro dell'articolo 81 della Costituzione .....	272



16.3. La relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge .....	272
16.4. Il processo di verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali .....	274
16.5. L'individuazione della morfologia giuridica degli oneri finanziari .....	274
16.5.1. La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi .....	275
16.6. Le regole previste dall'art. 17 della legge 196/2009 .....	275
16.6.1. L'affermazione e il superamento della clausola di salvaguardia. ....	276
16.6.2. La clausola di neutralità finanziaria .....	278
16.6.3. L'individuazione dei mezzi di copertura .....	279
16.6.3.1. Le modalità di copertura: i principi costituzionali .....	279
16.6.3.2. La individuazione in concreto .....	282
17. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali .....	286
17.1. Premessa introduttiva .....	286
17.2. L'ambito e la natura del controllo della Corte dei conti .....	288
17.3. Le fonti .....	288
17.4. Le linee guida .....	289
17.4.1. I principi contabili cui riferirsi .....	291
17.5. I criteri generali e i profili formali di verifica .....	292
17.6. L'intersecazione con i profili di responsabilità .....	293
18. Il controllo sulla relazione annuale del presidente della Regione sui controlli interni .....	295
18.1. Premessa introduttiva .....	295
18.2. L'articolazione della relazione .....	295
18.3. Il profilo procedurale e il controllo della Corte .....	296
19. Il giudizio di parifica del rendiconto regionale .....	297
19.1. Il concetto di parifica .....	297
19.2. Il criterio della sana gestione .....	304
19.3. La natura del giudizio di parifica del rendiconto regionale .....	306
19.4. La possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale .....	311

## PARTE OTTAVA

### *Conclusioni sui modelli di controllo*

20. Le caratteristiche dei nuovi controlli .....	315
20.1. L'oscillazione tra il modello d'oltralpe e quello anglosassone .....	315

20.2. La nuova filosofia dei controlli risultante dalla disciplina positiva dell'ultimo periodo.....	317
20.2.1. La coesistenza di una pluralità di modelli .....	317
20.2.2. Modello di controllo successivo e poteri della Corte dei conti .....	318
20.2.3. La nuova fisionomia dei controlli .....	321
20.2.4. Modello fortiano e tipologie di controllo sulla gestione, sugli atti, sui soggetti. Un ritorno al passato.....	323
21. Un nuovo modello di controllo? L'introduzione del c.d. controllo diffuso sociale e il ruolo della Corte dei conti .....	332
21.1. Il controllo diffuso e la sua lettura in chiave costituzionalmente orientata.....	336
21.2. Le diversità strutturali e funzionali con i meccanismi tradizionali del controllo .....	339
21.3. 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. 33/2013 in rapporto alla efficacia del provvedimento .....	341
21.4. Le ipotesi di pubblicazioni come condizioni di efficacia .....	343
21.4.1. Le ipotesi di pubblicazioni notizia.....	344
21.4.2. La previsione (art. 23 D.Lgs. 33/2013) della pubblicazione delle determine come pubblicità notiziale: la necessità del ripensamento dell'orientamento giurisprudenziale.....	344
21.4.3. Le intersecazioni tra controllo diffuso e controllo della Corte dei conti .....	346
22. Conclusioni.....	346