

Indice

<i>Presentazione</i>	17
----------------------	----

CAPITOLO I

L'evoluzione storica dei giudizi contabili

1. Le origini antiche della responsabilità erariale	19
2. Il riordinamento postunitario e precostituzionale	21
3. Il superamento dell'assetto duale della responsabilità degli amministratori degli enti locali	24
4. Il rilievo costituzionale della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica	28
4.1. La nozione di contabilità pubblica nell'area del controllo	36
4.2. La nuova dimensione della giurisdizione della Corte dei conti	37
5. La giurisdizione contabile sugli enti pubblici	40
6. Le riforme e l'unificazione del regime sostanziale e processuale	43
6.1. Il decentramento della giurisdizione	45
7. La competenza legislativa regionale	47
8. La nuova frontiera: l'oggettivo utilizzo di risorse pubbliche	48
9. Il profilo soggettivo di amministrazione pubblica	52

CAPITOLO II

La responsabilità amministrativo-contabile nel sistema costituzionale

1. L'ampliamento dell'area della responsabilità della pubblica amministrazione	55
2. Il principio di responsabilità diretta (art. 28 Cost.)	61
3. Il principio di personalità	65
3.1. Responsabilità oggettiva dell'apparato e responsabilità soggettiva propria e personale dell'agente	66
4. Aspetti relazionali della responsabilità amministrativa	68
5. Relazione funzionale intersoggettiva e/o interorganica (cenni)	70
6. La Corte dei Conti come giudice naturale delle responsabilità soggettive personali	72

CAPITOLO III

L'area della giurisdizione di responsabilità

1. Le fonti normative della responsabilità amministrativa e contabile	79
---	----

2. La distinzione tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile	82
2.1. La responsabilità formale	86
2.2. La responsabilità contabile in senso stretto	90
2.3. Gli agenti contabili	93
2.3.1. Gli agenti contabili e la responsabilità da maneggio	98
2.3.2. Gli agenti della riscossione	100
2.3.3. Il Tesoriere/cassiere	102
2.3.4. I consegnatari	103
2.3.5. I cassieri interni	104
2.3.6. L'economista	105
2.3.7. Il funzionario delegato	105
3. La dimensione soggettiva ed oggettiva della responsabilità amministrativo-contabile	106
3.1. L'organismo di diritto pubblico	110
4. I limiti soggettivi negativi della giurisdizione contabile	111
4.1. Le garanzie soggettive istituzionali	114
4.2. Le esenzioni speciali	118
5. Le caratteristiche della giurisdizione contabile	118

CAPITOLO IV

Il rapporto di servizio

1. Il rapporto di servizio amministrativo	125
1.1. Il rapporto di servizio come criterio di individuazione degli obblighi di comportamento.	133
1.2. Rapporto di servizio principale e rapporto di servizio derivato	136
1.3. Rapporto contrattuale di lavoro e obblighi prestazionali	139
1.4. La scissione del rapporto organico	141
2. Il rapporto con amministrazioni terze	142
3. Rapporto di servizio e attività professionale	145
4. Il rapporto di servizio contabile	148
4.1. Il delegato alla riscossione	151
5. Il rapporto di fatto	152
6. Il rapporto di delegazione di spesa (funzionario delegato)	157
7. Il rapporto di servizio nella concessione	159
7.1. Il rapporto di servizio nell'affidamento a contraente generale	164
7.2. Il rapporto di servizio nelle convenzioni	166
8. Il rapporto di servizio nei rapporti contrattuali	168
9. Il rapporto di servizio nelle società partecipate	169
9.1. Il rapporto di servizio tra società pubbliche e terzi	177
9.2. Le società entificate	178
9.3. Gli enti privatizzati	181
10. Le fondazioni	182
11. Il rapporto di finanziamento contributivo a privati	182
11.1. Il finanziamento dei partiti politici e dei gruppi consiliari	185

CAPITOLO V

La responsabilità amministrativa

1. Dalla natura extracontrattuale a quella contrattuale	187
1.1. Le asimmetrie applicative rispetto al modello contrattuale	192
2. Della natura risarcitoria o sanzionatoria	193
3. La natura pubblicistica	201
3.1. La caratterizzazione indennitaria	203
4. La personalizzazione	204
4.1. L'intrasmissibilità agli eredi	207
4.2. Il valore aggiunto del principio di personalità	211
5. Il profilo funzionale-pubblicistico	212
6. Differenze rispetto alla responsabilità civile	215

CAPITOLO VI

L'illecito contabile

1. L'illecito amministrativo-contabile	219
2. Atipicità dell'illecito amministrativo-contabile	224
2.1. La tipizzazione normativa dell'illecito	226
2.2. Il c.d. doppio binario della responsabilità	235
2.3. Esenzioni particolari	235
3. Il rapporto tra illiceità ed illegittimità	236
3.1. La violazione di regole procedimentali	244
3.2. Illegittimità amministrativa ed illiceità penale	245
4. L'illecito contabile come fatto genetico della responsabilità	249
5. Il fatto dannoso nell'illecito contabile	250
6. L'illecito senza danno	251
7. Il danno nell'illecito sanzionatorio	256
8. Il danno nei reati contro la p.a.	257

CAPITOLO VII

Gli elementi costitutivi dell'illecito contabile

Premessa	259
1. L'antigiuridicità	260
1.1. Cause di esclusione dell'antigiuridicità	271
2. La colpevolezza	273
2.1. La colpa nella teoria generale dell'illecito	273
2.2. La colpa nell'illecito contabile	280
2.3. Il dolo	292
2.4. La graduazione della colpa e delle sanzioni (in generale)	295
2.5. La c.d. graduazione della colpa nell'illecito contabile	296
3. Il nesso di causalità	301
3.1. La causalità giuridica e la causalità materiale	306

CAPITOLO VIII

Il danno contabile-finanziario

1. L'interesse leso e il bene protetto	309
1.1. Danno evento e danno conseguenza. Danni prevedibili e danni futuri	312
2. Il danno nell'illecito contabile	315
2.1. Dal danno patrimoniale al danno agli interessi generali	315
2.2. Il c.d. danno pubblico	320
2.3. Il danno ambientale	325
2.3.1. Il nuovo danno all'ambiente	328
2.4. Il danno all'immagine	330
2.4.1. Il danno all'immagine nel codice contabile	340
2.4.2. La tipizzazione di fattispecie differenziate a carattere sanzionatorio	342
2.5. Il danno da tangente	347
2.6. Il danno da disservizio	349
2.7. Il danno da ritardo	353
2.8. Il c.d. danno alla concorrenza	354
2.9. Il danno all'equilibrio di bilancio	356
2.10. Il danno sanitario	358
3. Il danno alle amministrazioni terze	360
4. Il danno alla Comunità europea	361
4.1. Il danno per infrazioni comunitarie	366
5. Danno erariale societario	368
6. Il danno nei reati contro la p.a.	374
7. Il danno da lesione di interessi legittimi	375
8. L'amministrazione danneggiata	376
8.1. Concretezza ed effettività del danno	379
8.2. Il danno da perdita di chance	382
9. Il danno erariale tra antiggiuridicità e ingiustizia	384
10. Il danno da indennizzo	388
11. Danno risarcibile e danno addebitabile	390
12. La quantificazione legale del danno	392
13. La valutazione dei vantaggi diretti e collettivi	392
14. Rivalutazione monetaria ed interessi	397
15. Il c.d. danno presunto nel maneggio di valori	401

CAPITOLO IX

I limiti interni della responsabilità

1. Cause di giustificazione e prescrizione	403
1.1. Le scelte discrezionali	403
1.2. Discrezionalità e scelte di autonomia	416
1.3. La mancata copertura minima dei servizi pubblici	417
1.4. Sanatorie ed esenzioni	418
1.5. Le guarentigie soggettive istituzionali	419

1.6. La conformazione a pareri e visti di controllo	422
2. La buona fede	423
3. Le decisioni collegiali	427
4. Concorso di responsabilità e principi di parziarietà, solidarietà e sussidiarietà	430
5. Il potere riduttivo	436
6. La prescrizione	444
6.1. Occultamento del danno e termini per l'azione	457
6.2. La sospensione e l'interruzione	460
6.3. L'eccezione di prescrizione e di interruzione	465
7. La copertura assicurativa	467

CAPITOLO X

Rapporti con altri giudizi

1. Rapporti con altri giudizi e divieto di bis in idem	471
2. Rapporti con il giudizio penale	475
2.1. Sospensione necessaria e facoltativa	475
2.2. I vincoli del giudicato penale	479
2.3. Gli effetti della costituzione di parte civile	490
3. Raccordo con il giudizio civile	495
3.1. I limiti della c.d. pregiudizialità civile	499
3.2. L'incerta esclusività del giudizio contabile	504
3.3. L'esclusività dell'azione pubblica di responsabilità	514
4. Giudizio arbitrale	519
5. Giudizio amministrativo	520
6. Giudizio tributario	525
7. Giudizio disciplinare	527
8. Il rapporto con la responsabilità dirigenziale	530
9. Il rapporto con la funzione di controllo	531

CAPITOLO XI

L'azione di responsabilità

1. L'azione pubblica di danno	537
1.1. Le nuove condizioni dell'azione di responsabilità	541
1.2. La notizia di danno specifica e concreta	543
2. L'azione popolare	546
3. La posizione del Procuratore contabile	547
3.1. Procura generale e regionale (competenze)	556
4. La denuncia di danno e la notizia danni	557
4.1. La comunicazione di atti in funzione di vigilanza	562
4.2. La collaborazione tra magistrature	564
5. L'attività di indagine	565
6. L'invito preliminare	570
6.1. I termini di validità dell'invito a dedurre	575
6.2. Le proroghe	577

6.3. I termini del procedimento di responsabilità per condanne penali	578
7. L'archiviazione	580
8. L'accesso pre-processuale	582
9. I rapporti con il P.M. penale	586

CAPITOLO XII

La fase processuale

1. La citazione	587
1.1. Nullità, e inammissibilità	589
2. Notificazioni, costituzione in giudizio e patrocinio	594
3. La costituzione in giudizio	596
4. Il ricorso per decreto ingiuntivo	597
5. L'azione di nullità di atti istruttori	599
6. La competenza territoriale	604
7. L'onere della prova	607
8. L'estinzione e l'abbandono	612
9. Il rito monitorio	615
10. Il rito abbreviato con patteggiamento	618
11. La trattazione della controversia (il dibattimento)	620
12. Ammissione e assunzione di mezzi di prova	621
13. La sentenza	622
13.1. Pubblicazione e comunicazione della sentenza	626
13.2. Esecutorietà della sentenza	628
14. L'esecuzione delle sentenze di condanna	629
15. Il processo telematico	632

CAPITOLO XIII

I giudizi cautelari

1. Le azioni cautelari	633
2. Il sequestro conservativo	633
2.1. La cauzione in luogo del sequestro	640
2.2. Ritenuta cautelare e fermo amministrativo	641
3. L'azione revocatoria	642
4. Gli altri rimedi di garanzia	650
5. I provvedimenti d'urgenza	651
6. I provvedimenti cautelari nel giudizio pensionistico	651

CAPITOLO XIV

Gli altri giudizi contabili

1. Il giudizio di conto	653
1.1. Il giudizio sul conto del tesoriere degli enti locali	662
1.2. I conti degli organi costituzionali	663
2. Il giudizio per resa di conto	665

3. I giudizi a istanza di parte	670
3.1. Il giudizio per rimborso di quote inesigibili	671
3.2. Il giudizio di aggio esattoriale	674
3.2.1. Il giudizio per inadempienze nella concessione di riscossione	677
3.2.2. Opposizione all'ingiunzione fiscale	679
3.3. Ricorsi contro ritenute cautelari	680
3.4. Il giudizio di accertamento negativo di responsabilità	681
3.5. Il giudizio restitutorio	683
4. Il giudizio di ottemperanza	685

CAPITOLO XV

I nuovi giudizi nelle materie di contabilità pubblica

1. I ricorsi speciali alle S.R. (giudizi in unico grado)	687
2. I ricorsi contro gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche	695
2.1. Rilievo europeo e pregiudiziale interpretativa	703
3. Il ricorso in materia di certificazione dei costi di lavoro presso le fondazioni liriche	706
4. I ricorsi contro le delibere di controllo sui rendiconti dei gruppi regionali	707
5. Il ricorso contro le delibere di controllo sui piani di riequilibrio finanziario	713
6. Il ricorso contro le delibere delle Sezioni regionali in materia di contabilità pubblica	717
7. Il giudizio di parificazione	721
8. Il giudizio di controllo	726
9. I giudizi sanzionatori	731
9.1. La sanzione della nullità	738
10. I giudizi pensionistici	739

CAPITOLO XVI

Profili processuali e giusto processo

Premessa	745
1. Le garanzie costituzionali	745
1.1. La distinzione tra processo e procedimento	748
2. La codificazione dei principi del giusto processo contabile	749
2.1. L'impatto dell'art. 111 Cost sulla disciplina processuale previgente	751
2.2. La linea conservatrice della Consulta	753
3. I. Passi avanti del nuovo codice di giustizia contabile	755
3.1. Il crepuscolo del potere sindacatorio	756
3.2. L'integrazione del contraddittorio	758
3.2.1 I nuovi spazi del contraddittorio, preprocessuale	762
3.3. la nuova prescrizione	762
3.4. La parità delle parti in udienza	763
4. Terzietà e imparzialità del giudice	764

4.1. La predeterminazione del collegio giudicante	764
5. Il principio della giusta azione	765
5.1. La disponibilità dell'azione	766
5.2. la definizione dei poteri istruttori del P. M.	767
5.3. Le garanzie del sequestro documentale	769
5.4. La tutela avanzata contro atti istruttori	769
5.5. L'accesso agli atti preprocessuali	770
5.6. La salvaguardia da istruttorie a cascata	770
5.7. L'istruzione anticipata	771
6. Gli obiettivi mancati	771
6.1. Il controllo del giudice sull'attività requirente	771
6.2. L'assenza dell'amministrazione danneggiata	772
6.3. La legittimazione del P.M. nel processo di esecuzione	773
6.4. L'assenza del contabile nel giudizio per resa di conto	774
7. Rimborso delle spese legali e soccombenza	775
8. Il rito sanzionatorio	778
9. Rapporto tra giurisdizioni e bis in idem	779
10. La tutela delle regole del giusto processo	783
11. Discrezionalità e potere equitativo del giudice	785
12. L'indipendenza del giudice	790

CAPITOLO XVII

Le vicende processuali

1. Sospensione, interruzione ed estinzione	795
1.1. Riassunzione e prosecuzione	798
2. La pregiudiziale comunitaria	799
3. Le questioni di massima	802
3.1. L'interpretazione conforme	806
4. Regolamento di competenza	808
5. Il regolamento preventivo di giurisdizione	809
5.1. La <i>translatio iudicij</i>	812
5.2. Il momento determinante della giurisdizione	815
6. Il conflitto di attribuzione nell'esercizio della funzione giurisdizionale	816
7. La cessazione della materia del contendere	821
8. L'intervento di terzi	823

CAPITOLO XVIII

Le impugnazioni

1. Disciplina comune	827
2. L'appello	828
2.1. L'appello incidentale	832
2.2. Il rinvio al primo giudice	835
2.3. Il giudicato sostanziale e divieto di bis in idem	837
2.4. La rinuncia all'impugnazione	840
3. L'opposizione di terzo	841

<i>Indice</i>	15
4. Ricorso per Cassazione	842
4.1. Trasferimento del giudizio e regolamento preventivo (rinvio)	850
5. Il ricorso per correzione	851
6. Il ricorso per interpretazione	851
7. Il ricorso per revocazione	853
7.1. La revocazione per sopravvenute sentenze CEDU	857
8. I rimedi contro le pronunce di controllo	859
Bibliografia	861
Indice analitico	887