

# MANAGEMENT PUBBLICO



RIVISTA DI DIRITTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

ANCE: E273712

ISSN 3034-977X

3 • 2024



## PROFILI DI IRRITUALITÀ E INEFFICACIA NEL PROCEDIMENTO DI ACQUISIZIONE DI QUOTE SOCIETARIE

COMMENTO A DELIBERA N. 39/2024/VSGO SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

“La salvaguardia degli equilibri di bilancio”

“L'introduzione nell'ordinamento dello Stato dell'albo degli educatori professionali socio-pedagogici per garantire effettività ai principi costituzionali. Una rassegna dei titoli di studio validi sul piano nazionale ai fini dell'accesso in prima applicazione all'albo degli educatori professionali socio-pedagogici.”

“La dubbia applicazione dell'istituto della nullità in campo amministrativo e le fattispecie da cui essa si origina.”

## IN QUESTO NUMERO

5	<b>“Profili di irritualità e inefficacia nel procedimento di acquisizione di quote societarie”</b> <i>di Aurora Roberta Bendotti</i>
22	<b>“La creazione di una struttura di multilevel governance per l’attuazione del PNRR, del PNC e di ulteriori programmi finanziari straordinari in Regione Toscana”</b> <i>di David Cioppi e Costanza Pallini</i>
31	<b>“La salvaguardia degli equilibri di bilancio”</b> <i>di Ortensio Fabozzi</i>
52	<b>“L’evoluzione normativa della rendicontazione del bilancio di sostenibilità”</b> <i>di Irene Ricciardi e Martina Percuoco</i>
67	<b>“L’introduzione nell’ordinamento dello Stato dell’albo degli educatori professionali socio-pedagogici per garantire effettività ai principi costituzionali. Una rassegna dei titoli di studio validi sul piano nazionale ai fini dell’accesso in prima applicazione all’albo degli educatori professionali socio-pedagogici.”</b> <i>di Renato Briganti e di Gianvincenzo Nicodemo</i>
89	<b>“L’evidenza pubblica, la trasparenza e le società partecipate”</b> <i>di Giusy Caldarola</i>
94	<b>“Proposte su un modello di formazione professionale integrata al mondo del lavoro nell’ottica del multistakeholder engagement”</b> <i>di Paolo Lorenzo Carbonaro, Claudia Mearini</i>
106	<b>“La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali.”</b> <i>di Rosario Scalia</i>
126	<b>“La difficile coesistenza del nuovo sistema sanzionatorio con l’irretroattività delle previsioni.”</b> <i>di Fernanda Fraioli</i>
144	<b>“I magistrati onorari italiani tra due riforme e la necessità di un ulteriore riordino ordinamentale”</b> <i>di Antonio Fabozzi</i>
156	<b>“La dubbia applicazione dell’istituto della nullità in campo amministrativo e le fattispecie da cui essa si origina.”</b> <i>di Eugenio Piscino</i>
177	<b>“CODICE ETICO”</b>

## Hanno collaborato a questo numero

### **Eugenio Piscino**

Professore in Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Napoli, Federico II, Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni, - esperto di finanza locale e fiscalità locale - direttore scientifico della rivista Management locale  
email: eugenio@piscino.it

### **Aurora Roberta Bendotti**

funzionario enti locali

### **Renato Briganti**

Professore di Diritto Pubblico Università degli Studi di Napoli

### **Giusy Caldarola**

Relatrice e Responsabile dell'Ufficio Legale, Contratti e Trasparenza IdeaPubblica

### **Paolo Lorenzo Carbonaro, Claudia Mearini**

direttore cooperativa sociale, funzionario Regione Toscana

### **David Cioppi e Costanza Pallini**

funzionari Regione Toscana

### **Antonio Fabozzi**

Docente, V.P.O. Procura della Repubblica.

### **Ortensio Fabozzi**

commercialista, esperto di enti locali

### **Fernanda Fraioli**

magistrato della Corte dei conti e magistrato della Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado per il Lazio

### **Gianvincenzo Nicodemo**

funzionario della pubblica amministrazione, formatore

### **Irene Ricciardi e Martina Percuoco**

P.h.D. Università degli Studi di Napoli

### **Rosario Scalia**

Presidente onorario aggiunto della Corte dei conti, segretario generale dell'Istituto Max Weber

## Il comitato scientifico

**Antonini Luca**

Professore ordinario di Diritto Costituzionale - Università di Padova, Giudice della Corte Costituzionale

**Barbiero Alberto**

Consulente amministrativo-gestionale in materia di appalti e di società partecipate

**Bellesia Mauro**

Dirigente enti locali, docente e formatore

**Briganti Renato**

Professore di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Napoli Federico II

**Buscema Angelo**

Giudice della Corte Costituzionale, già Presidente della Corte dei conti

**Caterini Enrico**

Professore ordinario di Diritto Privato - Università della Calabria

**D'Aristotile Ebron**

Dirigente regionale, docente e formatore

**Fabiano Santo**

Formatore e docente di management pubblico

**Miele Tommaso**

Presidente aggiunto della Corte dei conti

**Occhiena Massimo**

Professore straordinario di Diritto amministrativo - Università degli Studi di Sassari

**Piperata Giuseppe**

Professore ordinario di Diritto amministrativo - Università luav di Venezia

**Piscino Eugenio**

Professore di Diritto amministrativo - Università degli Studi di Napoli Federico II

**Pizziconi Giampiero**

Consigliere della Corte dei conti - Sezione centrale per il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

**Scalia Rosario**

Presidente onorario della Corte dei conti - già Presidente di Sezione regionale

**Tessaro Tiziano**

Consigliere della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo dell'Emilia Romagna

# Profili di irritualità e inefficacia nel procedimento di acquisizione di quote societarie

di **Aurora Roberta Bendotti**, funzionario di enti locali



*Sommario: 1. Introduzione. Il caso – 2. Le società a partecipazione pubblica: problemi, soluzioni normative e controlli – 2.1 Il perimetro (e i parametri) di applicazione dell'art.5 TUSP – 3. La prima questione: l'inefficacia quale conseguenza della mancanza dell'atto deliberativo – 4. La seconda questione: la specifica nullità per la mancanza degli atti di impegno – 5. La terza questione: le conseguenze specifiche del contratto e l'esclusione di un possibile exit device – 6. I rapporti negoziali tra provincia e comune e il frutto dell'albero avvelenato*

## 1. INTRODUZIONE. IL CASO

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei conti, con deliberazione n. 39/2024/VSGO resa nell'ambito di attività istruttoria finalizzata all'emissione del parere ex art. 5 TUSP - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – ha avuto modo di approfondire una serie di questioni connesse al procedimento di acquisizione di quote societarie da parte di un ente locale.

Specificamente, nell'esaminare l'istanza presentata dal Comune di Sassofeltrio (RN) relativa all'acquisizione di una partecipazione societaria di Lepida S.p.a., la Corte ha rilevato, nell'espletamento dell'attività istruttoria propedeutica all'adozione del parere, che l'Ente deteneva una partecipazione della società Romagna Acque-società delle Fonti S.p.a., accertando incidentalmente diverse illegittimità nel procedimento di acquisizioni di dette partecipazioni. Tali criticità hanno investito tanto il procedimento amministrativo relativo alla fase di adozione dell'atto deliberativo e dell'impegno di spesa, quanto la fase successiva della sottoposizione dell'atto alla Sezione di controllo della Corte.

Nel presente lavoro si cercherà di gettare luce sulle problematiche portate alla ribalta dalla Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna con la deliberazione in commento, a partire dall'analisi della normativa in materia di partecipazione pubblica, considerando il quadro legislativo, dottrinale e giurisprudenziale di riferimento con particolare riguardo al controllo svolto dalla Corte dei conti sugli atti deliberativi di acquisizione di una partecipazione societaria.



## La creazione di una struttura di multilevel governance per l'attuazione del PNRR, del PNC e di ulteriori programmi finanziari straordinari in Regione Toscana

### The creation of a multilevel governance structure for the implementation of PNRR, PNC and other extraordinary financial programs in Tuscany Region

di David Cioppi e Costanza Pallini



**Abstract:** In considerazione del fatto che attualmente in Regione Toscana non è presente una struttura tecnica deputata alla gestione organica e coordinata di programmi finanziari straordinari particolarmente complessi e di ampio respiro, quali, ad oggi il PNRR e il PNC, l'obiettivo del presente elaborato consiste nel definire una struttura di multilevel governance che garantisca una gestione efficiente, efficace e coordinata dei programmi stessi. A tal fine la metodologia di lavoro utilizzata ha preso le mosse da un'analisi preliminare sull'impatto che il PNRR e il PNC producono in Regione Toscana nonché da una valutazione sull'attuale mappatura dei processi dell'Ente, in un'ottica innovativa di digitalizzazione degli stessi. Alla luce dell'analisi svolta, l'oggetto dello studio si concretizza nella proposta organizzativa di creazione di una struttura fles-

# La salvaguardia degli equilibri di bilancio

di Ortensio Fabozzi



## Abstract

*Si avvicina l'annuale verifica dello stato di salute dei conti comunali ad opera degli uffici e degli organi di revisione attraverso le operazioni di salvaguardia degli equilibri, nonché dell'assestamento generale del bilancio.*

*Con delibera di Consiglio comunale l'ente locale provvedere a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio ovvero in caso di accertamento negativo, ad adottare contestualmente atti idonei al ripristino degli equilibri.*

*Di seguito le verifiche in capi agli uffici e di conseguenza in capi agli organi di revisione volti alla conferma degli equilibri di bilancio ovvero al loro ripristino.*

*The annual review of the health status of municipal accounts, carried out by offices and audit bodies through safeguarding balance operations as well as the general adjustment of the budget, is approaching.*

*With a resolution of the City Council, the local authority will certify the maintenance of the general budget balance or, in the event of a negative finding, will simultaneously adopt suitable measures to restore the balance.*

*Below are the checks carried out by the offices and consequently by the audit bodies aimed at confirming the budget balance or restoring it.*

# L'evoluzione normativa della rendicontazione del bilancio di sostenibilità

## The normative evolution of sustainability reporting



di Irene Ricciardi e Martina Percuoco

### Sommario

Abstract-1.Introduzione- 2. Disclosure non finanziaria- 2.1 Tecniche di rendicontazione- 2.2 Dai conti morali al bilancio sociale- 2.3 Il bilancio sociale- 3. Assetto normativo- 3.1 Decreto legislativo n.254/2016- 3.2 Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)- 3.3 Regolamento Delegato (UE) 2023/2772- 4. Conclusioni

### Abstract

L'articolo mira a esaminare l'impatto della Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) e del suo Regolamento Delegato, che aggiornano la Non-Financial Reporting Directive (NFRD) per estendere e integrare i requisiti di rendicontazione non finanziaria nelle aziende europee. L'analisi rivela come la transizione da una rendicontazione volontaria a una obbligatoria rifletta una crescente domanda di trasparenza e responsabilità da parte degli stakeholder. La tesi mette in luce l'adozione del concetto di "doppia materialità" della CSRD, che valuta gli impatti



# L'introduzione nell'ordinamento dello Stato dell'albo degli educatori professionali socio-pedagogici per garantire effettività ai principi costituzionali. Una rassegna dei titoli di studio validi sul piano nazionale ai fini dell'accesso in prima applicazione all'albo degli educatori professionali socio-pedagogici.

di Renato Briganti e Gianvincenzo Nicodemo



## Attribuzione

I paragrafi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 devono essere attribuiti a Renato Briganti, mentre i paragrafi 9, 10, 11, 12 e 13 a Gianvincenzo Nicodemo.

## Abstract

L'8 maggio 2024 è entrata in vigore la legge 55/2024 che istituisce gli albi dell'educatore pro-

# L'evidenza pubblica, la trasparenza e le società partecipate

di Giusy Caldarola



## Abstract

*L'articolo analizza le disposizioni normative riguardanti l'ambito soggettivo di applicazione delle norme di trasparenza e di appalti pubblici alle società partecipate e agli enti di diritto privato. In base al Decreto Trasparenza (Dlgs. 33/2013), le società in controllo pubblico e le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato con determinate caratteristiche rientrano tra i soggetti ai quali si applicano tali normative. D'altro canto, il Codice dei Contratti Pubblici si applica a stazioni appaltanti, enti concedenti, organismi di diritto pubblico e amministrazioni aggiudicatrici. In sintesi, le società partecipate rientrano nel novero dei soggetti a obblighi di trasparenza e di appalti pubblici, in base alle disposizioni normative vigenti.*

*The article analyzes the regulatory provisions concerning the subjective scope of application of transparency rules and public procurement to public companies and private law entities. According to the Transparency Decree (Legislative Decree 33/2013), public control companies and associations, foundations, and private law entities with certain characteristics fall within the subjects to which these rules apply. On the other hand, the Public Procurement Code applies to contracting authorities, granting entities, public law bodies, and contracting authorities. In summary, public companies are among the subjects subject to transparency and public procurement obligations, according to current regulatory provisions.*

\*

Per procedere alla trattazione del tema e rispondere alle domande sopra poste bisogna partire necessariamente da alcune premesse.

# Proposte su un modello di formazione professionale integrata al mondo del lavoro nell'ottica del multistakeholder engagement

## Proposals on a professional training model integrated into the world of work with a view to multistakeholder engagement

di Paolo Lorenzo Carbonaro, Claudia Mearini



### Abstract

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con il programma Garanzia Occupabilità Lavoratori, punta a rafforzare le politiche attive per il lavoro, rispondendo alla necessità di una costante qualificazione e riqualificazione, realizzata in Toscana dalla sinergia tra Regione e Arti. Proposte operative come l'analisi dei dati delle offerte di impiego sul Portale Toscana Lavoro e l'utilizzo del Prospetto Informativo Aziendale, oltre al monitoraggio con specifici questionari agli stakeholder, possono contribuire a programmare e monitorare interventi formativi aderenti alle esigenze del mercato.

# La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali.

di Rosario Scalia



## Premessa

A ripercorrere la storia della Corte dei conti – la sua storia come Istituzione superiore di controllo <sup>1</sup>, storia che passa e si fa attraverso quanti l'hanno guidata nel tempo – si riesce a comprendere il valore strategico che hanno avuto, appunto, alcuni suoi qualificati rappresentanti, e come le loro intelligenze si siano veramente poste al servizio dello Stato-comunità.

C'è una ricerca che di questo si preoccupa, di rendere edotta di ciò la comunità nazionale <sup>2</sup>, ponendo in evidenza, tra l'altro, come in un certo periodo storico tali intelligenze venissero ad essere valorizzate nel contesto della funzione legislativa (cioè con la loro designazione a far parte del Senato del Regno).

Si dà contezza, a tal riguardo, del fatto che una tal sorte toccò a diversi Magistrati della Corte dei conti prima del 1948: a Pericle Cardinali, che fu nominato senatore nel 1939; a Concino Concini (1864-1946) che diventò senatore dal 22 dicembre 1928, su proposta dell'allora Presidente della Corte dei conti, Camillo Peano; a Gino Gasperini (1885-1961), che finì per sedere sugli scranni sempre del Senato il 24 febbraio 1934, dopo essere stato nominato Presidente della Corte dei conti a decorrere dal 1° gennaio 1929; a Ugo Sirovich (1878-1954), che fu nominato senatore il 23 maggio del 1939, su proposta del Presidente della Corte, Gino Gasperini, e del Ministro delle finanze, Thaon de Revel.

Mentre, in tempo di regime parlamentare, Gaetano Stammati (1908-2002), nominato nel 1967 Ragioniere generale dello Stato, venne eletto senatore della Repubblica nelle liste della Democrazia Cristiana nel 1976.

---

1 V. Rosario Scalia, *La valutazione delle politiche pubbliche nel contesto ordinamentale nazionale. Metodologie e confronti*, in *“La valutazione delle politiche pubbliche”*, Ed. del Consiglio regionale della Basilicata, Potenza, nov. 2018, pagg. 23-50.

2 V. *“L'ombra del potere. Biografie di capi di gabinetto e degli Uffici legislativi”* (a cura di Giovanni Tosatti), promosso da Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, Istituto centrale per gli archivi, Società per gli studi di Storia delle istituzioni (giugno 2016), pagg. 244.

# La difficile coesistenza del nuovo sistema sanzionatorio con l'irretroattività delle previsioni.

di Fernanda Fraioli<sup>1</sup>



*Abstract:* La riforma fiscale attuata in virtù della legge delega 9 agosto 2023, n. 111, ha previsto anche uno schema di decreto legislativo vertente sul sistema sanzionatorio al fine di rendere le sanzioni maggiormente rispondenti al principio di proporzionalità ed offensività, così come espressamente richiesto da Corte costituzionale, Cassazione e Corte di giustizia europea, secondo cui l'ammontare va rapportato non soltanto alla gravità economica, ma anche alla tipologia di violazione commessa.

Pertanto, in sostituzione del previgente sistema che le comprendeva tra un minimo ed un massimo edittale, è stata introdotta una sanzione fissa ritenuta idonea ad assicurare la proporzionalità da commisurare al singolo caso in esame che può comportare – a fronte di una generalizzata diminuzione – o la riduzione fino a un quarto della penalità oppure l'aumento fino alla metà, con un ulteriore incremento in caso di recidiva.

Tanto allo scopo ultimo di costruire un sistema più equo e giusto a vantaggio di cittadini ed imprese, ma soprattutto per semplificarlo rendendo, così, maggiormente agevole l'esigibilità dei crediti con una correlativa diminuzione dei contenziosi e, non ultimo, un rinnovato rapporto di fiducia tra fisco e contribuente.

<sup>1</sup> F. Fraioli è magistrato della Corte dei conti e magistrato della Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado per il Lazio.

Il presente lavoro ha formato oggetto di intervento, con l'omologo titolo, in occasione del convegno svoltosi a Venezia il 24 e 25 maggio 2024 su "Sanzioni Tributarie Riformate: novità, principi generali, rapporti tra sanzioni tributarie e sanzioni penali".



# I magistrati onorari italiani tra due riforme e la necessità di un ulteriore riordino ordinamentale

## Italian honorary judges between two reforms and the need for further legal reorganization

di Antonio Fabozzi



### Abstract

La prima normativa organica sulla magistratura organica vede la luce solo nel 2017, la riforma Orlando, e viene seguita nel 2021 dalla Riforma Cartabia. Nonostante questa “riforma della riforma”, la normativa sui giudici onorari italiani resta ancora una normativa insoddisfacente non solo per i diretti interessati, ma anche per gli organi comunitari che chiedono a più riprese ufficialmente al Governo italiano ulteriori norme che rendano la normativa italiana conforme ai principi comunitari. Si assiste pertanto alla necessità di riformare ulteriormente una materia che risulta essere stata regolamentata appena pochi anni fa. Quale è l’attuale situazione della normativa in merito alla magistratura onoraria, quali sono le lamentele che provengono dagli stessi magistrati onorari italiani e quali punti debbono essere necessariamente cambiati e riformulati secondo la Corte di Giustizia dell’Unione europea.

Parole chiave: Magistratura onoraria; lacune normative; riforma

# La dubbia applicazione dell'istituto della nullità in campo amministrativo e le fattispecie da cui essa si origina.

di Eugenio Piscino



Sommario: 1. Il travagliato cammino per l'accettazione della nullità – 2. La mancanza di elementi essenziali. – 3. Il difetto assoluto di attribuzione. – 4. La violazione o elusione del giudicato. – 5. La nullità testuale – 6. Conclusioni

## Abstract.

*Partendo da un'analisi temporale, con il presente lavoro si è esaminato il “fenomeno nullità” dapprima in una chiave storica, cercando di capire come sia mutato, nel corso degli anni, il sentimento della dottrina e della giurisprudenza amministrative nei confronti dell'istituto, e della sua applicazione, e di come si sia giunti alla sua canonizzazione per opera dell'art.21-septies.*

*Successivamente si sono enucleate ed indagate le quattro fattispecie da cui oggi il Legislatore fa derivare la nullità del provvedimento amministrativo.*

*Infine, è stata brevemente, ma criticamente, esaminata la disciplina codicistica introdotta con il D.Lgs.104/2010, la quale, ispirandosi a una concezione passatista dell'istituto, si è rivelata eccessivamente complessa e insoddisfacente.*

*Starting from a temporal analysis, this work examined the “nullity phenomenon” first from a historical perspective, trying to understand how the sentiment of administrative doctrine and jurisprudence towards the institution has changed over the years. , and its application, and how its canonization was achieved through art.21-septies.*

*Subsequently, the four cases from which the Legislator now deduces the nullity of the administrative measure were identified and investigated.*

*Finally, the code discipline introduced with Legislative Decree 104/2010 was briefly but critically examined, which, being inspired by a traditionalist conception of the institute, proved to be excessively complex and unsatisfactory.*



**MANAGEMENT PUBBLICO** - Rivista di diritto delle amministrazioni pubbliche

ISSN 3034-977X ANCE: E273712

**Periodico scientifico online**

Numero: 4/2024

Editore: Editoriale Scientifica srl – Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

Tel. 081 5800459 - [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

Proprietà: Asfel

[www.asfel.it](http://www.asfel.it)

Direttore scientifico: Eugenio Piscino

[Torna all'indice](#) ^