

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA – NUMERO 2 - 2019

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2 - 2021

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttore

Francesco Sucameli

Responsabili di redazione

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale di Ines Ciolli..... p. 4

DOTTRINA

Guido Rivosecchi *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”*: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti.....p. 11

Elisa Cavasino *L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza*.....p. 31

Aldo Carosi *Risanamento finanziario, Garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021*.....p. 50

Vincenzo Sforza, Duilio Carusi, Luigi Bertinato, Marino Nonis, Silvia Surrichio
L’approccio del “PROGETTO IT.DRG” per la rilevazione dei costi standard delle prestazioni ospedaliere. Il modello IT:COSTp. 82

Emanuele Talarico *I limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti introdotti dal decreto “Ristori” al vaglio della Corte di Giustizia Europea – commento all’ordinanza 5/2021*.....p.117

Vanessa Manzetti *Dalle origini all’attuale PNRR: spunti e riflessioni*.....p.128

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio
Irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania.....p. 141
Sentenza CGUE 4 ottobre 2021 Causa C -161 - 21

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Ottavio Caleo *Ricerca sanitaria e legittimità della spesa per investimenti produttivi: il caso ReiThera S.r.l*p. 152

Dario Immordino *Appalti: i rischi della deresponsabilizzazione*.....p.163

STORIA DELLA DOTTRINA

Mario Nigro *Le decisioni amministrative da Foro Amministrativo, 1950*
(riedizione a cura di Giovanni Comazzetto).....p.175

EDITORIALE

Bilancio Comunità Persona e il suo contributo alla comprensione della post modernità, della sfida della complessità e del nuovo ruolo delle istituzioni contabili

Di Ines Ciolli

*Professoressa Associata di Diritto Costituzionale
Università di Roma La Sapienza*

1. Sono molto onorata di essere stata coinvolta nell'editoriale della rivista Bilancio Comunità Persona, tra l'altro in coincidenza con il riconoscimento ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario della Ricerca) della scientificità della pubblicazione.

Un attestato formale che corrisponde a quello che la comunità scientifica aveva sostanzialmente già conferito sia per la qualità dei lavori pubblicati, sia per i temi trattati, ma soprattutto per lo sguardo che la Rivista offre sulle trasformazioni in atto a volte registrandole, ma più spesso anticipandole, contribuendo così alla formazione di un pensiero innovativo.

In tempi considerati di transizione e contrassegnati da studiosi che evocano, come Francis Fukuyama, la fine della storia, ritenendo che il culmine della civiltà e quello dei sistemi giuridici è già stato raggiunto con la stabilizzazione delle democrazie liberali, ma che è ormai ineluttabile il declino dei sistemi democratici, la Rivista sceglie invece di interrogarsi sul futuro assetto democratico, cogliendo i fenomeni al momento del nascere, rilevando senza esitazioni i conflitti che sono consustanziali al modello democratico e tentando di favorire il dibattito concreto su possibili rimedi al declino anche tra studiosi di diversa estrazione culturale ritenendo che il dialogo sia il fondamento di qualunque comunità scientifica.

2. Nell'adottare questa lettura aperta e articolata della realtà politica e giuridica, cogliendo le dinamiche della democrazia attuale così fluida e cangiante, la Rivista riscopre e accoglie quella sfida della complessità che Edgar Morin aveva colto nella sua interezza e nella sua problematicità e che attualmente può contribuire al superamento o almeno al contenimento della barbarie e dei poteri selvaggi che sembrano sovrastare il diritto e che sono stati recentemente evocati da molti giuristi. La complessità consiste per il filosofo francese in innumerevoli interazioni e interrelazioni di organi, istituti, comunità sociali e individui proprio che contribuiscono alla costruzione di legami capaci di sostenere la scelte a sostegno della reciprocità, della fiducia, della coesione sociale, della distribuzione equa delle risorse.

Se c'è un lemma che possa descrivere questo numero di Bilancio Comunità Persona è proprio "complessità", poiché indica la strada della resistenza attiva alla decadenza, offre proposte, scenari, contributi volti a innestare il cambiamento per rinforzare le istituzioni democratiche europee e nazionali che hanno bisogno di mentori e sostenitori. Il ritorno alla socialità e alla solidarietà costituisce l'unico ragionevole baluardo alla liquidità delle istituzioni e delle relazioni. La pandemia ha costretto a riflettere su questi temi non nuovi, ma allo stesso tempo ha acuito e reso tangibile la fragilità dei nostri sistemi e delle nostre economie. L'emergenza pandemica, intrecciata con quella economica più risalente nel tempo, da una parte ha

rappresentato l'ultimo tassello verso la post modernità e le post democrazie, ben oltre le fosche previsioni di Fukuyama, dall'altra però ha dimostrato che quel modello è in via di ripensamento, che un nuovo assetto deve essere elaborato.

In questo contesto si situano l'Europa e le istituzioni nazionali: la prima elaborando strategie volte a tamponare una crisi pandemica ed economica senza precedenti e dunque a mettere in campo una politica che si discosti (o almeno manifesti tale intenzione) dalle precedenti politiche di rigore per intraprendere una nuova strada che è quella della solidarietà, vera o presunta; le seconde elaborando strategie di ripresa e resilienza che consistono in investimenti che richiedono però rapidità d'azione e un accentramento di potere non sempre compatibili con il dettato costituzionale.

3. È in questo contesto fluido che s'inserisce questo numero provando a esaminare con sguardo critico le nuove politiche europee, i finanziamenti erogati, le condizionalità, gli effetti sulle istituzioni e sugli assetti politici italiani; e tentando di leggere con altrettanta attenzione i processi economici e politici nazionali, non solo quelli incentrati sui nuovi finanziamenti, ma quelli che ad esempio tratteggiano un nuovo ruolo per la magistratura contabile. In questa prospettiva i contributi, pur nella loro diversità, tengono conto delle trasformazioni in atto e si propongono di suscitare un dibattito dottrinale (e non solo) volto a rileggere istituzioni e categorie giuridiche nel segno di una ritrovata solidarietà economica, politica e sociale, che dall'art. 2 della Carta fondamentale permea tutto il quadro costituzionale.

A tale scopo, la Rivista prova, sin dai suoi esordi e con maggiore incisività in questi ultimi numeri, a dare conto delle trasformazioni che il diritto del bilancio ha introdotto nella nostra forma di Stato e di governo e di come esso, in qualità di bene pubblico, rappresenti uno strumento di rilievo delle moderne democrazie, poiché volto non solo a disciplinare interessi collettivi e a rinforzare la responsabilità politica, come ha affermato la Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 184 del 2016, ma anche a rendere effettivo il dovere di solidarietà e il principio di eguaglianza sostanziale. Il prisma entro il quale i contributi si pongono in questo numero è proprio questo: come leggere i nuovi provvedimenti normativi europei e nazionali alla luce di queste ormai acquisite coordinate democratiche.

4. Il contributo di Guido Rivosecchi in tema di *Recovery Plan* si sofferma in particolare sulla eventuale ridefinizione dei compiti della magistratura contabile che il Piano potrebbe richiedere e sul tracciamento di nuovi confini che delimitino il ruolo della Corte dei conti rispetto a quello assunto del Ministero dell'economia e delle finanze in merito alle attività di monitoraggio e controllo dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. In verità, l'attività di controllo e di monitoraggio si prospetta assai affollata perché potrebbe contemplare non solo l'ufficio parlamentare di bilancio in una prospettiva di valutazione politica dell'utilizzo delle risorse, ma anche una serie di agenzie indipendenti di *audit* e di verifica della gestione e del raggiungimento degli obiettivi indicati dal PNRR nazionale. Ciò comporterebbe però una ulteriore e indesiderata neutralizzazione politica, e uno scarso esercizio della responsabilità politica non certo auspicabili in un momento in cui le scelte politiche e il tasso di politicità devono semmai essere incrementati e non sviliti.

L'emergenza pandemica ha favorito l'adozione di norme contenenti misure volte a semplificare le procedure in tema di investimenti pubblici e soprattutto di appalti pubblici, allo scopo di favorire la rapida ripresa economica, ma il rovescio della medaglia di tale semplificazione consiste in una conseguenza di non poco conto, che ha ristretto il campo di azione della Corte dei conti. Infatti, sia il decreto-legge n. 76/2020, (convertito con l. n. 120/2020), sia il decreto-legge n. 104/2020 (convertito con l. n. 126/2020) hanno disposto una serie di limitazioni relative all'attività delle Sezioni regionali della Corte dei conti in tema di controllo dei piani di riequilibrio degli enti locali e di sospensione delle procedure esecutive ad essi rivolte.

È invece in tema di gestione delle risorse del PNRR che tali competenze potranno espandersi anche oltre il dettato normativo vigente per quel che riguarda il controllo e il monitoraggio delle risorse provenienti dal Recovery plan. Tale controllo di legittimità dovrà essere improntato a criteri di flessibilità e dovrà altresì essere conformato sulla base di parametri volti a garantire una sana gestione finanziaria, l'equilibrio di bilancio e a impedire fenomeni di corruzione.

Quel che emerge in prospettiva da questa riflessione è il mutato ruolo che potrebbe assumere il giudice contabile nel contesto di una rilevante trasformazione connessa al Recovery Plan, che lo spinge a esercitare in via prioritaria un ruolo di giudice del corretto ed efficiente impiego delle risorse mediante controlli in via successiva, giudicando i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi previsti, ruolo nuovo e complesso, favorito anche dall'Unione europea, che ritiene prioritaria una valutazione *ex post* degli obiettivi di sistema. La sfida, però, consiste proprio nel determinare una sorta di *self restraint* che consenta alla Corte dei conti di prendere le distanze da qualunque vicinanza con una celata discrezionalità politica che si annida sempre nella valutazione degli obiettivi di risultato. Per questo sarebbe auspicabile che in questo ruolo tecnico la Corte sia affiancata da una istituzione quale l'Ufficio parlamentare di bilancio, che possa invece valutare *ex post* i profili politici connessi ai risultati raggiunti, in quanto dotato di una naturale politicità.

Il saggio di Elisa Cavasino rintraccia altre contraddizioni che attengono al PNRR in materia di rapporti tra lo Stato e le Regioni. Le missioni elencate dal Piano nazionale di resistenza e resilienza intercettano molte materie nelle quali incide una qualche competenza legislativa delle Regioni, eppure proprio il d. l. n. 77/2021 (conv. con mod. dalla l. n. 108/2021) rivela una forte tendenza all'accentramento statale, spesso senza nemmeno ricorrere alla leale collaborazione. Si rimarca anche in questo caso, una totale assenza di relazioni orizzontali che invece la sfida della complessità reclama.

Resta così inascoltato l'auspicio contenuto nella Relazione sull'attività svolta dalla Corte costituzionale nel 2019 ove la Presidente Marta Cartabia, ricordava come il principio della leale collaborazione meritasse una particolare enfasi e rappresentasse «*il risvolto istituzionale della solidarietà - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, perché l'azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergono verso un unico condiviso obiettivo*». Anche in questo caso quella sfida della complessità, costruita su relazioni orizzontali e condivise, di cui necessitano proprio in tempi di crisi acuta tanto le istituzioni quanto le relazioni tra individui, potrebbe risultare già persa. Infatti, il testo del decreto-legge n. 77/2021 più volte fa riferimento all'interesse nazionale e addirittura all'indirizzo e coordinamento, reminiscenze di un Titolo V ormai superato non solo dalla revisione costituzionale del 2001, ma anche sostanzialmente dalle consolidate

relazioni- seppur ancora conflittuali- tra lo Stato e le Regioni, sempre più improntate a una cultura della parità tra i due enti. Invero, anche nell'elaborazione del PNRR le Regioni, pur essendo direttamente interessate per moltissimi aspetti, sono state completamente estromesse.

In questo quadro normativo e politico che è sempre più focalizzato sui fondi erogati dal *Next Generation EU* e sul loro utilizzo, anche il contributo di Aldo Carosi prova a riassumere la storica centralità della Corte dei conti e il ruolo di rilievo che negli ultimi anni ha assunto grazie anche a una giurisprudenza costituzionale attenta e capace di registrare l'evoluzione dei rapporti tra diritto ed economia, nei quali il giudice contabile assume un ruolo di anello di congiunzione e di comunicazione capace di mitigare giuridicamente i conflitti e le aporie che questa relazione produce. Il nuovo ruolo che essa assumerà non può non partire da quella conquista recente che vede sia la funzione giurisdizionale, sia quella di controllo finalizzate alla tutela dei diritti e alla protezione degli interessi pubblici che tornano finalmente al centro dell'attenzione delle istituzioni democratiche. Tutela dei diritti che si ottiene mediante la trasparenza dei bilanci e che evidenzia la valenza democratica del controllo di legalità economica e finanziaria, come ha sostenuto Camilla Buzzacchi.

In altre parole, secondo Carosi, la Magistratura contabile, erede di una risalente e consolidata tradizione istituzionale, ha saputo affinare il suo ruolo, anche grazie al solerte apporto del giudice costituzionale, di custode dei conti pubblici e indirettamente di garante delle risorse pubbliche e dei diritti sociali legati strettamente al controllo degli "inestricabili collegamenti tra politiche economiche ed equità fiscale".

Sulla scorta del profondo legame esistente tra bilancio e nucleo essenziale dei diritti si situa anche il contributo di Sforza, Carusi, Bertinato, Nonis, Surricchio che rileva come l'adozione di parametri chiamati a elaborare costi standard, soprattutto in ambito sanitario, comporta una migliore e più efficace tutela dei diritti perché una più oculata distribuzione delle risorse e un monitoraggio dei costi dei Livelli essenziali di assistenza e dei ricoveri ospedalieri può contribuire a liberare risorse e a implementare le prestazioni sia in termini di volume, sia in termini di qualità. Il controllo sulla spesa sanitaria e in particolare sui costi standard può altresì contribuire a evidenziare le carenze del sistema sanitario e suggerire eventuali rimedi.

L'attenzione sui dati quantitativi non è secondaria in materia di tutela dei diritti. È anche grazie ai contributi come quest'ultimo, a quello fornito dalle relazioni sulla spesa sanitaria presentate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti, e al referto presentato al Parlamento dalla Sezione delle Autonomie del giudice contabile, tutti correlati anche ad analisi quantitative, che è emerso negli anni passati in tutta la sua drammaticità il grave de-finanziamento della sanità pubblica ed è stato successivamente portato all'attenzione dell'opinione pubblica.

Emanuele Talarico si sofferma, invece, sulla compressione della funzione giurisdizionale della Corte dei Conti, introdotta dal decreto "Ristori", sul quale le Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte di conti hanno operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea. La questione può avere risvolti interni non di poco conto, poiché alle restrizioni della funzione giurisdizionale dettate dal decreto e indirizzate al giudice contabile potrebbe corrispondere un'estensione di quella del giudice amministrativo. In altre parole,

semberebbe riprodursi quella condizione di concorrenza tra le magistrature ordinaria, amministrativa e contabile che non ha ragione di esistere e che mortifica il ruolo di giudice naturale ed esclusivo della contabilità pubblica, come si deduce dal disposto dell'art. 25, comma 1 e dall'art. 103, comma 2. Proprio a causa di ciò, ricorda la Corte dei conti nel rinvio pregiudiziale, la mortificazione della giurisdizione contabile "*non potrebbe in alcun modo essere compensata dall'espansione di altra giurisdizione e darebbe luogo a una lacuna insanabile.*" La questione è particolarmente delicata anche perché investe il ruolo e la legittimazione della magistratura contabile proprio nel contesto politico ed economico attuale che richiede più che mai, come altri saggi hanno ricordato, un suo apporto.

Vanessa Manzetti ripercorre le vicende del Piano dei diversi finanziamenti europei approntati durante la pandemia e in particolare le tappe e le fonti che hanno generato il *Next generation EU* e il piano nazionale di ripresa e resilienza Italia. Lo scopo è anche quello di fare chiarezza sui diversi termini spesso utilizzati indifferentemente pur corrispondendo invece a finanziamenti di diversa natura e consistenza. Per questo esamina le sette diverse misure di finanziamento che compongono il Piano complessivamente conosciuto come "Next generation Eu". Ripercorrere in modo critico le tappe decisionali che hanno portato all'elaborazione del piano nazionale, conosciuto ormai con il solo acronimo di PNNR, permette all'A. di sottolineare la scarsa democraticità dell'iter. Il Piano nasce su iniziativa di un Comitato di esperti in materia economica e sociale, coordinati da Vittorio Colao, e contiene una serie di proposte che solo successivamente è stata aperta a opinioni e suggerimenti da parte di alcune componenti imprenditoriali, delle organizzazioni sindacali e di alcuni esponenti della società civile. Il dibattito parlamentare è stato completamente ignorato e come pure i conflitti sociali che sono alla base di ogni scelta politica di spessore. Il contributo contiene non solo una dettagliata analisi della normativa eurocomunitaria e nazionale, ma anche una indiretta critica a un accentramento delle decisioni politiche e a una verticalizzazione del potere che risulta eccessiva persino in temi emergenziali. Mi pare che il parametro evocato e auspicato in più parti del lavoro sia quello del ritorno a una democrazia parlamentare capace di decisioni rappresentative e dotate di responsabilità politica che le varie cabine di regia e i comitati di professionisti non possono garantire.

Il saggio di Ottavio Caleo, dedicato alla vicenda di Reithera ci ricorda come la giurisdizione contabile possa rappresentare un baluardo e una difesa contro decisioni politiche adottate in momenti di particolare tensione emotiva. Su Reithera l'Italia riponeva molte speranze per la produzione di un vaccino italiano, tanto che il Ministero dello sviluppo economico finanzia con decreto dirigenziale la Casa farmaceutica ma la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti non concede il visto. Il giudice contabile svolge la sua funzione in base alla legge e il finanziamento concesso a Reithera non rientrava tra le tipologie di progetti meritevoli di investimento elencati nell'art. 14, comma 2, del d.m. 9 dicembre 2014, che eroga fondi per gli investimenti e non per la ricerca, che possono accedere ad altri tipi di finanziamenti.

L'ultimo contributo di Dario Immordino ancora sottolinea i rischi connessi ad una legislazione legata all'emergenza che interviene sui presidi del controllo.

4. Infine si segnala la nascita di una nuova rubrica, "Bilancio e tutela multilivello", curata da Giovanna Pistorio, che costituisce un tassello essenziale per la crescita della Rivista. Si tratta di un vero e proprio osservatorio che esamina le strette connessioni tra diritto del bilancio e protezione dei diritti fondamentali soprattutto attraverso la giurisprudenza italiana ed europea, in continua evoluzione, come ricorda la curatrice, e foriera di contraddizioni nelle soluzioni e nelle interpretazioni proposte nelle differenti decisioni poiché non sempre è possibile comporre gli interessi a volte conflittuali che sottendono la protezione dei diritti in ambito nazionale ed europeo. L'osservatorio riserverà una particolare attenzione ai casi di rinvio pregiudiziale non solo perché costituiscono una cartina di tornasole dei rapporti tra i due ordinamenti e del grado di integrazione raggiunto ma anche perché permettono di comprendere il grado di interconnessione raggiunta tra i due sistemi e parafrasando le parole di Carosi forniscono un quadro della "cross fertilization", (in atto) tra giurisprudenza, dottrina nazionale e comunitaria sul tema dei diritti che rappresenta ormai una nuova sfida per l'Europa che vuole assumere una visione di solidarietà.