RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 2/2023

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

Comitato Scientifico

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Camilla	Buzzacchi
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Ines	Ciolli
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Sergio	Foà
Loredana	Giani
Massimo	Luciani
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Simone	Pajno
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Giovanna	Pistorio
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Maria Alessandra	Sandulli
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

Direttore Responsabile
Laura d'Ambrosio

Vice Direttori
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

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 a cura di Mario Pischedda ……p. 5

TEMI DI DISCUSSIONE

Può il diritto disciplinare l'Intelligenza Artificiale? Una conversazione preliminare
di Massimo Luciani……p.10
Post-fazione a cura di Francesco Sucameli……p.17

DOTTRINA

Il rapporto fra funzioni e risorse nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione
di Giuseppe Verde.……p.22

Autonomia negoziale degli enti territoriali e vincoli di finanza pubblica
di Patrizio Ivo D'Andrea……p.37

La magmaticità degli "scudi" della responsabilità dei funzionari pubblici: la fragilità dell'abuso d'ufficio e la chimera della temporaneità dello "scudo erariale"
di Emanuela Andreis……p.64

Paradigmi normativi per la disciplina della tecnologia: auto-regolazione, co-regolazione ed etero-regolazione
di Antonio Iannuzzi……p.91

ATTUALITÀ

Contro la gogna mediatica: una salutare lezione della Corte dei Diritti dell'Uomo
di Giacinto Della Cananea …..……p.109

Le SS.RR. In sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti disapplicano, per incompatibilità con il diritto UE, la norma limitativa della giurisdizione contabile in materia di inserimento nell'elenco ISTAT (nota a Corte dei conti, SS.RR. In sede giurisdizionale in speciale composizione n. 17/2023/RIS).
di Marco Calaresu……..……p.115

Sulla riqualificazione del titolo d'imputazione del danno erariale da parte del giudice d'appello (Breve nota a C. conti, sez. app. III, 19 settembre 2023, n. 348)
di Emanuele Fratto Rosi Grippaudo……p.131

Le concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative alla luce della giurisprudenza europea e nazionale. Obbligo di evidenza pubblica e profili di danno erariale
di Roberto Viscomi……..……p.138

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI
Rubrica a cura di Giovanna Pistorio…..……p.151
*Commento alla sentenza Corte di Giustiza 563 del 13 luglio 2023 Ferrovie Nord v. ISTAT Cause riunite*C-363/21 e C-364/21

Sentenza n. 2 bvg 1/22 della Corte costituzionale tedesca sulla legittimità degli sfondamenti di bilancio Per il giudizio del secondo senato del 15 novembre 2023 - 2 bvf 1/22 –

Secondo bilancio suppletivo2021 (Traduzione a cura di Clemente Forte)
……...……p.153

Il divieto di indebitamento e il principio di annualità secondo il Tribunale Costituzionale tedesco
di Clemente Forte ……p.184

STORIA DELLA DOTTRINA

Diritto pratico e diritto teorico
Di Vittorio Scialoja
Già pubblicato in Rivista di diritto commerciale, 1911, I, p.63
Trascrizione a cura di Cristina Menale
……p.191

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

A cura di Giovanna Pistorio

Ormai nota, in questa *Rubrica*, l'annosa problematica sottesa alla questione pregiudiziale sollevata alla Corte di giustizia dalla Corte dei Conti, nelle Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord SpA contro Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*.

Si rammenta che le questioni maggiormente controverse riguardavano:

- la compatibilità con il diritto dell'Unione europea della previsione normativa introdotta dall'articolo 23-quater, comma 2 del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, nella parte in cui limita la giurisdizione del giudice contabile ai soli fini della legislazione sul contenimento della spesa pubblica
- la possibilità di una riespansione della giurisdizione generale del giudice amministrativo in materia di atti amministrativi.

La Corte di giustizia, pronunciandosi il 13 luglio 2023, ha risolto le questioni, affermando che:

«Il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, il regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi di equivalenza e di effettività

devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, purché siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione».

Ecco allora che, secondo la Corte di giustizia, non è esclusa l'incompatibilità dall'articolo 23-*quater*, comma 2 del decreto-legge n. 137 del 2020 con il diritto dell'Unione, qualora la normativa nazionale leda l'effetto utile della normativa UE e l'effettività della tutela giurisdizionale ed essendo comunque rimessa al giudice nazionale la valutazione in merito al superamento di alcuni limiti che la Corte individua come ostativi a tale compatibilità. Si tratta, in particolare, di limiti che si traducono nel rispetto del principio di autosufficienza del ricorso e nel divieto di assenza di controllo giurisdizionale.

Poco dopo la sentenza della Corte di giustizia, è intervenuta sul punto la Corte dei Conti, SS. RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 17/2023/RIS, esprimendosi sul pregiudizio che la normativa nazionale produce al diritto UE.

Quanto all'effetto utile, la Corte dei conti ha precisato, infatti, che la perimetrazione dell'oggetto del giudizio, tanto rispetto al *petitum*, quanto rispetto alla *causa petendi*, derivante dall'art. 23-quater, vincolando il giudice alla disapplicazione degli effetti certatiti dell'atto di ricognizione «ai soli fini della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», inevitabilmente «pregiudica l'effetto utile della normativa richiamata nei termini chiariti dalla Corte di giustizia, perché impedisce la prevalenza e il primato del diritto Ue, in danno degli atti (e degli effetti) interni. Detto in altri termini, l'applicazione di tale norma impedirebbe al *decisum* di questo giudice di vincolare le parti del giudizio ad «adottare tutti i provvedimenti necessari per agevolare la piena efficacia del diritto comunitario (v. sentenza 13 luglio 1972, causa 48/71, Commissione/Italia, Racc. pag. 529, punto 7)» (Corte di giustizia, 9 settembre 2003, Consorzio Industrie Fiammiferi, C-198/01, ECLI:EU:C:2003:430): e, nella specie, ad osservare l'obbligo eurounitario di dare corretta esecuzione al SEC 2010 e alla direttiva n. 85/2011/Ue, con la modifica dell'elenco ISTAT illegittimo».

La Corte dei conti ha precisato, altresì che l'art. 23-quater compromette l'effetto utile della normativa UE perché «la tutela giurisdizionale assicurabile non soddisfa il principio dell'autosufficienza del ricorso, per cui il soggetto qualificato deve poter "proporre un unico ricorso per vedere esaminata la propria domanda" al pieno accertamento degli effetti comunitari, con il conseguenziale effetto vincolante, assicurato dalla disapplicazione, a conformarsi al diritto UE».

Nonostante siffatta valutazione consentisse già la disapplicazione della normativa nazionale, la Corte dei conti ha proseguito nel verificare il superamento del secondo limite ostativo posto dalla Corte di giustizia, rappresentato dall'obbligo di assicurare la giustiziabilità degli effetti euro-unitari dinanzi a un giudice. Anche con riguardo a tale profilo, è emersa l'assenza di una tutela contro gli effetti euro-unitari dell'atto di ricognizione dinanzi a qualsiasi altro giudice, sia per l'annullamento che per la disapplicazione.

Per tali ragioni, la Corte dei conti, in base a quanto statuito dalla Corte di giustizia nella sentenza 13 luglio 2023, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord SpA contro Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*, ha disapplicato l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, posto che tale disposizione contrasta con il principio di autosufficienza del ricorso e determina l'insindacabilità presso qualsiasi altro giudice degli effetti comunitari, in ragione della giurisdizione per materia ed esclusiva originariamente attribuita alla Corte dei conti.

Molteplici e ricche di interessanti spunti di riflessione le affermazioni rese in tale sede dalla Corte dei conti, non tanto e non solo per la chiara ed efficace applicazione del "test di compatibilità", indicato dalla Corte di giustizia, nella sentenza sopra richiamata, ma soprattutto per l'esaustiva ricostruzione della giurisprudenza europea e costituzionale sull'effetto utile, sull'effettività della tutela giurisdizionale, quali principi a garanzia del primato dell'Ue, ancor oggi pilastro portante la costruzione euro-unitaria.