RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 1-2024

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione
DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

Direzione Scientifica

Aldo Carosi
Massimo Luciani
Giovanna Colombini
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde
Maria Alessandra Sandulli
Ines Ciolli
Vanessa Manzetti
Elisa Cavasino

Direzione Editoriale

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

Comitato Scientifico

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Valentina Giomi
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

Redazione

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino
Francesca Carpita
Emanuele Rosifratto Grippaudo

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 Elisa Cavasino
……..……p.5

DOTTRINA

Riccardo Ursi *La "Trappola della Fiducia" nel Codice dei Contratti pubblici*
……..……p.12

Livia Mercati *Gli investimenti nel processo evolutivo della contabilità pubblica al servizio della collettività*
……..……..……p.33

Ettore Cinque, Renato Civitillo e Paolo Ricci *La riforma accrual nella contabilità pubblica*
……..……..……p. 55

Camilla Buzzacchi *L'Elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e il giudice del bilancio Giurisprudenza europea e contabile in dialogo*
……..……p.72

Giovanni Guida *Verso una nuova centralità del giudizio di conto: prime riflessioni a margine della sentenza della corte costituzionale n. 59 del 18 aprile 2024.*
……..……p.87

Carla Di Martino *L'anfibologia finalistica dei contributi pubblici destinati ai privati e questioni intorno al c.d. «populismo legislativo»*
……..……p.102

ATTUALITÀ

Luca Lo Schiavo e Carlo Stagnaro *Adelante con juicio*: la fiscalizzazione degli oneri generali di sistema nel settore elettrico
……..……p.120

Maria Cristina Razzano *Brevi osservazioni in materia di trattamento economico dei magistrati contabili*
……..……p.140

Patrizio Ivo d'Andrea *Gli enti locali e la rimodulazione del PFRP dopo la sentenza n. 224 del 2023 della Corte costituzionale. Nota a Corte dei conti, Sez. contr. Lazio, del. 11 marzo 2024, n. 15/2024/PRSP*
……..……p.161

Dario Piermarini *Romolo e la Corte dei conti: un progetto per l'intelligenza artificiale applicata alla previsione dei dissesti*
……..……p.168

Nicola Lupo *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*
……..……p.170

STORIA DELLA DOTTRINA

Gustavo Ingrosso *La Corte dei conti e la nuova Costituzione. Commento a Risoluzione delle Corte dei conti, 12 marzo 1946*
Testo Edito in Raccolta Atti della Corte dei conti, anno 1946, n. 1362
……..……p.185

Editoriale

di Elisa Cavasino

Professoressa ordinaria di diritto costituzionale
Università degli studi di Palermo

Il primo numero del 2024 di Bilancio, Comunità, Persona, continua a mostrare che la *Rivista*, ormai, è riconoscibile come spazio di libero e plurale confronto fra magistrati e studiosi di diverse sensibilità e competenze. Anche in questo numero ci si confronta sui problemi dell'amministrazione, l'evoluzione della contabilità pubblica e le funzioni della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale e nel processo d'integrazione europea.

Va segnalato che tutto ciò accade in un momento storico in cui "scompare" il settore scientifico disciplinare diritto pubblico nelle declaratorie ministeriali. In questo contesto, va valorizzato ancor di più il progetto della *Rivista* e va dato merito al gruppo di giuristi che l'ha fondata, alla *Direzione editoriale* in particolare ed alla comunità scientifica che ruota intorno ad essa di aver consolidato un importante canale di comunicazione fra saperi, in un frangente in cui viene meno un *formale* riconoscimento del diritto pubblico come settore di afferenza dei giuristi-accademici.

Per questa ragione, ringrazio la *Direzione* per avermi affidato questo editoriale, che mi consente di riflettere su temi di estremo interesse teorico e pratico.

Inizio dunque con Riccardo Ursi, che nel suo *"Trappola della Fiducia" nel Codice dei Contratti pubblici*, si confronta con la disciplina del nuovo codice dei contratti pubblici relativa al principio della fiducia. L'A., per cogliere le implicazioni dell'art. 2 d.lgs. n. 36 del 2023, condivisibilmente, inquadra questa nuova disciplina nel più ampio contesto dei più recenti itinerari di riforma, evidenziando come sia necessario superare il paradigma efficientistico di stampo legalistico che ha attraversato la Riforma Brunetta (l. n. 15 del 2019 e d.lgs. n. 150 del 2019) e lo schema della *predictability* che attraversa la disciplina anticorruzione (l. n. 190 del 2012). Giustamente, nel saggio si stigmatizza il processo di attuazione del PNRR, nel quale è riesploso il tema della mancanza di capacità amministrativa, affrontato dal legislatore in modo del tutto inadeguato attraverso politiche di "*reclutamento senza una preventiva analisi tipo qualitativo* […] *sui profili professionali richiesti e sui bisogni da fronteggiare*". In questo quadro, la disposizione del codice dei contratti che richiama il principio di fiducia, si riallaccia alla *vexata quaestio* del perimetro della responsabilità amministrativo-contabile. Riemerge il nodo dell'area della cognizione della giurisdizione contabile, qui con riferimento al codice dei contratti. L'A. sembra ritenere che l'impianto normativo rispecchi da un lato il punto di equilibrio individuato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 371 del 1998 e gli orientamenti espressi dal giudice contabile in tema di "concezione normativa della colpevolezza" secondo cui "[I]n sostanza, la colpa grave consiste nella evidente e marcata trasgressione degli obblighi di servizio o di regole di condotta che siano *ex ante* ravvisabili e riconoscibili per dovere d'ufficio, e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà, si materializzano nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una marchiana imperizia o in una irrazionale imprudenza". In questo senso il decreto legislativo del 2023 si allinea ai principi e criteri direttivi previsti dalla legge di delega che abilitava il Governo "ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali" (art. 1 c. 1 l. n. 78 del 2022). Da questo punto di vista, per definire i tratti specifici della disciplina della responsabilità amministrativo-contabile e il perimetro della giurisdizione della Corte dei conti sarà necessario considerare anche la sentenza *Rigolio* (Corte EDU, Sez. I, 9 marzo 2023, Rigolio c. Italia, n. 20148/09), che sembra aver chiarito in modo più preciso, sul piano della compatibilità con l'art. 6.1 CEDU, l'autonomia della giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità amministrativo-contabile rispetto alla giurisdizione penale (e civile).

Ad ogni modo, come rileva l'A., la nuova disciplina sul principio di fiducia nel codice dei contratti, evidentemente mira soprattutto ad incidere sul versante *interno* della giurisdizione contabile, introducendo una "scriminante" secondo la quale "non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti". Nel suo saggio sul principio di fiducia Riccardo Ursi sottolinea che tale previsione di legge avrebbe l'effetto di incentivare il mantenimento di logiche legaliste, questa volta, però, di marcata matrice giurisprudenziale, senza peraltro soddisfare la garanzia della certezza del diritto. Personalmente ritengo debba porsi l'accento proprio su questo tratto della disciplina che, in effetti, non consente di contrastare il fenomeno della cosiddetta amministrazione difensiva. Il *ritaglio* del perimetro della giurisdizione contabile, peraltro, si potrebbe dubitare che sia in linea con i principi espressi dalla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, ossia con i limiti posti dalla legge di delega al decreto legislativo con cui si è proceduto alla riforma del codice dei contratti.

Nel contributo di Livia Mercati, *Gli investimenti nel processo evolutivo della contabilità pubblica al servizio della collettività*, ed in quello di Ettore Cinque, *La riforma* accrual *nei sistemi di contabilità pubblica* si affronta invece un altro dei nodi problematici dei processi di riforma che investono la materia della contabilità pubblica: la transizione verso la contabilità *accrual*, prevista dal PNRR italiano fra le *riforme abilitanti* volta ad attuare la dir. UE/2011/85, prospettata come tale, come l'A. segnala, per assicurare migliore programmazione e *accountability* con special riferimento agli investimenti pubblici.

Sul nesso fra la riforma abilitante sulla introduzione della contabilità *accrual* e l'attuazione della dir. UE/2011/85, qualche parola va spesa, innanzitutto, per ricordare che in realtà non vi sono solidi argomenti che consentono di ritenere che per attuare la direttiva sia necessario orientare il nostro ordinamento contabile verso la contabilità *accrual*: la direttiva UE sui quadri di bilancio, anche dopo le modifiche intervenute con la riforma del Patto di stabilità e crescita (dir. UE 2024/1265), non fa alcun riferimento né ai principi IPSAS/EPSAS né alla contabilità *accrual*. Dunque, questa riforma abilitante si colloca entro il perimetro della piena discrezionalità del legislatore nazionale ed è del tutto indipendente dall'attuazione di norme UE (sottolineo *norme*) in tema di vincoli esterni di bilancio.

Come ben evidenzia Livia Mercati a chiusura delle sue riflessioni, una riforma nel senso della contabilità *accrual* non sarebbe affatto neutra "rispetto al ruolo che le pubbliche amministrazioni esercitano nelle società contemporanee" e bisogna valutare, con specifico riguardo a questa riforma, quanto la logica aziendalistica che la pervade sia compatibile con le finalità costituzionali assegnate alla pubblica amministrazione.

Anche l'approccio di Ettore Cinque, su questo versante, appare prudente nella stima dei potenziali benefici dell'introduzione della contabilità *accrual* che, aggiungo, potrebbe non essere del tutto adeguata ad assicurare tutela all'interesse, di rilievo costituzionale, della garanzia della legalità finanziaria. Su questo ultimo aspetto, direttamente collegato al concetto sovranazionale di *stato di diritto* nel diritto UE, si sofferma Camilla Buzzacchi, nel suo *L'Elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e il giudice del bilancio. Giurisprudenza europea e contabile in dialogo*.

L'analisi di Camilla Buzzacchi muove dall'ordinanza di rinvio pregiudiziale d'interpretazione della Corte dei Conti italiana alla Corte di giustizia UE nel caso *Ferrovienord*, per giungere poi ad esaminare la recente pronuncia della Corte di Lussemburgo (CGUE sent. 13.7.2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21) e la conseguente decisione di disapplicazione dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 da parte del giudice contabile (Corte dei Conti SS.RR. giurisd. sent. n. 17/2023/RIS del 19 ottobre 2023).

L'Autrice mette bene in evidenza come il perimetro della giurisdizione contabile assuma rilevanza non soltanto sul versante dell'equilibrio fra poteri, quanto, piuttosto, su quello della tutela degli equilibri di bilancio in chiave euro-nazionale: l'area della giurisdizione contabile, in questa vicenda, presidia gli artt. 81 e 97 Cost.. Attraverso interventi normativi (le privatizzazioni), rileva Camilla Buzzacchi, si producono effetti sui conti pubblici anche soltanto perché si ridefinisce il perimetro

dell'area del settore pubblico sul quale, ai sensi del SEC 10, si gioca l'equilibrio della finanza pubblica ai sensi del diritto UE. Dunque, una delle conseguenze delle scelte normative sulle privatizzazioni, sottolinea l'Autrice, è stata quella di configurare un incerto regime giuridico per alcuni "enti che non si posizionano chiaramente nell'area del mercato, e continuano a costituire tasselli dei bilanci pubblici". In ipotesi del genere, tali enti "non possono sottrarsi al controllo della Corte dei conti", poiché altrimenti si determinerebbe con ogni probabilità un *vulnus* proprio al sistema della legalità euro-costituzionale in materia finanziaria. Questa conclusione è pienamente condivisibile. Aggiungo che la vicenda *Ferrovienord* ha avviato un percorso, che si auspica possa essere consolidato, mediante il quale i circuiti di garanzia della legalità finanziaria sovranazionale non si limitino soltanto alla dialettica fra Stato, Commissione e Consiglio, ma siano anche di matrice giurisdizionale, soprattutto perché attraverso questo circuito si possa veicolare sul livello sovranazionale (mediante l'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) quel patrimonio giurisprudenziale costruito a seguito della revisione costituzionale del 2012 che è noto come la dottrina del bilancio come bene pubblico e che si regge sui principi di corrispondenza fra risorse e funzioni; sulle priorità costituzionali di spesa (e dunque sulla presenza di un tasso di rigidità della spesa pubblica a tutela dei diritti costituzionali) e sulla contabilità di mandato.

Spunti di riflessione si spera si possano aprire su questo tema anche in questa *Rivista*, in generale sul ruolo delle istituzioni di bilancio indipendenti, con riferimento al nuovo Patto di stabilità e crescita che – come ben messo in evidenza nel contributo di Nicola Lupo di cui si dirà fra poco – contiene sia previsioni volte a garantire che il ciclo di bilancio euro-nazionale non sia del tutto scollegato dai cicli politico-elettorali (dunque dalle dinamiche nazionali di funzionamento del circuito della rappresentanza politica) sia previsioni relative alle istituzioni di bilancio indipendenti, anch'esse poste a presidio della legalità finanziaria europea. Il nuovo PSC, in prospettiva, auspica che esse possano giocare un ruolo più centrale nell'applicazione della nuova disciplina sui quadri di bilancio sia nelle fasi di previsione degli effetti macroeconomici che di monitoraggio delle politiche nazionali di bilancio (la dir. UE 2011/85 nel testo modificato dalla dir. UE 1265/2024). Da questo punto di vista, sicuramente le funzioni refertuali della Corte di conti potrebbero ben essere valorizzate dal legislatore nazionale e sarebbe auspicabile una sinergia fra UPB, Banca d'Italia e Corte dei conti. Ma vi è di più: è chiaro che il PSC per non risolversi ancora una volta in un mero "gioco degli specchi" in cui si disperde la responsabilità politica e ci si scherma da decisioni di bilancio impopolari sul piano elettorale, ha bisogno di essere inquadrato in una cornice normativa più ampia in cui la legalità finanziaria europea abbraccia anche la dimensione costituzionale del diritto del bilancio che la magistratura amministrativa e contabile e la Corte costituzionale italiana hanno costruito in quest'ultimo decennio.

Nel numero 1 del 2024 ci si confronta poi anche con le recenti prassi normative relative al rapporto fra diritto ed economia: un ritorno dello Stato, come segnalato da diversi autori in recenti contributi monografici (fra cui, con diversità di accenti, F. Bilancia e G. Amato), in senso *interventista* nelle dinamiche economiche, attraverso anche quelle che C. Di Martino, stigmatizza come logiche venate da tratti di populismo legislativo (C. Di Martino, *L'anfibologia finalistica dei contributi pubblici destinati ai privati: questioni intono al c.d. «populismo legislativo»*). Queste si sono manifestate soprattutto nelle misure volte a fronteggiare l'emergenza pandemica, fra le quali l'A. esamina soprattutto i contributi rivolti, nel 2021, «a sostenere gli operatori economici colpiti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19». L'A. sottolinea come rispetto ad essi non fosse affatto chiaro «l'eventuale carattere vincolato delle risorse destinate ai privati. Si è posto, pertanto, il nodo relativo alla sussistenza della giurisdizione contabile in caso di sua indebita percezione. Il problema è divenuto, di conseguenza, quello di comprendere se in capo all'indebito percettore dello stesso aiuto economico potesse sorgere anche una responsabilità per danno erariale». Carla Di Martino si misura quindi con la gli orientamenti della giurisprudenza contabile e con il tema della ragionevolezza-uguaglianza nella selezione della platea dei beneficiari prospettando argomenti a favore della sua estensione.

La sezione *Attualità* ospita diversi interessanti contributi e commenti a sentenze.

Inizio con le considerazioni di Nicola Lupo sulla riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC) ed i suoi effetti sulla disciplina statale di bilancio e contabilità, considerazioni esposte nell'indagine conoscitiva al Senato della Repubblica (N. Lupo, *Audizione presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, a seguito della riforma della governance economica europea*, Senato della Repubblica, 16 maggio 2024, ore 14). Nicola Lupo muove dalla considerazione dei profili di continuità e discontinuità con l'esperienza di *Next Generation EU*, che, indubbiamente, ha costituito la base sulla quale edificare la nuova *governance* economica europea, con particolare riguardo ai piani nazionali pluriennali il cui monitoraggio è rimesso alla Commissione europea e l'approvazione a Commissione e Consiglio. Mancano, invece, secondo l'A. elementi di continuità con riferimento alla capacità di bilancio ed investimento dell'UE sperimentata per finanziare il Dispositivo sulla ripresa e la resilienza. L'A. si confronta con il rapporto fra la riforma del PSC, i parametri costituzionali, la legge rinforzata e la legge di contabilità dello Stato per concludere che l'elasticità delle norme costituzionali sul bilancio e gli strumenti dell'interpretazione costituzionale non impongono alcuna revisione costituzionale che, invece, si rende necessaria per la legge rinforzata (l. n. 243 del 2012) e, a cascata, sulla legge di contabilità ed i regolamenti parlamentari, specialmente laddove la legge rinforzata identifica l'equilibrio di bilancio con l'Obiettivo di medio termine (OMT, art. 3 c. 2 l. n. 243 del 2012) e la legge di contabilità ed i regolamenti parlamentari, dall'altro, scandiscono tempi e atti propri della fase nazionale del ciclo di bilancio (quella programmatoria) che non sembra più essere allineata con quello che l'A. chiama il *nuovo metodo* che viene introdotto dalla riforma del PSC.

L'obiettivo dichiarato è quello di rafforzare, nonostante le evidenti carenze del quadro normativo UE sotto questo punto di vista, il ruolo del Parlamento, attraverso una valorizzazione dell'UPB e della Corte dei conti, in ragione del posto che al Parlamento e direi anche alla Corte dei conti assegna l'ordinamento costituzionale italiano nelle scelte di bilancio e nella garanzia della legalità costituzionale-finanziaria. Considerazioni a parte meriterebbe la garanzia dell'autonomia regionale nel nuovo metodo della *governance* economica europea.

Continuo con il convincente contributo relativo alla fiscalizzazione degli oneri generali di sistema nel settore elettrico (L. Lo Schiavo, C. Stagnaro, Adelante con juicio*: la fiscalizzazione degli oneri generali di sistema nel settore elettrico*) in cui si sostiene la tesi, appunto, della fiscalizzazione degli oneri sulla base della loro natura "parafiscale" e delle forti distorsioni che essi ingenerano nel mercato dell'energia, distorsioni che possono ostacolare anche il raggiungimento degli obiettivi della transizione verde. Gli A. concludono nel senso dei vantaggi della fiscalizzazione, perché «a nostro parere, i benefici del riconciliare forma e sostanza superano i costi, non solo per ragioni di trasparenza, ma anche per gli effetti che ciò può avere sull'equità distributiva e sull'efficienza economica. In sostanza, la scelta sull'allocazione degli oneri dovrebbe rispondere principalmente alla loro reale natura, in quanto la modalità di contabilizzazione deriva unicamente dal modo in cui essi sono stati introdotti, ma non può cambiarne gli effetti allocativi e redistributivi» che essi producono.

Il numero propone anche due note a sentenza, una di Giovanni Guida, *Verso una nuova centralità del giudizio di conto: prime riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 18 aprile* 2024, che si apprezza sia per l'equilibrata rappresentazione delle differenti tesi relative alla autonomia della responsabilità finanziaria o della sua attrazione nell'alveo della nozione di responsabilità amministrativo-contabile (l'A. si orienta nel senso dell'autonomia), sia per l'aver valorizzato il monito della Corte costituzionale contenuto nella sentenza annotata con cui si richiama il legislatore statale ad un intervento di riforma del giudizio di conto che tenga non solo in considerazione l'evoluzione della figura e del ruolo dell'agente contabile, ma, come avverte l'A., anche la nozione di maneggio di denaro nell'attuale contesto tecnologico. Il contributo di Giovanni Guida si ricollega anche al dibattito aperto da Massimo Luciani nel numero 2 del 2023 intitolato *Può il diritto disciplinare l'intelligenza artificiale? Una conversazione preliminare*. Giovanni Guida mostra come sul piano organizzativo il giudizio di conto potrebbe beneficiare di un processo di digitalizzazione nella "costruzione, aggiornamento e verifica dell'anagrafe degli agenti contabili, a

cui potrebbero concorrere gli strumenti di analisi per incrociare le banche dati già presenti", il tutto al fine di ridurre l'arretrato sui giudizi di conto e di evitare quella che l'A. definisce come *fuga dal conto giudiziale*, rendendo così pienamente efficace anche l'art. 28 Cost. che, come l'A. rileva, richiamando tesi già sviluppate da Angelo Buscema, unitamente agli artt. 81, 100 e 103 Cost., costituisce il quadro costituzionale di riferimento per la ricostruzione del giudizio di conto e la sua attrazione entro il perimetro della giurisdizione della Corte dei conti.

La sezione dedicata all'attualità contiene un altro contributo sull'intelligenza artificiale, in questo caso però con riferimento alle procedure di dissesto. Il contributo mira a valorizzare l'uso di processi di *machine learning* in chiave predittiva. In particolare, si dà conto di un progetto sviluppato dall'Università di Roma "Tor Vergata" in sinergia con Corte dei conti Sezione Autonomie per rilevare in modo *precoce* "situazioni di crisi finanziaria nei comuni italiani, attraverso l'impiego di algoritmi di apprendimento (machine learning) di tipo supervisionato […] fornendo degli indicatori econometrici e la serie storica di tutti i comuni andati in dissesto e in predissesto dal 2016 al 2020". L'A. precisa che in questo contesto "addestramento" o "apprendimento" rinviano ad un "processo in grado di individuare delle correlazioni tra i dati, classificandoli in base a determinati criteri. Terminato il processo di apprendimento, l'algoritmo sarà in grado di riconoscere dei pattern simili a quelli che ha già visto e quindi sarà anche in grado di classificarli". Il limite di sistema del *machine learning* in questo campo viene individuato nell'assenza di indicatori di deficitarietà finanziaria nella legislazione vigente e da altre carenze del quadro normativo evidenziate nella nota "*Criticità finanziarie degli enti locali: cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento"* del 12 Luglio 2019 emanata dall'Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli Enti Locali del Ministero dell'Interno di cui l'A. richiama la "assenza di indicatori ex ante «premonitori» di criticità strutturali" ; la "applicazione degli indicatori al rendiconto: nessuna applicazione ai documenti programmatori"; la "assenza di un sistema formale di controlli *ex ante* sulle società partecipate e dei loro impatti sui bilanci degli enti"; la "capacità limitata di intercettare gli squilibri che nel prosieguo possono portare l'ente al Piano di riequilibrio e/o al dissesto". Il progetto mira ad intervenire soprattutto sul versante degli indicatori predittivi e della capacità di intercettare gli squilibri ed utilizza quindi i seguenti indicatori: "fascia demografica, area geografica, incidenza investimenti su totale spesa corrente e conto capitale, autonomia finanziaria, indebitamento pro-capite, quota investimenti complessivi finanziati da debito, incidenza spese rigide su entrate correnti, velocità gestione spese correnti, capacità di riscossione, debiti fuori bilancio". Nel progetto si definisce e si utilizza un nuovo indicatore di rischio finanziario denominato "Rischio dissesto" che "classifica, su cinque livelli di rischio, la propensione dell'ente al default in base all'analisi di tutta la sua serie storica dal 1978 ad oggi". L'aspetto interessante del progetto è quindi che riesce a calibrare l'analisi di rischio sull'esperienza pregressa e in modo *personalizzato* sul singolo ente locale.

Nell'altra nota a sentenza contenuta nella sezione attualità, Patrizio Ivo D'Andrea si confronta con gli effetti temporali delle pronunce di accoglimento della Corte costituzionale ed in particolare, con Corte cost. n. 223 del 2024 e Corte cost. n. 4 del 2020.

Laddove le pronunce di accoglimento del Giudice delle leggi intervengano su norme di contabilità che dilatano artificiosamente la capacità di spesa dell'ente (norme dunque illegittime per contrasto con la regola aurea dell'art. 119 cc. 1 e 7 Cost.), nelle ipotesi in cui tali norme siano state già applicate in cicli di bilancio chiusi dall'Ente locale, si sarà in presenza di limitati effetti retroattivi delle stesse declaratorie di illegittimità costituzionale. L'A. richiama a tal riguardo orientamenti già espressi nel forum di questa rivista rispetto ai naturali effetti irretroattivi delle pronunce della Corte costituzionale in casi similari (lì con riferimento a Corte cost. n. 4 del 2020). I naturali effetti retroattivi di tali sentenze si ricollegano al carattere dinamico del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio ed al carattere ciclico dei processi di bilancio.

Più precisamente, le declaratorie d'illegittimità costituzionale di norme che incidono sulla capacità di spesa dell'Ente locale già applicate dallo stesso Ente nel proprio ciclo di bilancio, non producono l'effetto d'imporre una riapprovazione dei bilanci dell'Ente nei quali ha già trovato applicazione la norma dichiarata illegittima. Così, come è stato messo in evidenza dall'A., bisogna

circoscrivere l'effetto retroattivo della sentenza facendolo ricadere sui cicli di bilancio ancora in corso e futuri in modo da poter *restituire* "a ciascun ente i propri debiti e i propri spazi di spesa", come già la giurisprudenza contabile aveva affermato in tema di "c.d. «riedizione» del riaccertamento straordinario in caso di irregolarità "non altrimenti rimediabili" (l'A. richiama qui, appunto, M. Valero, *Il suum cuique tribuere ("a ciascuno il suo") nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tra le varie forme di controllo, attraverso il prisma dell'equilibrio di bilancio*, in *Diritto&conti*, 2020).

Infine, il numero ospita il contributo di Maria Cristina Razzano, *Brevi osservazioni in materia di trattamento economico dei magistrati contabili*. L'Autrice nel suo scritto sottolinea il nesso fra indipendenza e trattamento economico del magistrato contabile richiamando con precisione gli orientamenti di dottrina, giurisprudenza costituzionale e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa per soffermarsi poi sull'evoluzione della struttura della retribuzione e proporre infine alcuni interventi di riforma volti a sterilizzare gli effetti dell'inflazione che affligge il nostro sistema economico nella fase post-pandemica e che può contribuire a sottostimare il valore dell'attività professionale svolta dai giuristi e in particolare dai magistrati, impoverendone anche il prestigio.

Il contributo, significativamente, è dedicato alla memoria di una importante figura per la magistratura contabile: il presidente Fabio Viola, ricordato poche settimane fa in un bel convegno in Corte dei conti. Fabio Viola è un giurista-magistrato che ha rappresentato per molti magistrati e studiosi vicini alla *Rivista* un punto di riferimento per le loro riflessioni sulla legalità costituzionale e finanziaria e la stessa idea di indipendenza della magistratura di cui l'Autrice si occupa. Personalmente il mio ricordo è legato all'apprezzamento nell'uso dei parametri costituzionali sulle competenze legislative regionali e statali da parte del giudice contabile nel giudizio di parificazione nella costruzione dell'ordinanza di rimessione che ha portato poi alla sentenza n. 196 del 2018.