RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2 - 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 Rosi Fratto 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 di Giovanna Colombini

DOTTRINA

Giuseppe Donato **"***Profili di accountability tra bilancio pubblico, intelligenza artificiale e principio democratico"*

……p.13

Sergio Foà e Antonio Chiarella "*Audiatur et altera pars: "giusto processo" e diritto al contraddittorio nel giudizio di parifica. Commento alla sentenza n. 4 /2024 delle ss.rr. giurisdizionali in speciale composizione della corte dei conti"*

……p.28

Livia Mercati "*PIAO e programmazione finanziaria nell'ente locale: Le complessità di una necessaria integrazione"*

……p.43

Omar Chessa*"Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita"*

……p.52

Pasquale Principato *"La presenza del Pubblico Ministero contabile nel giudizio costituzionale incidentale"*

……p.69

Monica Bergo "*E pur si muove … ma come? Le sfide al diritto costituzionale della nuova governance economica europea e della contabilità accrual"*

……p.82

ATTUALITÀ

Jacopo Gagliardi "*Profili patologici nella gestione del fenomeno migratorio: gli schemi corruttivi ricorrenti nel sistema di procurement pubblico e il fenomeno dello sfruttamento lavorativo*"

……p.105

Ludovico Castiglione "*Il perimetro della responsabilità per colpa nel danno erariale alla luce dell'attuale contesto normativo – giurisprudenziale*"

……p.139

Patrizio Ivo D'Andrea "*Le sanzioni amministrative pecuniarie e la tipizzazione della colpa (nota a corte dei conti, sez. II app., 9 ottobre 2024, n. 257*"

……p.157

Vittorio Raeli *Nota a ordinanza SSUU Cassazione n.18784 17 giugno 2024*

……p.169

Sonia Caldarelli "*Note a prima lettura di Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 30220/2024 sulla "riespansione" della giurisdizione amministrativa sull'elenco Istat***"**

……p.186

Francesco Conte "*La riforma del patto di stabilità e crescita: sfide e opportunità per l'economia europea"*

……p.202

Vanessa Manzetti "*La storia infinita dei LEP e dell'Autonomia Differenziata: non c'è due senza tre*"

……p.224

Carlo Alberto Manfredi Selvaggi "*La relazione annuale della corte dei conti europea per l'esercizio finanziario 2023"*

……p.244

STORIA DELLA DOTTRINA

Vezio Crisafulli **"***La sovranità popolare nella Costituzione italiana"* con introduzione di Giuseppe Verde

……p.287

Editoriale

di Giovanna Colombini

Trovarmi, ancora una volta, a scrivere l'Editoriale della rivista "Bilancio Comunità Persona" mi permette di rilevare come dal suo primo numero ad oggi questa rivista sia stata in grado, attraverso un costante approfondimento scientifico, di dare una risposta alle problematiche che di volta in volta hanno interessato la contabilità pubblica facendone emergere la componente dinamica. Componente dinamica nel bene e nel mal, posto che a fronte di una serie di interventi legislativi che nel 2012 hanno valorizzato le funzioni della Corte, penso soprattutto al d.l. n.174 del 2012, sono seguiti, fatto salvo il codice di giustizia contabile del 2016 (atteso da decenni), numerosi interventi legislativi che nell'introdurre norme dirette a sospendere od a ridimensionare i controlli di legittimità e regolarità finanziaria sui bilanci pubblici[1], o ad eliminare forme di controllo, come nel caso del controllo concomitante sulle risorse PNRR e PNC, o ad enfatizzare la funzione consultiva della Corte dei conti trasformandola in una funzione consulenziale dell'amministrazione[2], o ad introdurre limitazioni alla responsabilità erariale con la esenzione dalla colpa grave commissiva inizialmente fino al giugno 2020 ed arrivata, di proroga in proroga a dicembre 2024, od ancora a coinvolgere la Corte dei conti nei processi di *spending review*[3], hanno depotenziato e in taluni casi snaturato le funzioni della Corte dei conti. A questo processo di ridimensionamento delle funzioni della Corte per via legislativa si sono aggiunte alcune singolari posizioni assunte dalla Corte costituzionale sulla limitazione della colpa grave commissiva (sentenza n.132 del 2024), e dalle Sezioni Unite della Cassazione sugli elenchi Istat (sentenza n.30220 del 2024), che hanno concorso a delineare un quadro di grande incertezza sul futuro delle funzioni di controllo e di giurisdizione, che il nostro costituente, con gli artt.100,c.2, e 103,c.2 ha attribuito alla Corte dei conti[4], quadro aggravato dal tenore delle disposizioni limitative della responsabilità erariale contenute nel disegno di legge n.1621 attualmente in discussione alla Camera, e ulteriormente confuso riguardo alla natura del giudizio di parifica, a seguito della sentenza n.34 del 2024 delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale che, sulla questione di massima inerente l'applicabilità del codice di rito alla parifica del rendiconto della regione

---

[1] Sia consentito rinviare a G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica, ovvero dei falsari di parol*e, in *Federalismi*,n.8 /2021.

[2] Cfr. art.46 legge europea 2019-2020.

[3] Il riferimento è all'art.9, c.8 del d.l.n.152/2021, in forza del quale, in attuazione del Milestone M1C1-102 del PNRR "*Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica*", è stato istituito presso il Mef, Dipartimento della RGS, un "Comitato scientifico" presieduto dal Ragioniere generale dello Stato e composto dai dirigenti da questo delegati e da quelli di volta in volta competenti in relazione alla materia trattata, da un rappresentante della segreteria tecnica del MEF, un rappresentante dell'Istat, della Banca D'Italia e della Corte dei conti, al fine di rafforzare le attività e gli strumenti di analisi e monitoraggio della spesa pubblica e dei processi di revisione e valutazione della spesa nelle amministrazioni statali. Ebbene il coinvolgimento di un rappresentante della Corte dei conti nel Comitato cui il legislatore ha affidato il compito di indicare i criteri e le metodologie per la definizione dei processi di revisione della spesa pubblica nonché gli obiettivi da perseguire sulla base delle linee guida stabilite dal Presidente del Consiglio, genera, inevitabilmente, una commistione tra attività di *spending review* riferita alle amministrazioni statali ed il controllo esterno "terzo ed imparziale" che la Corte dei conti svolge sulla gestione delle stesse amministrazioni statali. Peraltro va tenuto presente che la revisione e la valutazione della spesa decise dal Comitato, non possono estendersi, se non eventualmente e facoltativamente per gli aspetti tecnici delle metodologie, agli enti territoriali, per la ragione che la costituzione all'art.119 ha riconosciuto loro autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivante dall'ordinamento dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci sottoposti al controllo di regolarità e legittimità finanziaria delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

[4] Per una ricostruzione storica, dell'unitaria base giuridica che lega funzione di controllo e funzione giurisdizionale (art.100,c.2, cost., e art.103,c.2,cost.), si rinvia agli Atti del Convegno svoltosi a Torino 11 ottobre 2022 per i 160 della Corte "*Il ruolo della Corte dei conti a servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni*" in *Riv. Corte dei conti*, Quaderno monografico n.2/2022.

siciliana, si sono espresse per l'inapplicabilità, asserendo che la parifica, in quanto espressione di una funzione di controllo, non è un giudizio in senso tecnico-processuale.

Ebbene è in questo quadro di grandi rivolgimenti e, per taluni aspetti, di stravolgimenti di orientamenti giurisprudenziali consolidati, che anche quelle che vengono indicate dal legislatore come grandi innovazioni tecnologiche e di semplificazioni, rischiano di minare il sistema di controllo democratico disegnato dai padri costituenti, rischio di cui un esempio tangibile va ritrovato proprio nel tenore della legge sull'autonomia differenziata e nella posizione assunta al riguardo dalla Corte costituzionale nell'indicare la strada per il superamento dei molti profili di incostituzionalità della legge.

Il tema del controllo democratico rapportato agli istituti di finanza pubblica, è dunque un po' il *leitmotiv* dei contributi raccolti in questo numero della rivista. Infatti il contributo di **Giuseppe Donato** nell'approfondire il tema dei "*Profili di accountability tra bilancio pubblico, intelligenza artificiale e principio democratico*" pone le questioni di bilancio al centro del circuito democratico e, per supportare tale affermazione, si richiama addirittura alla Magna Charta Libertatum del 1215, in cui l'art. 12 affermava: *«No 'scutage' or 'aid' may be levied in our kingdom without its general consent* […]» e che all'epoca della rivoluzione americana, è stato esemplificato nel motto "*no taxation without representation*" . D'altra parte, la raccolta e l'impiego delle risorse comuni di un gruppo sociale che voglia definirsi democratico non può prescindere da una legittimazione dal basso e dall'affidamento di un mandato, né può tollerare una cesura fra questi due elementi.

Ebbene l'Autore si chiede se, in questo quadro, lo sviluppo dei sistemi di intelligenza artificiale, ormai in voga, possa contribuire a rinsaldare il rapporto, ormai sfilacciato, tra rappresentanti e rappresentati, aiutando i primi a individuare più agevolmente le esigenze dei secondi e le possibili soluzioni ai problemi avvertiti nella collettività, o se, invece, queste innovazioni tecnologiche portino piuttosto a logorare la tenuta e la stessa legittimazione dell'ordinamento democratico (si pensi, su tutti, alla minaccia di *disinformation* e *misinformation* su larga scala). In sostanza una "doppia faccia" che assume vesti ancora più complesse quando l'intelligenza artificiale si confronta con le dinamiche del bilancio pubblico che è – o almeno dovrebbe essere – prima di tutto un bene pubblico.

Ed infatti,continua l'Autore, il ricorso a strumenti di intelligenza artificiale nelle scelte di bilancio potrebbe sì aprire nuove strade, finora inaccessibili, in merito alla speditezza, precisione e complessiva organicità dell'allocazione delle risorse, ma la potenziale ineccepibilità sotto un profilo tecnico-economico desta più di una perplessità sul piano politico, le cui implicazioni, specie sul profilo della trasparenza amministrativa e finanziaria , restano tuttora difficilmente calcolabili da una macchina. Ne sono un esempio tangibile quelle ipotesi di ricorso all'AI nel quadro già complesso e confuso dell'autonomia differenziata, come dimostra la lunga – non a caso – sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale.

Il metodo di analisi e di ragionamento della AI sconta un'ontologica difficoltà nella lettura del contesto e nella comprensione delle complessità sociali, politiche ed economiche. Un'AI calibrata esclusivamente sull'economicità delle risorse da impiegare potrebbe escludere dal novero delle prestazioni finanziabili quelle tecnicamente diseconomiche, come ad esempio l'erogazione del servizio postale in centri scarsamente abitati o difficilmente raggiungibili. Peraltro, per scongiurare il rischio di perpetuare i *bias* negativi, l'AI dovrebbe essere alimentata da dati quanto più "puliti" possibile: si pensi, quindi, alle criticità che scaturirebbero dall'utilizzo della c.d. spesa storica.

Ma anche se si riuscisse a superare queste criticità secondo l'Autore rimarrebbe insoluto il nodo dei diritti "non LEP". Infatti anche nell'ipotesi, che l'AI sia in grado di erodere quanto più possibile questa categoria, se si accetta la sua esistenza, almeno una certa porzione di posizioni giuridiche necessiterebbero ineludibilmente dell'intervento umano. La asserita, o effettiva, "irriducibilità a LEP" sarebbe sintomatica, in qualche misura, del più ampio problema della *datificazione del diritto*, che potrebbe spingersi, quindi, solo fino a una certa soglia davanti agli schemi logico-matematici sottesi ai meccanismi di funzionamento dell'AI. Il che fa concludere all'Autore che il rapporto fra la decisione politica e quella dell'AI deve attestarsi sul piano dell'integrazione e non dell'antitesi, e che tale integrazione deve comunque muoversi non a discapito del principio democratico che proprio in

tema di bilancio pubblico sembra purtroppo restare spesso sullo sfondo nonostante che questo rappresenti il *fil rouge* che lega il Bilancio, la Comunità e le persone.

In questa prospettiva si muove anche il contributo di **Sergio Foà e Antonio Chiarella "***Audiatur et altera pars:giusto processo e diritto al contraddittorio nel giudizio di parifica",*che nel trattare gli aspetti processuali della sentenza n.4 del 2024 delle Sezioni Riunite in speciale composizione relativi alla dichiarata nullità della decisione di parifica del rendiconto della regione Siciliana(2021), hanno sottolineato che la rendicontazione è la migliore espressione del bilancio inteso come "bene pubblico", proprio per la ragione che costituisce il "presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo in quanto assolve a quella funzione di conoscibilità che è il presupposto logico di uno Stato democratico.

L'obiettivo del rendiconto è, infatti, quello di assicurare un giudizio di conformità dei fatti di gestione evidenziati al parametro che la Corte costituzionale ha ritenuto di individuare nel c.d. "diritto al bilancio", dunque, "nei principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica". Principi che interessano "tutte" le pubbliche amministrazione, a riprova di un processo di progressiva dequotazione della dimensione verticale ed assoluta dello Stato centrale, che ha portato alla valorizzazione costituzionale delle istanze autonomistiche e che ha determinato una progressione nella destrutturazione del potere pubblico, tra l'altro, con conseguente riconoscimento di plurimi ed eterogenei livelli di governo.

In sostanza, secondo gli Autori, una volta riconosciuto il bilancio come bene pubblico, ed una volta riconosciuto che detta giurisdizione deve essere inquadrata nel modello di giurisdizione oggettiva, il rendiconto e il successivo giudizio di parifica costituiscono, dal canto loro, strumenti indispensabili ai fini del soddisfacimento della funzione di conoscibilità e di trasparenza finanziaria del bilancio pubblico, per cui il raggio di azione non attiene soltanto all'accertamento di illegittimità o di irregolarità di un singolo atto ma, più in generale, allo "stato del bilancio" che "è da intendersi come un ciclo dinamico e non come atto o attività". La dimensione costituzionale del ciclo del bilancio, anche mediante la sua "elevazione" a "bene", conduce pertanto l'interprete a ritenere che la materia debba, necessariamente, essere regolata dai "principi generali" che, come affermato dal collegio giudicante, "*governano l'espletamento di funzioni neutrali da parte di un organo terzo giurisdizionale, quali, in particolare, il principio del contraddittorio e quello della pubblicità, del resto già ampiamente richiamati nelle deliberazioni interpretative e di orientamento sopra citate della Sezione delle autonomie e delle stesse Sezioni Riunite*" (Sez. riun. controllo, n. 5/2022).

Di stampo processuale, rispetto alle tematiche finanziarie relative al raccordo tra Diritto del bilancio e funzioni della Corte dei conti, risulta il contributo di **Pasquale Principato** su "*La presenza del Pubblico Ministero contabile nel giudizio costituzionale incidentale".* L'Autore riprende un tema caro ai costituzionalisti, chiedendosi se c'è ancora spazio per il pubblico ministero contabile nel giudizio invia incidentale innanzi alla Corte costituzionale. Dopo aver ripercorso dettagliatamente la giurisprudenza relativa alla presenza del pubblico ministero nel giudizio in via incidentale, apre una riflessione, con riguardo al pubblico ministero contabile, sottolineando come l'esito di inammissibilità sia stato motivato dalla Corte costituzionale sulla base di una applicazione assai restrittiva della giurisprudenza in tema di intervento dei soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*,e come invece si stiano configurando delle possibili aperture in riferimento all'affermato concetto di unitarietà dell'Ufficio del Pubblico ministero contabile, che porterebbe a riconoscere all'organo di vertice la qualità di parte in tutti i giudizi innanzi alla magistratura contabile nei quali sia prevista la presenza del p.m. contabile. Peraltro, continua l'Autore, una possibile via di apertura alla partecipazione del P.M. contabile al giudizio incidentale di legittimità costituzionale sarebbe desumibile a contrario dal fatto che "negando al procuratore generale la qualità di parte del giudizio a quo, in quanto spettante a un diverso pubblico ministero, potrebbe aver implicitamente riconnesso a quest'ultimo, nello specifico ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, una autonoma legittimazione a partecipare al giudizio in via incidentale". In conclusione, se l'impossibilità della costituzione del P.M nel giudizio in via incidentale trova la sua giustificazione nella " peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale" specie quando l'ordinamento gli

assegni la titolarità del potere di impulso del processo, come avviene nei giudizi di responsabilità erariale innanzi alla Corte dei conti, potrebbe essere diversamente considerata la situazione in cui il P.M. sia privo di tale potere per scelta dell'ordinamento medesimo. Sulla base di questa prospettazione l'Autore avviandosi alle conclusioni, avanza l'ipotesi che P.M. contabile, alla pari delle parti costituite potrebbe contribuire al contraddittorio nel giudizio costituzionale, la cui ragion d'essere si rinviene " nella esigenza, nei limiti del possibile, di fornire alla Corte costituzionale i maggiori elementi per la sua decisione circa la conformità a costituzione di una legge".

Passando al contributo di **Livia Mercati**, "*PIAO e programmazione finanziaria nell'ente locale: le complessità di una necessaria integrazione*" il tema affrontato ritorna sul Bene pubblico bilancio. In particolare l'Autrice affronta le problematiche che riguardano il *Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO*), quale strumento amministrativo di semplificazione e trasparenza, che riconduce al suo interno numerosi 'piani' che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di redigere e approvare annualmente.

L'Autrice, infatti, muovendo da questa impostazione, sottolinea che il PIAO,per un buon funzionamento dell'intero 'sistema bilancio', andrebbe collocato al suo interno, per la sua funzione di raccordo tra dimensione finanziaria e dimensione amministrativa. Peraltro una soluzione del genere risulterebbe fondamentale per il rispetto delle tempistiche previste per ciascun 'passaggio', spesso invece condizionate da fattori esterni all'ente locale, quali i tempi dell'approvazione del bilancio statale e regionale e l'incertezza delle condizioni normative e finanziarie. Aspetti che rendono più che mai necessario che il PIAO si raccordi non solo con la programmazione finanziaria, ma anche con i principi contabili applicati e dunque, in linea più generale, con l'armonizzazione dei bilanci pubblici e con la prospettiva di una riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, specie a seguito delle nuove regole del patto di stabilità e crescita e degli effetti che queste avranno sulla normativa nazionale.

Tema, questo, affrontato nel contributo di **Omar Chessa**, "*Il nuovo Patto di stabilità e crescita*", in cui l'autore, ragionando intorno alle nuove regole, esprime il dubbio che la riforma introdotta dal Regolamento UE n. 2024/1263 sia addirittura peggiore della disciplina previgente (che perlomeno aveva il 'pregio', se così si può dire, di essere in gran parte ineffettiva),

In particolare l'Autore sottolinea che i caratteri di flessibilità e adattabilità del nuovo PSC alle esigenze particolari di ciascuno Stato membro, salutati da molti commentatori come aspetti positivi rispetto alla rigidità e monodimensionalità del precedente Patto, sono invece aspetti di criticità.

Se è vero infatti che le *fiscal rules* non fornirebbero più un abito di taglia unico, ma ne cucirebbero uno su misura per ogni paese, e questo è descritto come un indubbio progresso in ordine alla garanzia dell'autonomia delle politiche economiche nazionali, è altrettanto vero che il giudizio, può anche essere rovesciato, osservando come il vantaggio dell'abito su misura sia ampiamente compensato dallo svantaggio di non poterlo dismettere per anni e anni (di regola quattro o cinque).

Non solo l'Autore sottolinea come le nuove regole portino a colorare di nuove sfumature- non certo irrilevanti – i principi di equilibrio di bilancio e soprattutto di sostenibilità del debito, di fronte al nuovo approccio europeo che ruota intorno alla traiettoria di riferimento, predisposta sulla base della *Debt Sustainability Analysis*, e che garantisce che «entro la fine del periodo di aggiustamento, ipotizzando l'assenza di ulteriori misure di bilancio, il rapporto debito pubblico/PIL previsto si collochi o si mantenga su un percorso di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti al di sotto del 60 % del PIL nel medio termine». E tutto questo secondo logiche e dottrine economiche ben lontane da quelle che avevano ispirato la Riforma costituzionale del 2012, come a dire che la Riforma del Patto di stabilità e crescita entra nel "cuore" del diritto del bilancio, andando a modificare in modo silente molti dei corollari costituzionali che si erano andati a consolidare negli anni.

Profilo che richiama anche il contributo di **Monica Bergo** "*E pur si muove … ma come? Le sfide al diritto costituzionale della nuova governance economica europea e della contabilità accrual*" quando sottolinea che la sostituzione dei saldi con il vincolo della spesa netta e l'adozione della contabilità *accrual*, se, da un lato, hanno l'obiettivo di semplificare le procedure di spesa e rendere più trasparenti e *accountable* i nostri bilanci, specie nei confronti dei mercati e degli investitori,

dall'altro, pongono al nostro Paese alcune sfide di rilevantissima portata, rispetto alle quali i nodi al pettine sono ancora tutti da dipanare.

Così se l'adozione ad opera degli Stati membri di una contabilità *accrual*, analoga a quella applicata ai bilanci delle aziende private, consente di rappresentare il valore del patrimonio e del bilancio dello Stato da un punto di vista prospettico, in termini di valore realizzabile ed è indirizzata principalmente verso il mercato finanziario dovendo rappresentare delle condizioni finanziarie di un'impresa, al fine di fornire agli investitori tutte le informazioni utili ai loro processi decisionali, non è altrettanto pensabile che tale finalità risponda appieno a quelle proprie di un bilancio pubblico.

La contabilità "tradizionale" del settore pubblico, infatti, si è sempre differenziata dalla contabilità di un'azienda privata, perché oltre a un aspetto prospettico, si rivolge prevalentemente al passato e ha principalmente lo scopo del controllo *ex post*, poiché gli esecutivi devono essere in grado di rendere conto alle assemblee rappresentative (e dunque ai cittadini) dell'impiego dei fondi pubblici, in accordo con la funzione democratica del bilancio pubblico. Lo scopo principale della contabilità del settore pubblico è, dunque, la responsabilizzazione della gestione, attraverso il controllo retrospettivo dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Peraltro, sottolinea l'autrice, già in passato si è messo in evidenza che le regole contabili *accrual*, in ragione dell'alto tasso di discrezionalità che scontano, rischiano di subire il condizionamento delle strategie di mercato, poiché gli organismi deputati alla loro definizione non sono dotati di alcuna rappresentatività. A mitigare questo rischio c'è da dire che dovrebbe trattarsi di un sistema contabile che si integra con quello vigente, posto che – almeno in un primo periodo – le scritture contabili dovrebbero includere sia i fatti rappresentati secondo la contabilità *accrual*, sia il tradizionale bilancio finanziario.

Piuttosto, conclude l'Autrice, il percorso di implementazione della contabilità economico-finanziaria e, più in generale, il raccordo che occorrerà predisporre fra i precedenti vincoli del Patto di stabilità e le regole imposte dalla nuova *governance* economica europea imporrano ingenti sforzi di adeguamento alla nostra classe amministrativa, ovvero nuove e complesse sfide per le amministrazioni pubbliche e le autonomie territoriali.

Passando alla sezione attualità la Rivista si addentra ad affrontare tematiche varie, tutte strettamente connesse ai profili di finanza pubblica, prova della trasversalità e dell'impatto sempre più crescente della dimensione globale che la finanza pubblica è venuta ad assumere.

In questo quadro si inserisce il contributo di **Jacopo Gagliardi** "*"Profili patologici nella gestione del fenomeno migratorio: gli schemi corruttivi ricorrenti nel sistema di procurement pubblico e il fenomeno dello sfruttamento lavorativo*", in cui l'Autore sottolinea come l'immigrazione susciti, da sempre, problematiche legate a differenti dimensioni: da quella politica a quella economica, da quella giuridica a quella sociale, nella maggior parte dei casi vista più come un vincolo che non come una risorsa. Ed al riguardo l'Autore evidenzia l'ambito della gestione del fenomeno migratorio quale terreno interessato da peculiari profili corruttivi e criticità del sistema di procurement pubblico, come anche l'essere la gestione del fenomeno migratorio contraddistinta da ulteriori profili patologici quali lo sfruttamento lavorativo, il caporalato e la criminalità organizzata. Un tema quello dell'immigrazione che si presenta di particolarità attualità e in continua evoluzione, e la cui analisi attraverso il richiamo ad alcuni noti modelli, quali il c.d. "Modello Riace" e il c.d. modello "Mondo di Mezzo", porta ad importanti spunti di riflessioni in merito ai punti di forza e di debolezza di un modello amministrativo di accoglienza e integrazione evoluto, che potrebbe rappresentare la leva per favorire il ripopolamento di aree rurali pressoché abbandonate. Il condizionale però è d'obbligo poiché, sottolinea l'Autore, poche sono le luci e molte le ombre, soprattutto quelle che tendono ad affermare la logica collusivo-corruttiva attraverso la patologia amministrativa.

Altro argomento particolarmente "vivo" è quello affrontato da **Ludovico Castiglione** sul tema "*Perimetro della responsabilità per colpa nel danno erariale alla luce dell'attuale contesto normativo – giurisprudenziale*". L'Autore, partendo dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 132 del 6 giugno 2024, affronta il delicato aspetto relativo alla opportunità di riaprire il dibattito sulla possibile condivisione del rischio delle attività di un agente pubblico, per arrivare alla conclusione

che sia necessario un bilanciamento corretto che renda la responsabilità erariale elemento di stimolo e non di ostacolo all'agire amministrativo. Al riguardo l'Autore intravede un filo rosso tra la sentenza n. 132 del 16 luglio 2024 della Corte costituzionale, che ha respinto le censure di illegittimità costituzionale sollevate nei confronti della legge che ha transitoriamente limitato la responsabilità amministrativa del funzionario pubblico davanti alla Corte dei conti e il progetto di legge Foti n.1621 attualmente in discussione alla Camera, che intende apportare modifiche radicali alla disciplina dei controlli e della responsabilità amministrativo-contabile con effetti che vanno ad incidere sulla natura e sulla ratio dei relativi istituti.

Al riguardo l'Autore richiama le più che condivisibili considerazioni di Aristide Police, che nel ricercare una nuova stagione per la Corte dei conti e per la sua funzione di garanzia nelle fasi avverse del ciclo economico, sottolinea che "non bisogna attribuire eccessiva importanza, infatti, al confuso e non sempre sereno dibattito che si svolge nell'arena politica e a quelle voci che hanno attribuito alla Corte, soprattutto nell'esercizio della giurisdizione nei giudizi di responsabilità amministrativa, la "colpa" ultima del *deficit* di efficienza delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di posizioni semplicistiche che non tengono in adeguato conto (forse per ignoranza) della estrema complessità delle cause dell'inefficienza amministrativa nel nostro Paese". Riflessioni che ortano lo stesso Police a ricordare che "seguendo la lezione manzoniana messa sulle labbra di un curato di campagna, in realtà, se uno il coraggio non ce l'ha "non se lo può dare". E non è certo la norma in questione che può restituire fiducia e serenità a dirigenti e funzionari pubblici nell'assumere la responsabilità di scelte amministrative con importanti effetti sull'erario pubblico". E sul punto niente da aggiungere, ma molto da riflettere, se si pensa che la volontà che si intravede all'orizzonte è quella di andare avanti di proroga in proroga, fino alla approvazione della c.d. legge di riforma che delineando un sistema di esenzione della colpa grave, finirà per depotenziare la responsabilità erariale per colpa grave configurandola in termini di dolo, con evidenti rischi di sovrapposizioni con la giurisdizione penale.

Al tema della colpa è poi collegato il contributo di **Patrizio Ivo D'Andrea** "*Le sanzioni amministrative pecuniarie e la tipizzazione della colpa (Nota a corte dei conti, sez. II app., 9 ottobre 2024, n. 257)"* che muovendo dall'analisi di una recente pronuncia della Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti, esamina la sanzione amministrativa pecuniaria che colpisce l'omessa adozione e trasmissione degli atti in tema di razionalizzazione delle partecipazioni societarie delle Amministrazioni pubbliche, per poi allargare lo sguardo alla questione dell'elemento soggettivo della colpa nell'ambito della contabilità pubblica, nella prospettiva dei princìpi costituzionali. L'Autore ricorda, infatti, che la sentenza della Corte costituzionale, n. 132 del 2024, ha rivolto un invito al legislatore a farsi carico della sistemazione dell'elemento soggettivo nell'ambito della responsabilità erariale, una volta terminato il periodo transitorio di cui al d.l. n. 76 del 2020.

Altra nota di commento è quella di **Vittorio Raeli** "*Nota a ss.uu cassazione ordinanza 18784 17 giugno 2024",* secondo cui le SSUU affermano il difetto assoluto di giurisdizione circa gli atti che riguardano l'organizzazione amministrativa dei giudizi (ad esempio fissazione di calendari, attribuzione di carichi). Secondo l'Autore è opinabile la soluzione della Cassazione secondo cui gli atti con i quali il presidente del tribunale ripartisce gli affari giudiziari tra le sezioni e i giudici non sia un atto amministrativo sindacabile, e dunque auspica un ripensamento.

A queste seguono altre due note a sentenza di particolare rilevanza: quella di commento della sentenza

della Corte di Cassazione a Sezioni Uniti n.30220 del 2024 sulla riespansione della giurisdisizone amministrativa sull'elenco Istat esaminata da **Sonia Caldarelli**, e quella sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 192 del 2024 sull'autonomia differenziata, esaminata da **Vanessa Manzetti** .

Venendo alla sentenza esaminata da **Sonia Caldarelli "***Note a prima lettura di corte di cassazione a sezioni unite n. 30220/2024 sulla "riespansione" della giurisdizione amministrativa sull'elenco istat*", l'Autrice affronta il tema della giurisdizione contabile sulle controversie relative al c.d. "elenco Istat" delle pubbliche amministrazioni,evidenziando i limiti costituzionali alla ritenuta "riespansione" della giurisdizione amministrativa. Infatti, sottolinea che la soluzione a cui è pervenuta la Cassazione

sollecita alcune riflessioni critiche sia in relazione al tenore e alla finalità dell'art. 23 comma 2 *quater* del d.l. n.137/2020, sia in una prospettiva di interpretazione "evolutiva" della nozione costituzionale di "contabilità pubblica" e, con essa, dell'ambito e della natura della relativa giurisdizione contabile ex art. 103 comma 2 Cost., sia in relazione alla consistenza dell'interesse e delle situazioni giuridiche soggettive (costituenti il criterio di attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo ex art. 103 comma 1 Cost.) implicate nel relativo contenzioso. In sostanza c'è da chiedersi se le controversie relative alla corretta perimetrazione del settore delle pubbliche amministrazioni che concorrono alla definizione del conto economico consolidato costituisca o meno una materia di contabilità pubblica in senso stretto, come tale sottratta alla concorrente giurisdizione del giudice amministrativo.

Ed al riguardo l'Autrice richiama le note considerazioni di Aldo Carosi quando, in più occasioni, ha evidenziato che, sulla scorta di una interpretazione evolutiva e dinamica, la nozione di "contabilità pubblica" di cui al comma 2 dell'art. 103 Cost., dovrebbe oggi essere intesa in accezione moderna come "finanza pubblica". In questo quadro è dunque possibile rilevare come i tratti distintivi della materia della finanza pubblica, da intendersi come finanza pubblica allargata, siano, invero, oggi "sufficientemente" individuati dalle norme introdotte con la riforma costituzionale n.1/2012, e pertanto questo *dovrebbe* precludere al legislatore ordinario di sottrarre il relativo controllo giurisdizionale alla Corte dei conti. In altri termini, le controversie in materia di atti di ricognizione delle p.a. effettuate annualmente dall'Istat, in quanto afferenti alla materia della contabilità pubblica (intesa come finanza pubblica) sembrano dover "naturalmente" appartenere, ai sensi del comma 2 dell'art. 103 Cost., alla giurisdizione della Corte dei conti, escludendo il concorso con altre giurisdizioni.

La vicenda difatti non pare riducibile all'alternativa tra interesse legittimo/diritto soggettivo, quale criterio attributivo della giurisdizione, rispettivamente amministrativa e ordinaria, venendo, piuttosto, in rilievo un *tertium genus*, cioè quello dell'accertamento di uno "status", rispetto al quale le sottese esigenze di tutela (segnatamente l'esigenza di accertamento incontrovertibile, seppur necessariamente transeunte, della qualità giuridica di pubblica amministrazione in senso finanziario) postulano una cognizione giurisdizionale che non sia limitata al vaglio della legittimità del procedimento valutativo condotto, ma che si estenda alla sussistenza o insussistenza dei presupposti per l'attribuzione dello status di p.a.

Venendo alla sentenza esaminata da **Vanessa Manzetti** *"La storia infinita dei LEP e dell'autonomia differenziata tra non c'è tre senza due e non c'è due senza tre",* l'Autrice affronta il tema di particolare rilevanza e di attualità oggetto della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata e sulla definizione dei LEP. L'Autrice sottolinea come l'attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione necessiti, inevitabilmente, dell'attuazione del sistema dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti diritti civili e sociali. La definizione riservata alla competenza legislativa statale nel concreto dei LEP, prosegue l'Autrice, non è né facile né scontata, come risulta dal dato che questa è stata rimandata di anno in anno e non è stata risolta neppure dopo la costituzione di un'apposita Commissione. Ritardo che rappresenta la "spada di Damocle" della legge n. 86 del 26 giugno 2024 sull'Autonomia differenziata, anche perché la determinazione e la garanzia dei LEP risponde a due preminenti finalità: quella di assicurare un corretto trasferimento delle funzioni, e quella connessa di individuare il quantum di risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni attribuite, in quanto i costi e i fabbisogni standard sono necessari per precisare l'entità del finanziamento delle funzioni trasferite, con la conseguenza che tale determinazione ha un riflesso decisivo sulle entrate riconosciute alle regioni per l'esercizio dell'autonomia differenziata; finalità, dunque, dal forte carattere finanziario, che riveste un indubbio interesse sia per la regione interessata, che per le altre regioni e per l'Unità nazionale. Sul punto, continua l' Autrice, è poi intervenuta *"con l'accetta*" la Corte Costituzionale, che con la recente sentenza n. 192 del 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di gran parte della Legge, in quanto sui LEP non si possono costruire deleghe legislative in bianco, quali le norme della legge di bilancio 2023 a cui rinvia l'art. 3 comma 1 della c.d. legge Calderoli, ma che risultano insufficienti a guidare il Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato. E al fine di mettere qualche "punto

fermo" in tanta complessità l'Autrice sottolinea come la Corte costituzionale sia intervenuta proprio ad affermare in modo perentorio la netta distinzione tra livelli essenziali delle prestazioni e nucleo minimo del diritto, differenza dal forte colore finanziario e che porta a sottolineare come non sia possibile attuare l'art. 116 – ovvero l'autonomia differenziata – senza prima aver definito, garantito e finanziato i LEP. In sostanza dal ragionamento svolto dall'Autrice, emerge che la sentenza della Corte costituzionale non costituisce un punto di arrivo riguardo all'autonomia differenziata, ma,al contrario, un punto di partenza ove il sentiero che si intravede è un sentiero accidentato e quasi impossibile da percorrere, senza considerare la correlata vicenda referendaria ancora in via di definizione da un lato, e il tentativo da parte del Governo di ridimensionamento dell'impatto della sentenza sulla tenuta della legge, dall'altro. Al riguardo richiama la bozza del c.d. decreto milleproroghe nel quale si prevede una ulteriore proroga non ancora quantificata in termini temporali dei lavori del CLEP relativi all'attività istruttoria connessa alla determinazione dei LEP. Aspetti, prosegue l'Autrice, a cui si aggiunge l'avvio di trattative da parte del Governo con le regioni per le relative intese.

Il tutto da ricondurre nell'ambito dell'avvertimento della Consulta laddove ricorda che per garantire l'armonico inserimento del regionalismo asimmetrico nel sistema costituzionale, le intese dovranno anche tener conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea , sottolineando che le ricorrenti ritengono che la norma impugnata sia affetta da una scarsa istruttoria e dalla mancata programmazione delle risorse, ma queste censure potranno essere rivolte, se del caso, contro le future leggi di differenziazione, non contro una legge quadro che non dispone alcun conferimento. Considerazioni che da un lato sembrano chiamare in causa probabili futuri interventi della Corte costituzionale sulle future leggi di differenziazione, e dall'altro aprire la strada ad una "nuova stagione di discussione sul federalismo fiscale" , quasi a preannunciare "la storia infinita" dell'autonomia differenziata che fa dire all'Autrice "non c'è tre senza due, non c'è due senza tre.

A ricordare quante sia viva e in divenire la materia della contabilità e della finanza pubblica, interviene anche il contributo di **Francesco Conte** *"La riforma del patto di stabilità e crescita: sfide e opportunità per l'economia europea",* in cui l'Autore analizza le nuove regole di *governance economica europea* e il loro impatto sul coordinamento delle politiche fiscali e di bilancio. L'obiettivo è valutare se queste riforme possano garantire maggiore flessibilità e sostenibilità nella gestione economica, ponendo particolare attenzione all'utilizzo della spesa primaria netta come nuovo strumento di programmazione economica pluriennale per il monitoraggio del debito pubblico. Nel contributo si prendono in esame le implicazioni di queste nuove regole per gli Stati membri, si analizzano le criticità legate alla loro applicazione e la capacità di affrontare le disuguaglianze macroeconomiche tra i diversi Paesi dell'Unione Europea. In conclusione, secondo l'Autore la nuova architettura delle politiche di bilancio dell'Unione Europea, pur perseguendo l'obiettivo di semplificare l'apparato delle regole fiscali attraverso l'introduzione di un unico strumento operativo per il controllo e la gestione del debito pubblico, non affronta in modo adeguato le questioni strutturali emerse durante la crisi dei debiti sovrani. Il nuovo quadro rimane infatti radicato nel paradigma neoliberale, continuando a privilegiare l'equilibrio di bilancio come perno della *governance* economica europea, a scapito di un approccio maggiormente orientato alla promozione di crescita sostenibile e inclusiva. Di conseguenza, la riforma, secondo l'Autore non costituisce una rottura radicale con il passato, bensì rappresenta un compromesso tra una maggiore flessibilità nella definizione dei piani di rientro e un rafforzamento delle misure di *enforcement* da parte delle istituzioni europee. In sostanza dall'analisi condotta emerge con evidenza che la proposta della Commissione si rivela una occasione perduta per riformare in modo più radicale e strutturale la *governance* economica dell'Unione e renderla in grado di adattarla alle nuove esigenze di crescita e di sostenibilità sociale e politica dell''Europa post-pandemica.

In chiusura interviene poi il contributo di **Carlo Alberto Manfredi Selvaggi "***La relazione annuale della Corte dei conti europea per l'esercizio finanziario 2023".* L'Autore, inquadrando la

Relazione Annuale sullo stato dei conti dell'Unione, puntualizza che sin dal 1994, la Corte dei conti europea emette ogni anno, una Relazione che contiene un giudizio di affidabilità *(statement of assurance, in inglese, o declaration d'assurance, in francese),* fondato sulle risultanze oggettive emerse dall'attività di verifica svolta dalla Corte in conformità ai principi di audit internazionali. Si tratta, prosegue l'Autore, di una relazione che ha ad oggetto la gestione del bilancio annuale dell'Unione nel suo complesso e che fa fede circa lo stato e l'affidabilità dei conti unionali nonché la legittimità e regolarità delle sottostanti operazioni. L'Autore, sottolinea come mediante tale giudizio, la Corte verifichi, accerti, e attesti al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE, ai sensi dell'articolo 287 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), la affidabilità e la veridicità del bilancio annuale e dei conti consolidati dell'Unione nonché la legittimità e la regolarità giuridico-amministrativa e finanziaria delle operazioni sottostante. Un controllo che richiama, il giudizio di parificazione del bilancio dello Stato e delle Regioni, svolto dalla Corte dei conti italiana, ma a differenza di questo, l'Autore precisa che accanto alla affidabilità e veridicità la Corte dei conti europea svolge anche un *audit di performance*. Aspetto che evoca per certi versi il controllo di "risultato" quale sta emergendo nell'ordinamento contabile italiano. Il contributo si chiude con un riferimento specifico all'esercizio finanziario 2023 nei confronti del quale la Corte dei conti europea ha emesso un giudizio positivo sull'affidabilità complessiva dei conti, un giudizio positivo sulla legittimità e regolarità delle entrate e due giudizi distinti sulla legittimità e regolarità delle spese: un giudizio negativo sulla spesa a carico del bilancio tradizionale dell'UE ed un giudizio con riserva per la spesa a carico del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

L'ultima parte della Rivista è dedicata alla "Storia della dottrina", in cui si riporta lo storico saggio di Vezio Crisafulli "*La sovranità popolare nella Costituzione italiana"* con il commento di Giuseppe Verde che ricorda come queste pagine offrano indicazioni metodologiche preziose e stimolino alla riflessione sul rapporto fra popolo e corpo elettorale, laddove il "popolo" è espressione di una figura giuridica soggettiva distinta dal corpo elettorale e definendo il senso della "sovranità popolare", anche se rispetto al passato, oggi molto ci sarebbe da dire in ragione della complessità che contraddistingue l'evoluzione sociale ed economica che sta attraversando tutte le democrazie pluraliste.

DOTTRINA

PROFILI DI *ACCOUNTABILITY* TRA BILANCIO PUBBLICO, INTELLIGENZA ARTIFICIALE E PRINCIPIO DEMOCRATICO[1]

di Giuseppe Donato
Ricercatore in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Messina

SOMMARIO

1. Introduzione.
2. Questioni definitorie.
   2.1. Il bilancio come "bene pubblico".
   2.2. Intelligenza Artificiale e *AI Act* dell'Unione Europea.
   2.3. *Lost in traslation*: dall'*accountability* alla responsabilità.
3. Profilo sincronico: individuazione e finanziamento dei LEP.
4. Profilo diacronico: la tutela delle generazioni future.
5. Conclusioni.

ABSTRACT

L'articolo indaga la relazione fra il diritto del bilancio, lo sviluppo delle tecnologie di intelligenza artificiale e il principio democratico, specie in riferimento alla accountability. Vengono messi a fuoco il ruolo fondamentale del bilancio come "bene pubblico", che assicura la responsabilità politica del decisore, e la portata definitoria dei concetti di AI e di accountability. La reciproche relazioni fra questi tre elementi vengono analizzate sia sotto un profilo sincronico, nell'individuazione e nel finanziamento dei LEP, sia diacronico, rispetto al godimento dei diritti delle generazioni future. Nelle conclusioni, viene prospettata un'integrazione, e non un'antitesi, fra il decisore umano e quello digitale, sostenendo che anche un ampio uso dell'AI non minaccia l'ineludibile principio di accountability.

Forms of accountability among Budget, AI and Democracy

The article investigates the relationship between budget law, the development of AI technologies, and the democratic principle, particularly regarding the "accountability". It highlights the fundamental role of the budget as a "public good" that ensures the political responsibility of decision-makers, and defines the concepts of AI and accountability. The reciprocal relationships among these three elements are analyzed both synchronically, in identifying and funding essential performance levels (LEP), and diachronically, with respect to the enjoyment of rights by future generations. In the conclusions, an integration - rather than an antithesis - between human and digital decision-makers is proposed, arguing that even extensive use of AI does not threaten the inescapable principle of accountability.

1. Introduzione

Le questioni di bilancio attengono da sempre al cuore del circuito democratico. Già nella *Magna Charta Libertatum* del 1215, l'art. 12 affermava: «*No 'scutage' or 'aid' may be levied in our kingdom without its general consent* […]»; e proprio il fermo convincimento sulla validità di questo principio rappresentò, qualche tempo dopo, uno dei fondamenti della rivoluzione americana, che le tredici colonie esemplificarono nel motto "*no taxation without representation*"[2]. D'altra parte, la raccolta e l'impiego delle risorse comuni di un gruppo sociale che voglia definirsi democratico non può prescindere da una legittimazione dal basso e dall'affidamento di un mandato, né può tollerare una cesura fra questi due elementi.

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it

[2] Cfr. C.H. MCILWAIN, *La Rivoluzione americana. Una interpretazione costituzionale*, Bologna, 1965; sul punto, in particolare, F. SAITTO, No taxation without representation*: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*, in *Dir. pubbl*., 2/2013, pp 641-678.

Come è stato evidenziato nella *call* lanciata nel n. 2/2023 di questa Rivista, a cui il presente lavoro intende dar seguito, la Costituzione italiana assegna al diritto del bilancio principalmente due compiti: assicurare la «sindacabilità politica (e democratica) delle scelte allocative, mediante la trasparenza e la contabilità di mandato», e consentire «la verifica giuridica delle coperture che devono garantire, in primo luogo (C. cost. n. 6/2019) la continuità all'erogazione dei livelli essenziali dei diritti ("prestazioni costituzionalmente necessarie")»[3].

La scelta allocativa delle risorse pubbliche viene compiuta sulla scorta delle esigenze dei cittadini, della disponibilità dei mezzi e di quei convincimenti enucleati nell'indirizzo politico di maggioranza[4], per essere sancita in una *decisione* connaturata da una forte politicità: in tal caso, nella legge di bilancio.

Orbene, la manifestazione di una volontà decisoria non è più, allo stato attuale dello sviluppo tecnologico, una prerogativa esclusiva del ragionamento umano[5]. I sistemi di Intelligenza Artificiale[6] possiedono, infatti, la capacità di prendere delle decisioni autonome, frutto di un ragionamento solo in parte previsto o prevedibile.

La presente ricerca, muovendo dalle basi di discussione della *call*, cercherà di condurre alcune riflessioni – e, con ogni probabilità, di offrire più domande che risposte – sulla coniugazione fra i capisaldi politico-democratici e la possibile implementazione delle nuove tecnologie di intelligenza artificiale sulle questioni inerenti al bilancio pubblico, anche alla luce della più recente normativa europea in materia.

Quest'ultima ipotesi appare, *prima facie*, di lineare sviluppo, atteso che i due elementi messi a fuoco condividono il medesimo linguaggio composto da codici e numeri. Essa non va calata, però, in uno spazio vuoto e *impermeabile* a interferenze esterne, bensì, come detto, in un contesto sociopolitico ineludibilmente *permeato* dal principio democratico.

Il problema diventa, quindi, a tre incognite, ciascuna delle quali, anzitutto, intreccia le altre due in un rapporto bilaterale dai profili ambivalenti:

a) il principio democratico trova piena realizzazione nel bilancio pubblico, il quale, nella sua veste di «tecnologia dell'informazione»[7] sulle scelte allocative, consente di fondare la responsabilità politica. Per converso, la limitatezza delle risorse disponibili impone un bilanciamento, spesso di difficile individuazione, fra i diritti pur astrattamente enunciati, e determina il proporzionale sacrificio di alcuni a favore di altri;

b) lo sviluppo dei sistemi di AI può rinsaldare il rapporto, ormai sfilacciato, tra rappresentanti e rappresentati, aiutando i primi a individuare più agevolmente le esigenze dei secondi e le possibili soluzioni ai problemi avvertiti nella collettività. Al contempo, l'AI può logorare la tenuta e la stessa legittimazione dell'ordinamento democratico (si pensi, su tutti, alla minaccia di *disinformation* e *misinformation* su larga scala);

c) il ricorso a strumenti di intelligenza artificiale nelle scelte di bilancio potrebbe aprire nuove strade, finora inaccessibili, relativamente alla speditezza, precisione e complessiva organicità dell'allocazione delle risorse. La potenziale ineccepibilità sotto un profilo tecnico-economico desterebbe, però, più di una perplessità sul piano politico, le cui implicazioni restano tuttora difficilmente calcolabili da una macchina.

Dalla congiunta analisi degli intrecci fra i tre elementi emergono profili di complessità maggiore rispetto alla mera somma algebrica degli aspetti positivi e di quelli negativi, e ciò tanto nelle *possibilità* quanto nei *rischi*:

---

[3] F. SUCAMELI, *Una proposta di discussione*, in *questa rivista*, 2/2023, 17-20.
[4] Sempre attuale l'insegnamento di T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI (1971), pp. 134-171.
[5] Cfr. A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2/2023, p. 8.
[6] D'ora in avanti AI, secondo l'acronimo più diffuso che corrisponde all'inglese *Artificial Intelligence*.
[7] F. SUCAMELI, *Il "bene pubblico" bilancio come concetto*, in *Dir. Cost.*, 2/2024, p. 133.

a) l'idea di affidare a un *decisore elettronico* le scelte di bilancio potrebbe assicurare una più compiuta realizzazione dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali, quale risultato di un'efficiente distribuzione delle risorse che, registrando inferenze tra voci di spesa difficilmente riscontrabili dal *decisore umano*, elimina gli sprechi e ottimizza i mezzi a disposizione;

b) esclusi gli scenari distopici degni di *2001: Odissea nello spazio*, lo scenario sopra descritto apre il varco a molteplici interrogativi, se non sull'attendibilità delle stime, certamente sulla intellegibilità delle scelte di bilancio, sul ragionamento che le sorregge e, non per ultimo, sulla corrispettiva *accountability.*

2. Questioni definitorie

Lo sviluppo della ricerca richiede richiede di individuare, in via preliminare, i profili definitori degli elementi oggetto dell'indagine. Il perimetro della questione da dipanare si colloca, infatti, lungo le direttrici tracciate dalla Costituzione, fra la continuità dell'erogazione dei diritti – o, quantomeno, dei loro livelli essenziali – e la sindacabilità politico-democratica delle scelte. Verranno sottoposte al vaglio, al contempo, le prospettive di utilizzo dell'AI in materia, per poter soppesare gli esiti dell'indagine sotto la lente prospettica dell'*accountability*.

2.1. Il bilancio come "bene pubblico"

È di primario rilievo l'opera svolta dalla giurisprudenza costituzionale e, sulla scorta di essa, dalla dottrina della contabilità pubblica per enucleare, prima, e ulteriormente raffinare, poi, il concetto di bilancio come "bene pubblico".

Esso, infatti, «è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato»[8].

Il controllo politico dei cittadini si colloca, secondo la Corte, a un grado apicale, talché non può soccombere davanti alle diverse esigenze relative al controllo giuridico. «Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza», pertanto, vanno «integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità»[9].

Per assicurare l'effettività di questo disegno, la Consulta evidenzia che i principi di chiarezza e coerenza degli «elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria» si riconnettono «alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori».

Al contempo, la trasparenza dei conti assurge ad «elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici»[10].

[8] Corte cost., sent. n. 184/2016.
[9] *Ibid*.
[10] Corte cost., sent. n. 49/2018.

2.2. Intelligenza Artificiale e l'AI Act dell'Unione Europea

Volgendo lo sguardo sull'AI, occorre prendere in esame i più rilevanti atti normativi finalizzati a disciplinare la materia. L'incertezza e i movimenti ancora in corso in questo settore suggeriscono di vagliare più di una definizione, così da trovare un primo approdo condiviso da soggetti differenti: si pensi, in particolare, agli USA e all'UE.

Sul territorio americano si registra una definizione inserita nello United States Code[11] e richiamata dall'Executive Order "*Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*" del Presidente Biden[12]:

The term "artificial intelligence" means a machine-based system that can, for a given set of human-defined objectives, make predictions, recommendations or decisions influencing real or virtual environments. Artificial intelligence systems use machine and human-based inputs to-

(A) perceive real and virtual environments;

(B) abstract such perceptions into models through analysis in an automated manner; and

(C) use model inference to formulate options for information or action.

A livello europeo, il regolamento sull'AI[13], all'art. 3, n. 1, definisce come «sistema di AI»:

«*a machine-based system that is designed to operate with varying levels of autonomy and that may exhibit adaptiveness after deployment, and that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations, or decisions that can influence physical or virtual environments*»[14].

Ambedue i testi denotano un «ritorno alle fonti»[15] che connoterebbe l'azione delle istituzioni pubbliche a discapito di altri metodi quali l'autoregolazione o la co-regolazione, adottati in altre analoghe occasioni.

Dalle due normative emergono profondi tratti comuni, nient'affatto scontati se si tengono a mente

---

[11] 15 U.S.C. 9401(3).

[12] Section 3 (b) – Ex. Ord. No. 14110. *Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*, Oct. 30, 2023, 88 F.R. 75191. A commento: M. WÖRSDÖRFER, *Biden's Executive Order on AI: strengths, weaknesses, and possible reform steps*, in *AI Ethics* (2024), 3/2024 e ID., *Biden's Executive Order on AI and the E.U.'s AI Act: A Comparative Computer-Ethical Analysis*, in *Philosophy & Tecnology*, 37, 2024.

[13] "Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale)". Si riporta il testo in inglese per favorire il confronto con la definizione statunitense. Il testo in italiano recita: «un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali».

[14] A commento, C. TRINCADO CASTÁN, *The legal concept of artificial intelligence: the debate surrounding the definition of AI System in the AI Act*, in *BioLaw Journal*, 1/2024, pp. 305-334; A.M. ALAIMO, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, in *federalismi*.it, n. 25/2024, pp. 231-248.

[15] Intervento di A. IANNUZZI in occasione del Convegno di Diritto e Conti su "Diritto e tecnica contabile", svoltosi presso la Corte dei conti il 23 febbraio 2024 e disponibile a questo indirizzo su YouTube. La relazione è ora pubblicata in A. IANNUZZI, *Le fonti del diritto dell'Unione europea per la disciplina della società digitale*, in S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO, F. PIZZETTI, *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 2024, pp. 9-52.
Il *trend* è ulteriormente confermato, da ultimo, dalla "*Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*" del Consiglio d'Europa, firmata a Vilnius il 5 settembre 2024. L'art. 2, in linea con gli altri testi normativi, afferma che: «*For the purposes of this Convention, "artificial intelligence system" means a machine-based system that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations or decisions that may influence physical or virtual environments. Different artificial intelligence systems vary in their levels of autonomy and adaptiveness after deployment*». In dottrina, F. ZORZI GIUSTINIANI, *La Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto e l'International Cyberspace and Digital Policy Strategy statunitense*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2024.

gli approcci solitamente seguiti dagli USA e dall'UE, sintetizzabili nel *laissez-faire*, da un lato, e in una scrupolosa regolazione, dall'altro[16].

Secondo entrambe le definizioni, infatti, l'AI rappresenta un sistema «*machine-based*», nozione che pare più ampia del corrispettivo italiano «automatizzato» e che meglio esprime il fatto che la AI è, per l'appunto, basata su una macchina.

Da questo assunto discendono due ulteriori considerazioni: il contributo umano è rappresentato dall'individuazione degli obiettivi (*human-defined* negli USA, *explicit or implicit* in UE) e dagli *input* (anch'essi *human-defined* o, in UE, ricevuti); l'azione dell'AI, che opera con diversi livelli di autonomia, si concretizza in *previsioni*, *raccomandazioni* o *decisioni* (in UE anche "*contenuti*") che possono influenzare ambienti fisici o virtuali[17].

Il procedimento di azione dell'intelligenza artificiale può, quindi, così sintetizzarsi: a) una *fase dell'iniziativa*, di esclusivo appannaggio umano; b) una *fase istruttoria*, condotta secondo vari livelli di autonomia sulla scorta degli obiettivi enunciati dall'uomo; c) una *fase decisoria*, da cui scaturisce un risultato finale capace di incidere tanto sulla realtà fisica quanto su quella virtuale.

L'intervento legislativo non può limitarsi, però, ad ammantare di giuridicità una nozione tecnica, ma deve calare il progresso in un contesto ordinamentale rispondente ai valori del gruppo sociale: «l'invenzione, così come la scoperta, a prescindere dalla sua funzionalizzazione e dalla sua stessa intenzionalità, ha un senso in sé, in quanto invenzione. Non è quanto basta, invece, al diritto. Il diritto è attribuzione di senso» e, quindi, «dovrebbe – teoricamente – razionalizzar[e l'invenzione scientifica] dandole un senso sociale»[18].

L'UE, in tal senso, sta propugnando un «umanesimo digitale pienamente compatibile con l'impianto assiologico, per quanto ci riguarda, della Carta costituzionale»[19]; si pensi ai numerosi principi di *trasparenza algoritmica*, di *spiegabilità* o di *intervento umano nella decisione* individuati nel GDPR[20].

L'*AI Act* (considerando 27) si muove su questa scia e individua sette principi[21] cui deve conformarsi lo sviluppo delle future AI: intervento e sorveglianza umani (*human agency and oversight*), robustezza tecnica e sicurezza (*technical robustness and safety*), vita privata e governance dei dati (*privacy and data governance*), trasparenza (*transparency*), diversità, non discriminazione ed equità (*diversity, non-discrimination and fairness*), benessere sociale e ambientale (*societal and environmental well-being*) e responsabilità (*accountability*).

---

[16] Fra i più recenti interventi in dottrina, cfr. A. BRADFORD, *The false choice between digital regulation and innovation*, in *Northwestern University Law Review*, 119, 2/2024, pp. 377-454 e EAD., *Digital Empires. The global battle to regulate technology*, New York, 2023. Per una più completa analisi, peraltro, occorrerebbe includere anche il modello cinese; cfr. D. CLEMENTI, *Generare e non creare? Spunti per una comparazione sulla regolazione dell'intelligenza artificiale generativa tra Stati Uniti, Repubblica Popolare Cinese e Unione Europea*, in *Rivista di Diritti comparati*, n. 2/2024, pp. 371-410; R. TARCHI, A. GATTI, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali: problemi di metodo e di procedura*, in *DPCE online*, n. 2/2024, 1175-1194, spec. pp. 1180 seg.

[17] A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, cit., p. 8, sottolinea che «questi sistemi di IA "interagiscono biunivocamente" con l'ambiente sociale in cui sono inseriti, nel duplice senso che, da un lato, le elaborazioni effettuate sono fondate su dati provenienti (anche) dall'ambiente in cui sono inserite; ma, dall'altro, tali sistemi contribuiscono a modificare lo stesso ambiente in cui si trovano e, così, generano nuovi dati da esaminare. L'IA applicata a macchine "sociali" riceve segnali dall'ambiente ed al tempo stesso invia segnali all'ambiente, modificandolo».

[18] M. LUCIANI, *Può il diritto disciplinare l'intelligenza artificiale? Una conversazione preliminare*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2023, p. 12.

[19] Così, ancora, A. IANNUZZI in occasione del Convegno sopra citato (nota 15).

[20] Cfr. G. CARAPEZZA FIGLIA, *Decisioni algoritmiche tra diritto alla spiegazione e divieto di discriminare*, in *Persona e Mercato*, 4/2023, pp. 638-647.

[21] Elaborati dall'*High-Level Expert Group on Artificial Intelligence* (c.d. AI HLEG) nel 2019 e «intesi a contribuire a garantire che l'IA sia affidabile ed eticamente valida».

2.3. Lost in traslation: dall'accountability alla responsabilità

Infine, al trivio fra il bilancio pubblico, l'intelligenza artificiale e il principio democratico si innesta il *punctum crucis* della questione: il concetto di *accountability*.

Questo termine non trova una perfetta corrispondenza nel lessico giuridico italiano. Il sostantivo che meglio si avvicina è certamente "responsabilità": è *responsabile*[22], infatti, *a*) chi «risponde delle proprie azioni e dei proprî comportamenti, rendendone ragione e subendone le conseguenze», in un'accezione sostanzialmente equivalente all'*accountability*, e *b*) chi «risponde personalmente dell'esecuzione dei compiti e delle mansioni affidatigli, dell'andamento del settore di attività cui è preposto», secondo un uso che si avvicina di più alla *responsibility* della lingua inglese.

Nel passaggio dall'*accountability* alla *responsabilità*, però, rimangono *lost in translation* l'etimologia e la radice della parola (*count*): esse vanno ricondotte, infatti, al latino *computare* (contare), ragion per cui era originariamente *accountable* chi doveva "rendere conto" dei beni o dei soldi che erano stati affidati alla sua cura[23]; e ciò «*implies telling a story, based on some obligation and with some consequence in view*»[24].

Rispetto all'*accountability*, quindi, la responsabilità, non solo copre un campo semantico leggermente più ristretto – che resta privo di alcune sfumature di significato e di una parte di contenuto – ma non consente di apprezzare appieno l'intima correlazione fra il concetto stesso, così latamente inteso, di responsabilità e la produzione del bilancio pubblico, vale a dire un atto dal contenuto informativo.

Lungi dal ridursi a mero esercizio di stile, la questione trova riscontro proprio nell'AI Act, dove l'uso di *accountability* è indirizzato a segnare il rapporto di responsabilità (significato *sub a*) verso l'esterno, mentre il più diffuso utilizzo di *responsibility* indica o l'onere di portare ad esecuzione un determinato compito (significato *sub b*) o, comunque, una forma di responsabilità diversa da quella pubblica.

Nelle sei ricorrenze testuali di *accountability*, il termine viene anzitutto utilizzato, come evidenziato poc'anzi, a chiusura dei sette principi dell'AI, enunciandone, quindi, il carattere fondamentale. Si parla di *accountability*, poi, in relazione ai sistemi ad alto rischio che possono intaccare la libertà personale, rispetto ai quali bisogna «mantenere la fiducia dei cittadini e garantire la responsabilità e mezzi di ricorso efficaci»[25]; in termini analoghi, con riferimento ai fornitori di modelli di AI «per finalità generali con rischi sistemici»[26]; per estendere l'applicazione del regolamento anche ad alcuni sistemi di AI ad alto rischio già immessi nel mercato, in via eccezionale e «*in light of public accountability*»[27]; ancora, nell'obbligo di prevedere «*an accountability framework*» per il *management* dei fornitori di sistemi di AI ad altro rischio[28]; e, da ultimo, fra le materie su cui il Consiglio per l'AI, istituito per fornire consulenza e assistenza alla Commissione e agli Stati membri, può formulare raccomandazioni[29].

---

[22] Secondo il vocabolario online dell'Enciclopedia Treccani.

[23] Cfr. la voce "*accountability*" su britannica.com.

[24] M. BOVENS, R. GOODIN, T. SCHILLEMANS, *Public Accountability*, in M. BOVENS, R. GOODIN, T. SCHILLEMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, 2014, 2; cfr., *ivi*, C. HARLOW, *Accountability and Constitutional Law*, pp. 195-210.

[25] Considerando 59, «*retain public trust and ensure accountability and effective redress*».

[26] Considerando 114, «*providers of general-purpose AI models with systemic risks should continuously assess and mitigate systemic risks, including for example by putting in place risk-management policies, such as accountability and governance processes*».

[27] Considerando 177.

[28] Art. 17, co. 1, lett. *m*) ("Sistema di gestione della qualità").

[29] Art. 66, co. 1, lett. *e*), sub *vi*). Nel complesso, il testo recita così: «*The Board shall advise and assist the Commission and the Member States in order to facilitate the consistent and effective application of this Regulation. To that end, the Board may in particular:* […] *at the request of the Commission or on its own initiative, issue recommendations and*

La *responsibility*, invece, viene richiamata, con maggiore frequenza[30], ad esempio relativamente agli Stati membri in materia di sicurezza nazionale, adducendola come loro «competenza»[31]; oppure agli importatori[32] o ai distributori[33] di sistemi ad alto rischio; o, ancora, per gli organismi notificati rispetto ai loro subappaltatori[34].

3. Profilo sincronico: individuazione e finanziamento dei LEP

Secondo una tradizionale ripartizione, sovente utilizzata soprattutto nella manualistica, parlando di erogazione dei diritti dovrebbe distinguersi fra diritti *costosi* e *non costosi*, nei primi annoverandosi i c.d. diritti sociali (salute, istruzione, previdenza, su tutti) e fra i secondi tutti i diritti di libertà. La dottrina più attenta ha ravvisato, però, che, sebbene «la maggiore visibilità del costo dei diritti che qualifichiamo "sociali" [possa] ancora giustificare una loro trattazione specifica»[35], in realtà anche le c.d. libertà negative hanno un loro costo, seppur indiretto e più difficilmente individuabile[36].

Scartata, quindi, l'opzione dei diritti *a costo zero*, restano due possibili alternative, agli antipodi nella prospettiva logica e temporale: la previa individuazione delle risorse disponibili, sulla scorta delle quali finanziare i diritti, e, all'opposto, la preliminare affermazione delle posizioni giuridiche da tutelare, alla luce delle quali andranno tessute le maglie del bilancio pubblico. L'adesione all'una o all'altra opzione differenzia, di conseguenza, anche il contributo che può derivare dall'AI sotto il profilo teorico-giuridico di definizione dei diritti – *rectius*, dei livelli essenziali – e sotto quello pratico-economico della loro erogazione.

La Corte costituzionale ha compiuto una meritevole opera di chiarimento, fugando il campo dai dubbi scaturiti da una erronea interpretazione del principio costituzionale di equilibrio di bilancio e sostenendo con decisione la seconda tesi: «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione delle prestazioni per realizzarlo». La discrezionalità del legislatore nelle scelte di bilancio dovrebbe essere, quindi, conformata a un ordine di priorità prestabilito, che vede «il finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela» prevalente rispetto ad altre «spese facoltative»[37].

Prima l'uomo, e i suoi diritti, *poi lo Stato*, e il suo bilancio.

La chiarezza sul piano teorico e valoriale non risulta, nondimeno, risolutiva ai fini della concreta individuazione dei diritti da *dover* finanziare, né nell'*an*, né nel *quantum*. Sotto questo profilo, non si può prescindere dalla necessità della previa «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», annoverata tra gli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale *ex* art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.

---

written opinions on any relevant matters related to the implementation of this Regulation and to its consistent and effective application, including: […] *trends on the evolving typology of AI value chains, in particular on the resulting implications in terms of accountability*»

[30] Per ben 17 volte al singolare, e 11 al plurale, cui possono aggiungersi, volendo, le 24 di "*responsible*".

[31] Considerando 24.

[32] Art. 23, co. 4.

[33] Art. 24, co. 3.

[34] Art. 33, co. 2.

[35] M. LUCIANI, *Laterna Magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, in *Riv. Corte Conti*, 1-2/2018, p. 647, poi ulteriormente ripreso in M. LUCIANI, N. LUPO, C. BERGONZINI, *Il bilancio dello Stato*, Napoli, 2022, pp. 7-61.

[36] Su tutti, S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, 1999, trad. it. E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.

[37] Corte cost., sent. n. 275/2016. In dottrina, L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 6/2016, pp. 2339-2343, la quale plaude alla presa di posizione della Corte rispetto a «convinzioni ancora diffuse in ordine alla libertà assoluta del legislatore nell'allocazione delle risorse», e, *ivi*, C. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, pp. 2343-2352; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017, pp., 1-21.

Più che di una materia in senso stretto, la determinazione dei LEP rappresenta una «competenza» che taglia trasversalmente tutte le altre materie, in relazione alle quali il legislatore statale «deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti»[38]. La determinazione dei c.d. LEP potrebbe rappresentare, quindi, un importante passo nella direzione di una tutela effettiva e omogenea dei diritti – si badi, sia *civili* che *sociali* – dei cittadini, in ossequio al principio solidaristico *ex* art. 2 Cost.

Può dirsi che, finora, la previsione costituzionale sia stata attuata in modo organico, seppur non esente da criticità, soltanto relativamente ai "Livelli essenziali di assistenza" (LEA) in ambito sanitario, dettagliati, da ultimo, nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017.

Nelle altre materie si registrano interventi sporadici e disomogenei, in virtù dei quali l'individuazione dei LEP rimane avvinta al loro finanziamento, in una mutua alimentazione tra il profilo definitorio e quello dell'erogazione[39]. Si pensi, ad esempio, al LEP concernente i posti negli asili nido: l'art. 1, commi 172-173, della legge di bilancio per il 2022[40] pone, ad un tempo, il contenuto del diritto (il 33% dei bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi su base locale), i criteri da utilizzare per il computo (va considerato anche il servizio privato), l'arco temporale entro il quale raggiungere l'obiettivo (il 2027) e lo stanziamento dei fondi (da 120 milioni di euro per l'anno 2022, fino ad entrare a regime con 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027).

In questa prospettiva i LEP *esistono* in quanto *finanziati*, così eludendo, di fatto, l'approdo della Corte costituzionale nella sentenza n. 275/2016.

Orbene, il legislatore ha manifestato l'intenzione di dare una più completa disciplina dei LEP dapprima con la legge di bilancio per il 2023[41], anteponendo la loro determinazione all'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. sulla c.d. autonomia differenziata, e, da ultimo, con la l. 26 giugno 2024, n. 86[42]. L'art. 4 della c.d. legge Calderoli distingue fra LEP *costosi* e *non costosi*: per i primi, il trasferimento delle funzioni rimane subordinato "*all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie*" che assicurino i LEP su tutto il territorio nazionale, mentre per i secondi, da individuare in via implicita e residuale, il trasferimento può avvenire "*nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge*", ferma restando la clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 9 della legge.

---

[38] Corte cost., sent. n. 202/2002.

[39] La Corte cost. ha censurato «il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti» (sent. n. 220/2021).

[40] L. 30 dicembre 2021, n. 234.

[41] Art. 1, commi da 791 a 801-bis, l. 29 dicembre 2022, n. 197.

[42] V., *ex multis*, A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in *Dir. reg.*, 1/2024, pp. 6-19; G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati, audizione del 12 marzo 2024, sul disegno di legge A.C. 1665, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116 terzo comma, della Costituzione*, in *DPER online*, 1/2024, pp. 369-377; F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Dir. prat. trib.*, 2/2024, pp. 414-433; A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, 3/2024, pp. 4-14; A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Dir. reg.*, 1/2024, pp. 172-217; A. SCIORTINO, *Regionalismo differenziato e DDL "Calderoli": notazioni di merito e di metodo, in Dir. reg.*, 1/2024, pp. 58-80; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, 7/2023, pp. 4-15; G. TARLI BARBIERI, *"Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso". L'autonomia differenziata tra mito e realtà*, in *Dir. reg.*, 1/2024, pp. 81-112; G. VIESTI, *Memoria predisposta per l'Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati sull'A.C. 1665 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata"*, in *DPER online*, 1/2024, pp. 339-350. Nel corso dell'*iter* di pubblicazione del presente articolo è sopraggiunta la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, alla quale, in questa sede, è possibile solo fare cenno e i cui risvolti in materia dovranno essere attentamente valutati

Il legislatore ordinario ravvisa, pertanto, la possibilità di separare *in vitro* i due cataloghi di materie, anche se la Costituzione, che non opera una distinzione del genere, sembrerebbe escludere tale ipotesi. Resta aperto più di un dubbio, peraltro, sull'effettiva estraneità delle materie "non LEP" rispetto al godimento dei diritti civili e sociali: si pensi alla disciplina delle professioni, della previdenza complementare e integrativa o dell'organizzazione della giustizia di pace[43].

La legge Calderoli aderisce, quindi, all'impostazione dei diritti *finanziariamente condizionati* che, come tali, esistono solo in correlazione ai LEP, i quali «possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili»[44].

Il ribaltamento di prospettiva è completo: *prima lo Stato*, e il suo bilancio, *poi l'uomo*, e i suoi diritti.

Il problema, si badi, non è rappresentato dal concetto di LEP. Anzi, tramite i LEP il legislatore potrebbe realizzare una *transcodifica* dal linguaggio giuridico a un linguaggio matematico, segnando il passaggio da enunciazioni astratte, talvolta solo di principio, a statuizioni misurabili, vincolanti e, in ipotesi, suscettibili di tutela in giudizio.

Il contesto, quindi, pare favorevole ad un utilizzo degli strumenti di AI[45].

La capacità di analisi di una considerevole quantità di *dati* può fornire un supporto, anzitutto, sul piano definitorio, ipotizzando di perseguire questo *obiettivo* secondo un modello *induttivo* o *deduttivo*. Nella prima ipotesi, con un approccio *bottom-up*, il vaglio della legislazione primaria e secondaria vigente[46] potrebbe consentire l'individuazione di macroaree di posizioni giuridiche con un'efficienza maggiore, evidenziando collegamenti difficilmente riscontrabili dall'uomo: si pensi, ad esempio, alle difficoltà di riportare a sistema la frammentarietà degli interventi nella vasta categoria dei servizi sociali. Nella seconda prospettiva, in direzione *top-down*, dato un raggruppamento predefinito – l'istruzione, ad esempio – la AI potrebbe essere chiamata a tracciare un collegamento fra interventi di natura diversa, che spaziano dal trasporto degli studenti con disabilità ai servizi di mensa e all'edilizia scolastica.

Un secondo campo di applicazione, dove il contributo dell'AI può rivelarsi decisivo per superare le difficoltà riscontrate dal decisore umano, potrebbe essere quello della definizione dei fabbisogni e dei costi standard, che finora si è sostanzialmente basato sulla c.d. spesa storica[47]. Addestrando l'AI con i modelli già utilizzati – ad esempio nell'ambito dei LEA, dove la misurabilità e quantificabilità delle prestazioni sanitarie rende più agevole il compito – e offrendo, quindi, uno o più *benchmark*, l'AI potrebbe dedurre il livello ottimale di finanziamento delle singole voci o, ancor meglio, avanzare proposte di finanziamento che tengano conto delle inferenze tra le varie prestazioni.

Per converso, il metodo di analisi e di ragionamento della AI sconta un'ontologica difficoltà nella lettura del contesto e nella comprensione delle complessità sociali, politiche ed economiche. Un'AI calibrata esclusivamente sull'economicità delle risorse da impiegare potrebbe escludere dal novero

---

[43] Con DPCM 23 marzo 2023 è stato istituito il "Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni" (c.d. CLEP), che ha esitato un rapporto disponibile sul sito della Presidenza del Consiglio. Le materie in questione sono state così annoverate dal rapporto del CLEP (pag. 7).
In dottrina, V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep)*, in *federalismi.it*, 15/2024, pp. 201-235 e ID., *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Nuove Autonomie*, Speciale 1/2023, pp. 9-32. Va appena segnalato che il Presidente della Giunta regionale del Veneto ha formalmente chiesto al Presidente del Consiglio dei Ministri l'istituzione di un Tavolo di negoziato per la ripresa del confronto con lo Stato a partire dall'Accordo preliminare sottoscritto con il Governo nel 2018 ai fini del trasferimento delle materie "non LEP" (nota del 1 luglio 2024, prot. n. 316637, pag. 4).
[44] Art. 3, co. 7, l. 26 giugno 2024, n. 86.
[45] Sul profilo delle funzioni di controllo e indirizzo dei parlamenti "AI powered" si è interrogato D. DE LUNGO, *Le prospettive dell'AI generativa nell'esercizio delle funzioni parlamentari di controllo e indirizzo. Un primo inquadramento costituzionale, fra asimmetria informativa e forma di governo*, in *federalismi*.it, n. 23/2024, pp. 68-96.
[46] Per un addestramento più completo dell'AI sarebbe auspicabile, in realtà, anche il vaglio della dottrina.
[47] Cfr., ancora, la relazione del Comitato LEP, spec. pp. 30-31.

delle prestazioni finanziabili quelle tecnicamente diseconomiche, come ad esempio l'erogazione del servizio postale in centri scarsamente abitati o difficilmente raggiungibili. Peraltro, per scongiurare il rischio di perpetuare i *bias* negativi, l'AI dovrebbe essere foraggiata di dati quanto più "puliti" possibile: si pensi, quindi, alle criticità che scaturirebbero dall'utilizzo della c.d. spesa storica.

Da ultimo, resterebbe insoluto il nodo dei diritti "non LEP". Può certamente ipotizzarsi che l'AI sia in grado di erodere quanto più possibile questa categoria, ma, se si accetta la sua esistenza, almeno una certa porzione di posizioni giuridiche necessiterebbero ineludibilmente dell'intervento umano. La asserita, o effettiva, "irriducibilità a LEP" sarebbe sintomatica, in qualche misura, del più ampio problema della *datificazione del diritto*, che potrebbe spingersi, quindi, solo fino a una certa soglia davanti agli schemi logico-matematici sottesi ai meccanismi di funzionamento dell'AI.

4. Profilo diacronico: la tutela delle generazioni future

Le scelte di bilancio spiegano *naturaliter* i loro effetti lungo una prospettiva diacronica, nella continuità dell'erogazione dei diritti fondamentali. I caratteri della stabilità e della continuità nel tempo intersecano, del resto, il fondamento stesso di ogni gruppo sociale, elevandolo rispetto alla mera aggregazione di individui.

Le società contemporanee dimostrano una particolare sensibilità rispetto a un'idea di sviluppo che non può più essere considerato fine a sé stesso, ma che va necessariamente ricondotto entro i confini, più o meno rigidi, della *sostenibilità*. La collettiva presa di coscienza della limitatezza delle risorse, unita alla proliferazione di studi scientifici che attestano l'origine antropica del cambiamento climatico, conforma trasversalmente tutte le attività umane, incidendo, di conseguenza, anche sul *metodo* e sul *merito* delle decisioni politiche.

È sempre più frequente, infatti, una tecnica legislativa *data-driven*[48] o *science-driven*[49], che somma alla legittimazione democratica quella scaturente dall'evidenza scientifica; e così, al contempo, si moltiplicano i giudizi davanti a corti di ogni tipo e grado per ottenere una tutela pretoria degli interessi delle generazioni presenti e future (c.d. *climate litigations*)[50].

Non sembra inopportuno evidenziare che una delle questioni di maggiore attenzione sul punto è rappresentata dal c.d. "bilancio di CO_2" (più diffusamente noto come *carbon budget*), che indica la quantità di CO_2 che le attività umane possono ancora emettere per contenere il riscaldamento globale entro gli 1,5 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali[51]. Uno smodato consumo di CO_2 *oggi*, pertanto, causerebbe eccessivi sacrifici di tutti i diritti fondamentali *domani*. Questo *trend* è stato positivizzato, in qualche misura, nella Costituzione italiana attraverso la revisione dell'art. 9, che nel

[48] Questioni analoghe si pongono, peraltro, anche nel settore della giustizia: C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e giustizia: potenzialità e rischi*, in *DPCE online*, 3/2020, pp. 3369-3389.

[49] A. IANNUZZI, *Leggi "*science driven*" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal*, *Special issue* 1/2020, pp. 119-134; F. LAVIOLA, *La decisione politica* science-based *e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *federalismi.it*, 20/2021, pp. 127-158; G. D'AMICO, *Verso il riconoscimento di un diritto alla scienza?*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2019, pp. 1-17.

[50] Cfr. L. DEL CORONA, *Potenzialità e limiti della "prospettiva dei diritti umani" nel contenzioso climatico*, in *Notizie di Politeia*, 153/2024, 102-109; A. OSTI, *Le "*Climate Change Litigations*" a Strasburgo: brevi riflessioni in attesa di tre storiche decisioni*, in *Quad. Cost.*, 3/2023, pp. 678-681; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal*, 2/2022, pp. 157-181; sia consentito il rinvio anche a G. DONATO, *Le prospettive di dialogo fra scienza e diritto. Spunti di riflessione dalla pandemia e dalle* "climate litigations", in *DPCE*, 4/2022, pp. 973-989.

[51] V. la definizione data dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) delle Nazioni Unite in questo report, in particolare in riferimento al "*remaining carbon budget*".

nuovo comma 3 «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»[52].

Orbene, la prospettiva di tutela intergenerazionale dei diritti aveva già ricevuto l'attenzione della dottrina[53] e, soprattutto, specifica tutela nella giurisprudenza costituzionale proprio in relazione al principio di equilibrio di bilancio economico, a conferma della stretta inferenza fra i due concetti.

La Corte costituzionale ha censurato, infatti, la scelta di distendere su un arco di tempo trentennale un piano di riequilibrio finanziario, ravvisando la lesione di molteplici principi del bilancio e, di conseguenza, dell'ordinamento democratico *in toto*[54]. Il profondo iato tra il momento di formazione e quello di copertura del *deficit* «mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione». Così facendo, il decisore politico non solo riesce ad eludere il «principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica», evitando di *dar conto* agli elettori del *deficit* prodotto, ma fa gravare sui futuri amministratori e sui futuri consociati degli oneri che non hanno contribuito a determinare, in manifesta violazione di «elementari principi di equità intergenerazionale»[55].

Il diritto del bilancio mostra, ancora una volta, il suo profilo più *umano*, quale garanzia per la tutela dei diritti e del corretto funzionamento dell'ordinamento[56]: al principio di equilibrio non va data una lettura *statica*, corrispondente «ad un formale pareggio contabile», ma *dinamica*, «essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate».

Orbene, se le scelte di bilancio devono rispondere a un quadro valoriale e normativo siffatto, ne segue che l'allocazione delle risorse deve essere sottoposta, quindi, ad un duplice bilanciamento: *spaziale-sincronico*, per stabilire la priorità fra i diritti concorrenti, e *temporale-diacronico*, per quantificare la spesa attuale e quella futura.

Il raffronto fra gli interessi del presente e del futuro fronteggia, però, una difficoltà strutturale. La tecnica del bilanciamento, difatti, «presuppone due condizioni»: l'*omogeneità gerarchica* dei beni, interessi, valori o diritti da bilanciare; la *certezza sulla consistenza* dell'oggetto del bilanciamento[57].

---

[52] Cfr. F. PASTORE, *Storia di un lungo e non del tutto compito percorso: Costituzione e ambiente in una prospettiva diacronica*, in *DPER Online*, 1/2024, pp. 137-158; G. ALESSANDRO RUSCITTI, *La tutela del paesaggio fra cambiamento climatico e interesse delle future generazioni*, in *federalismi.it*, 15/2024, pp. 123-143; A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in Dir *DPER Online*, 1/2024, pp. 159-170.

[53] Su tutti, M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. Soc.*, 2/2008, in particolare p. 147 dove si sofferma sul binomio composto da diritti delle generazioni future e doveri della generazione presente. Spunti di grande interesse anche in T. JEFFERSON, J. MADISON, *Quanto costa la democrazia? Debito pubblico e generazioni future*, trad. it. di A. Giordano, Soveria Mannelli, 2021. Più di recente, dopo la riforma dell'art. 9 Cost., v. M. MALVICINI, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, in *BioLaw Journal*, 2/2022, pp. 183-202. Il tema è stato attentamente approfondito, da ultimo, nel corso della prima edizione delle "Giornate italo-francesi di giustizia costituzionale" dedicata a "*Il ruolo delle Corti costituzionali e la protezione delle generazioni future*", tenutasi a Messina in data 8-9 novembre 2024. Gli interventi sono reperibili a questo indirizzo: https://www.youtube.com/watch?v=17_K2PN07Js .

[54] Corte cost., sent. n. 18/2019. A commento, v. A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. Cost.*, 1/2019, pp. 216-225, spec. p. 222, dove evidenzia che «il binomio, fondamentale nell'architettura del gioco democratico, del "potere-responsabilità", rischia di ribaltarsi (com'è stato brillantemente sostenuto da G. Silvestri) in quello della "responsabilità-senza potere"».

[55] Ancora dalla sent. n. 18/2019.

[56] Cfr. anche Corte cost., sent. n. 250/2013, che recita: «il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria […] consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»; in dottrina, S. PAJNO, *Principi, regole e clausole generali nel diritto costituzionale del bilancio*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2021, p. 138.

[57] M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 162.

Nel caso di specie vacilla già il primo elemento, poiché può sostenersi che l'ordinamento giuridico, nel suo complesso, dia una tendenziale preferenza alle posizioni giuridiche dei soggetti esistenti: si pensi, ad esempio, alla maggiore tutela accordata alla gestante rispetto al concepito in caso di interruzione volontaria della gravidanza[58]. Nondimeno, quand'anche si volessero porre sullo stesso piano, difficilmente potrebbe fugarsi l'incertezza non solo sulla consistenza giuridica dei loro diritti o interessi, ma per di più sulla opportunità stessa del *sacrificio* dei presenti per il *beneficio* dei nascituri: più di una voce in dottrina ha avvisato sul fatto che «la riduzione della spesa pubblica per le generazioni future rischia, per eterogenesi dei fini, di limitarsi ad avvantaggiare qualche ceto sociale a scapito degli altri»[59] o, comunque, di «occultare il conflitto distributivo tra debitori e creditori, che infatti è riformulato come conflitto distributivo tra generazioni diverse. Invero, la linea di divisione tra debitori e creditori è interna a ogni generazione: è tipicamente infra-generazionale»[60].

Orbene, occorre valutare se l'utilizzo dei modelli di AI per questo bilanciamento incontri un ostacolo davanti all'incertezza e alla disomogeneità degli elementi o se, invece, è in grado di fornire quelle risposte che il decisore politico cerca di reperire con difficoltà.

Nella prospettiva diacronica non si chiede all'AI di elaborare dati, ma di fornire previsioni, raccomandazioni e decisioni, si badi, sulla scorta degli *obiettivi* prefissati; pertanto, è possibile ipotizzare, a parità di dati immessi, degli *output* profondamente diversi.

Si prenda ad esempio un dato sufficientemente oggettivo, come il tasso di natalità, ormai da tempo in discesa in Italia[61]. Alimentando un'AI con questa informazione, essa potrebbe arrivare alla conclusione, in una prospettiva sillogistica e deduttiva, che a un numero inferiore di neonati *deve* corrispondere, *pro futuro*, un inferiore finanziamento per gli asili nido, assicurando così un risparmio di spesa. All'opposto, l'AI potrebbe produrre un modello che, anziché assecondare il fenomeno, cerchi di contrastarlo, e quindi: *a*) prevedere maggiori fondi per gli asili nido, per rendere il contesto sociale più favorevole ad un aumento delle nascite; *b*) rafforzare gli incentivi per il lavoro femminile, nella convinzione che a una più solida situazione economica delle donne corrisponda una crescita del tasso di natalità; *c*) per assurdo, disincentivare il lavoro femminile, nella convinzione che questo fattore possa essere d'ostacolo a un aumento del tasso di natalità[62].

Il meccanismo di funzionamento dell'AI viene messo alla prova, poiché, sulla base dei dati raccolti nel passato, dovrebbe elaborare il futuro[63]; si chiederebbe, pertanto, di attribuire *certezza* ad un elemento ontologicamente incerto.

Vi sono almeno due variabili che sconsigliano, quindi, di affidare l'intero procedimento all'AI: per un verso, la difficoltà, seppur non insuperabile, di *codificare* una certa dottrina economica e di indirizzare l'AI in questo senso; per altro, e in maniera ancora più marcata, l'irriducibilità in un codice binario del ventaglio dei diritti costituzionalmente garantiti. La loro tutela è sempre sistemica, in un rapporto di integrazione reciproca; non è ammessa la prevalenza precostituita di alcun diritto che, altrimenti, «diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente

---

[58] Cfr. art. 6, l. 22 maggio 1978, n. 194.

[59] M. LUCIANI, *Generazioni future*, cit., p. 166.

[60] O. CHESSA, C*ritica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2021, p. 115.

[61] Secondo il report ISTAT sugli indicatori demografici del 29 marzo 2024: «Prosegue il calo delle nascite nel 2023. Secondo i dati provvisori, i nati residenti in Italia sono 379mila, con un tasso di natalità pari al 6,4 per mille (era 6,7 per mille nel 2022). La diminuzione delle nascite rispetto al 2022 è di 14 mila unità (-3,6%). Dal 2008, ultimo anno in cui si è assistito in Italia a un aumento delle nascite, il calo è di 197mila unità (-34,2%)».

[62] Si pensi, ancora, alle possibili inferenze fra la raccolta e l'analisi dei dati sanitari e le previsioni sulla previdenza pubblica: cfr. l'intervento di G. VERDE in occasione del Convegno di questa rivista, di cui *supra* alla nota 15. In termini più ampi, v. E.C. RAFFIOTTA, *Intelligenza artificiale e dati sintetici: quando la tecnologia può diventare strumento a supporto della tutela dei diritti*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 3/2024, pp. 477-505.

[63] Critico il pensiero di G. ZACCARIA, *La responsabilità del giudice e l'algoritmo*, Modena, 2023, p. 40 s., secondo il quale, «affidato com'è alla statistica, all'algoritmo manca il futuro, che altro non è che la logica prosecuzione del presente sulla base del passato».

riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»[64]. Mentre nel bilanciamento *analogico* il legislatore, l'amministrazione e gli organi di controllo devono tener conto di tutti gli interessi coinvolti, valutando di volta in volta a quale dare prevalenza e quale debba, invece, soccombere, seppur entro una certa misura, per potere ottenere una valutazione di valore da un'AI bisognerebbe preimpostare una rigida gerarchia, così decidendo a monte l'esito della domanda.

5. Conclusioni

Le premesse dell'indagine hanno posto un interrogativo sulla capacità decisoria della macchina rispetto a quella umana sulle scelte di bilancio, abbozzandone potenzialità e rischi. All'esito del percorso può concludersi che il rapporto fra la decisione politica e quella dell'AI deve attestarsi sul piano dell'integrazione e non dell'antitesi[65].

Gli strumenti dell'AI rappresentano una risorsa imprescindibile per consentire al legislatore di districarsi nella complessità della società contemporanea. Il metodo di ragionamento «di tipo statistico-correlazionale»[66], non deve necessariamente portare «alla sostituzione di modelli di inferenza causale»[67], ma può offrirsi come loro completamento: l'uno affidato alla capacità di elaborazione dei dati della macchina, l'altro di appannaggio umano[68]. Il processo di *datificazione*, per esempio, non può risolversi nella frammentazione e nel depauperamento assiologico delle posizioni sottese per favorirne l'inserimento negli ingranaggi della macchina, ma deve assicurare la conversione da un "formato" all'altro senza perdita di qualità[69].

Il dialogo e la mutua alimentazione fra i due approcci offrono alle scelte del legislatore una più solida base *fattuale*, ma certamente non una *giuridica*.

Il decisore politico, infatti, può essere *consigliato* dall'AI nel «"misurare", prima per conoscere, poi per allocare»[70]. La legittimazione delle scelte, però, affonda stabilmente le sue radici nel mandato politico-rappresentativo: è solo sulla base di questo che il decisore politico «può graduare le

---

[64] Corte cost., sent. n. 85/2013. A commento: R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? nota alla sentenza 'Ilva'*, in *Giur. Cost.*, 3/2013, pp. 1505-1511; M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in *federalismi.it*, 3/2014; V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, 3-2013.

[65] In dottrina, nel medesimo senso, cfr. A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs decisione politica? A.I. Legge Democrazia*, Napoli, 2021, spec. pp. 95-97 e p. 167 ss., dove afferma che, anche davanti allo sviluppo tecnologico, «continueranno a sfuggire per lo meno tre grandi categorie di decisioni, le quali troveranno ancora la propria legittimazione nella scelta politica e, dunque, potranno sempre essere oggetto di partecipazione e di *accountability*», ovvero le decisioni adottate in applicazione del principio di precauzione, le questioni eticamente controverse e le decisioni di bilancio.

[66] G. DE MINICO, *Giustizia e intelligenza artificiale: un equilibrio mutevole*, in *Rivista AIC*, 2/2024, p. 86.

[67] A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, cit., p. 34.

[68] È evidente il limite delle AI sul punto: vi sono «tipologie di IA che, pur essendo in grado di prevedere il verificarsi di un evento, non sono in grado di enunciare la legge generale ed astratta di cui quell'evento è una applicazione particolare» (A. SIMONCINI, *Il linguaggio*, cit., p. 22).

[69] F. BALAGUER CALLEJÒN, *La costituzione dell'algoritmo*, Milano, 2023, spec. p. 25 ma *passim* in tutto il testo, mette in guardia rispetto all'utilizzo della protezione dei dati come «una sorta di diritto "jolly" attorno al quale sono raggruppati molti altri diritti digitali», oltre che sullo scivolamento dai diritti della persona verso i (meri) diritti del consumatore. Ulteriori considerazioni di sistema, seppur per profili diversi da quelli in questa sede sviluppati, in C. LOTTA, Governance *della rete, accesso a internet e cybersicurezza. Profili costituzionali*, Napoli, 2024.

[70] F. SUCAMELI, *Il "bene pubblico" bilancio come concetto*, cit., p. 142.

prestazioni pubbliche connesse ai diritti, perché questi non sorgono *direttamente limitati dalle esigenze finanziarie*»[71].

Da qui, le conseguenze sul piano dell'*accountability*. Tale concetto resta imprescindibile: si può certamente ipotizzare e, forse, anche auspicare, un più diffuso utilizzo dell'AI, ma non a discapito di questo cardine del principio democratico.

Del resto, come si è cercato di dimostrare, anche il maggior impiego di un'AI incontra ontologicamente dei limiti che impongono la presenza umana in tutte le scansioni del procedimento: nella fase dell'iniziativa è l'uomo che fornisce o i dati o, comunque, la *query* di ricerca per individuarli; nella fase istruttoria la macchina deve sviluppare e perseguire in modo intellegibile, per il decisore e per chi subisce la decisione, gli obiettivi individuati; e infine, nella fase decisoria, il *prodotto* dell'AI rimane almeno un passo indietro rispetto alla decisione politica. Pertanto, il collegamento fra il mandato politico, la decisione (sul bilancio) e la conseguente *accountability* resta saldo, fugando il campo dalla «illusione, in cui facilmente si cade, questa di credere che i fatti nuovi debbano produrre necessariamente regole nuove»[72] e perpetuando tuttora quella regola di legittimazione scandita dal motto "*no taxation without representation*".

[71] R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum Quad. Cost.*, 27 aprile 2015, p. 3 e, in maniera adesiva, G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e controllo di costituzionalità, spunti dalla decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *DPCE*, 2/2024, p. 468, che condivisibilmente evidenzia come «il fine (i diritti) cui è costituzionalmente orientata l'azione dei pubblici poteri non può essere posto sullo stesso piano dei mezzi per conseguirlo (le risorse). Dal diverso fondamento ontologico discende che i diritti non sono bilanciabili con le risorse né dalla Corte costituzionale, né dai giudici comuni, trattandosi di entità disomogenee», ma, in conclusione, solo dal legislatore.

[72] V. SCIALOJA, *Diritto pratico e diritto teorico*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1/1911, ora in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2023, p. 194.

AUDIATUR ET ALTERA PARS: "GIUSTO PROCESSO" E DIRITTO AL CONTRADDITTORIO NEL GIUDIZIO DI PARIFICA.

Commento alla sentenza n. 4 /2024 ss.rr. Giurisdizionali in speciale composizione della corte dei conti[1]

Sergio Foà
Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università di Torino
Antonio Chiarella
Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo
Università di Torino

SOMMARIO

1. La vicenda sostanziale e processuale.
2. Il giudizio di parificazione: natura giurisdizionale o attività di controllo?
3. La pronuncia in esame.
   3.1. Potere amministrativo e controllo esterno: il contraddittorio e la motivazione come espressione di principi generali di giustizia.
   3.2. Contraddittorio, difesa e unitarietà del procedimento di parifica: il "giusto processo" nella scienza giuridica.
   3.3. In particolare: la dimensione del contraddittorio nel giudizio di parifica.
   3.4. Sezioni riunite in speciale composizione e funzione nomofilattica.

ABSTRACT

Il contributo analizza l'importante sentenza delle Sezioni Riunite giurisdizionali in speciale composizione n. 4 del 2024, che ha dichiarato la nullità della decisione di parifica sul rendiconto 2021 della Regione Siciliana e ha rinviato al primo giudice. La sentenza assume particolare rilevanza perché si allinea con la recente giurisprudenza della Sezioni unite della Corte di cassazione sulla violazione delle norme processuali sul contraddittorio. Sono esaminati il principio del contraddittorio e il diritto di difesa nella unitarietà del procedimento di parifica. Il contributo esamina inoltre la struttura del giudizio in unico grado (due fasi, una dinanzi al giudice territoriale, l'altra dinanzi alle Sezioni riunite centrali, in sede giurisdizionale, con funzione di garanzia oggettiva e soggettiva) e l'equilibrio con l'orientamento delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione 5/2022/QMIG), sottolineando il diverso ambito di espressione delle distinte nomofilachie.

Audiatur et altera pars: due process and the right to be heard in audit certification - comment to ruling n. 4/2024 of the jurisdictional Joint Sections in special composition of the Italian Court of Auditors.

The paper analyzes the important ruling of the jurisdictional Joint Sections in special composition n. 4 of 2024, which declared the nullity of the parity decision on the 2021 financial statement of the Sicilian Region and referred it to the first judge. The ruling takes on particular relevance because it aligns with the recent jurisprudence of the United Sections of the Court of Cassation on the violation of the principle of an adversarial process. This principle and the right of defense in the unity of the equalization procedure are examined. The paper also examines the structure of the single instance judgment (two phases, one before the territorial judge, the other before the central joint sections, in the jurisdictional seat, with the function of objective and subjective guarantee) and the balance with the orientation of the joint control sections (resolution 5/2022/QMIG), underlining the different scope of expression of the distinct nomophylakies.

[1] L'articolo è stato sottoposto a referaggio secondo la procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it. Il contributo è frutto di un'analisi congiunta. La scrittura dei paragrafi 1, 2, 3.2 è di A. CHIARELLA; la scrittura dei paragrafi 3., 3.3, 3.4 è di S. FOÀ; il paragrafo 3.1 è comune.

1. La vicenda sostanziale e processuale.

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con la sentenza in commento, hanno espresso importanti considerazioni, tali da determinare un riposizionamento generale di principi fondamentali della giustizia contabile.

La questione origina dall'approvazione del rendiconto da parte della Giunta regionale siciliana.

Le Sezioni riunite territoriali dichiaravano, mediante lettura del dispositivo della decisione, "non regolari una serie di partite attive e passive".

Si procedeva, dunque, alla sospensione del giudizio di parificazione per l'esercizio del 2020 in ragione di questioni di costituzionalità che erano state sollevate.

La Regione Sicilia, successivamente, proponeva alle Sezioni Riunite due domande. Con il primo motivo di ricorso la Regione domandava l'annullamento della deliberazione n.1/2024/SSRR/PARI "con conseguente rinvio al giudice della prima fase per il rinnovo del procedimento". In via subordinata, la Regione chiedeva di riformare nel merito la decisione del giudice di prime cure, "sia per quanto concerne il merito già deciso […], che per quanto attiene la parte sospesa e non decisa […]".

La questione assume un importante interesse speculativo.

Come emerge dalla sentenza in commento, la Regione lamentava la presunta confusione tra fase istruttoria e fase contenziosa. In particolare, si assumeva la mancanza "di una relazione che indicasse chiaramente le questioni che avrebbero potuto attenere alla 'decisione' (con impatto sui saldi) e quelle rilevanti solo per la potenziale 'relazione allegata' […]".

Tale mancanza, in definitiva, "non avrebbe consentito l'instaurazione di una fase a contenzioso pieno, in quanto a tale compito non può assolvere la bozza del 'referto', da cui il controllato non si attende effetti vincolanti, ma mere 'raccomandazioni'".

La Regione riteneva, dunque, che le bozze di referto trasmesse per il giudizio di parificazione del rendiconto 2021 non fossero sufficienti ai fini della legittimità del suddetto contenzioso, sia perché avrebbero determinato una "conduzione tra fase istruttoria e fase contenziosa", sia perché avrebbero di fatto ostacolato la possibilità di instaurare adeguate difese "in merito a punti che parevano condurre a mero rilievo gestionali e 'raccomandazioni' che invece sono finiti in decisione.

La cornice generale pare essere compendiata dal principio del contraddittorio che – a parere della Regione – "esige la previa delimitazione del *thema probandum* e del *thema decidendum*".

La Procura generale, di contro, nega che innanzi le Sezioni riunite territoriali debbano essere osservate le forme del giudizio di conto ovvero disposizioni differenti da quelle contemplate dagli artt. 39-41 T.u. C.d.c.

La Procura, a sostegno delle proprie affermazioni, richiama la giurisprudenza costituzionale e quella di legittimità e sottolinea come la specificità della procedura in esame non abbia mai sollevato dubbi circa la riconducibilità delle relative verifiche alle funzioni di controllo della magistratura contabile. Secondo tali censure difetterebbe, in definitiva, la sussistenza di una controversia in senso tecnico, in quanto le strutture del controllo sono, allo stesso tempo, titolari dell'istruttoria e della funzione decisoria.

Né, peraltro, potrebbe essere lamentata una lesione del diritto al contraddittorio, ciò in quanto le esigenze del giusto processo sarebbero del tutto soddisfatte dal ricorso alle Sezioni riunite ai sensi dell'articolo 11, co. 6, c.g.c.

2. Il giudizio di parificazione: natura giurisdizionale o attività di controllo?

La rendicontazione[2], quale migliore espressione del bilancio inteso come "bene pubblico"[3], costituisce il "presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo"[4].

Più in generale, la rendicontazione, quale specifico momento della contabilità, consente di assolvere a quella funzione di conoscibilità[5], che è presupposto logico di uno Stato democratico[6-7].

L'obiettivo è assicurare un giudizio di conformità dei fatti di gestione evidenziati nel rendiconto al parametro che la Corte costituzionale ha ritenuto di individuare nel c.d. "diritto al bilancio"[8], dunque, "ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica"[9].

Pur non essendo questa la sede opportuna per approfondimenti, occorre comunque notare come le questioni di cui si tratta siano intrinsecamente connesse al principio dell'equilibrio di bilancio[10].

La progressiva dequotazione della dimensione verticale ed assoluta dello Stato centrale, mediante l'accentramento delle funzioni amministrative in capo ad enti ed organi collocati in una dimensione verticistica del potere, ha segnato un ruolo di assoluto rilievo nella conformazione delle forme di controllo, anche e soprattutto contabile.

La valorizzazione costituzionale delle istanze autonomistiche ha determinato una progressione nella destrutturazione del potere pubblico, tra l'altro, con conseguente riconoscimento di plurimi ed eterogenei livelli di governo.

---

[2] Sulla rendicontazione ed il rendiconto si veda i veda C. CINCOTTI, *L'obbligazione di rendiconto: profili ricostruttivi*, in *Riv. dir. civ*., 2017, pp. 1447 ss.

[3] Corte cost., 20 luglio 2016, n. 184. Sia consentito il rinvio a S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. Corte conti*, 2, 2022, pp. 1-11. Si veda L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 1, 2018; C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, Castelvecchi, 2017. Da ultimo, F. SUCAMELI, *Il "bene pubblico" bilancio come concetto*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2024, pp. 129-152. Si rinvia a G.F. FERRARI, E. MADEO, *Manuale di contabilità pubblica,* Giuffrè, Milano, 2019.

[4] Corte cost., 22 luglio 2022, n. 184 con nota di A. FONZI, *Spunti a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022: un conflitto intersoggettivo che "incontra" il giudizio di parifica*, in *Giur. cost*., 4, 2022, pp. 2047 ss.

[5] Il tema, peraltro, è strettamente connesso all'annosa problematicità legata all'armonizzazione contabile. In questo senso, infatti, l'adozione di un modello di contabilità economico-patrimoniale costituisce un tassello che risponderebbe, a parere di una certa dottrina, "*al soddisfacimento di esigenze micro e macro di gestione, programmazione e controllo all'interno dell'ente o provenienti da sollecitazioni esterne allo stesso*" (M. ANZALONE, E. MORI, *L'adozione della contabilità economico-patrimoniale: spunti per l'avvio e la verifica delle relative procedure operative*, in *Finanze e tributi locali*, 2018, 4, p. 10). Sugli aspetti legati all'armonizzazione contabile si veda, tra gli altri, il contributo di D. CENTRONE, *Armonizzazione, coordinamento e consolidamento dei conti pubblici. Le esigenze da soddisfare e gli strumenti di intervento normativo*, in *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 829 ss. M. DEGNI, *L' armonizzazione dei bilanci degli Enti della pubblica amministrazione,* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, pp. 133-147, 1-2, 2013. Si veda, tra gli altri, anche il contributo di R. MUSSARI, *Brevi considerazioni sui mutamenti in atto nei sistemi di contabilità pubblica*, in *Azienda Pubblica*, 1, 2012, pp. 11-21. Secondo l'A. "*La parola 'armonizzazione', a prescindere dall'oggettivizzazione che ne qualifica lo scopo, implica la necessità di un impegno delle 'parti' coinvolte a convergere verso soluzioni comuni, stante una situazione di diversità di comportamenti che è interesse reciproco superare per favorire una maggiore comparabilità*".

[6] F. SUCAMELI, *Contabilità finanziaria, contabilità economica e contabilità analitica come "materia" e come "tecnica". In particolare, il principio della competenza finanziaria potenziata e le sue declinazion*i, in *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, Giuffré, 2023, pp. 733 ss.

[7] Sul ruolo della Corte dei conti nel generale sistema di tutela della legalità finanziaria si veda A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in *Riv. Corte conti*, 3-4, 2015, pp. 577-587.

[8] Corte. Cost. n. 184/2022, cit.

[9] *Ibidem*.

[10] Sul punto si rinvia a G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 15, 2019, pp. 2-30.

Il riconoscimento legislativo della pluralità livelli di governo è stato al centro del processo riformatore iniziato, prima, con il c.d. federalismo a costituzione invariata e successivamente con l'adozione della legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V. Ciò ha inevitabilmente inciso sul rafforzamento delle forme di controllo sulla gestione amministrativa ed economico-finanziaria, nonché su quelle di regolarità contabile, anche mediante un sostanziale allargamento della sfera soggettiva dei soggetti "controllati"[11].

L'esigenza di una sempre più concreta ed effettiva attualizzazione di siffatto diritto ha determinato, evidentemente, la valorizzazione della funzione del giudizio di parificazione[12-13]. Nella cornice complessiva del sistema di controlli, il giudizio di parificazione ha l'importante ruolo di funzionalizzare quell'esigenza di chiarezza e veridicità dei conti pubblici mediante il sindacato sulla legittimità e regolarità delle informazioni contabili[14].

Si è sottolineato come detto giudizio si articoli in due fasi fondamentali: quella consistente in una "attività di riscontro di fatti contabili" e, successivamente, il sostanziale accertamento della "corrispondenza delle registrazioni contabili periodiche ai parametri normativi"[15]. La Corte costituzionale, con la richiamata pronuncia del 2022, ha contribuito a chiarire come la decisione di parifica costituisca il "*risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica-non parifica), cui accede l'eventuale impugnativa*"[16].

È appena il caso di ricordare che il giudizio di parifica, in linea con gli importanti mutamenti che hanno riguardato l'ambito della contabilità pubblica, ha subito importanti riposizionamenti sistematici che ne hanno, evidentemente, modificato la "funzione" pratica[17]. Se è vero che il bilancio ha assunto la posizione costituzionale di "bene pubblico", è anche vero che il rendiconto e il successivo giudizio di parifica costituiscono, dal canto loro, strumenti indispensabili ai fini del soddisfacimento della funzione di conoscibilità del bilancio pubblico.

---

[11] Sul punto si veda M. SCOGNAMIGLIO, *Gli equilibri del bilancio statale e regionale, tra obiettivi eterodeterminati e coordinamento della finanza territoriale: una rilettura dei principi costituzionali per una ricostruzione della natura del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale*, in *Riv. corte conti*, 4, 2021, pp. 7-21.

[12] Il d.l. n. 174/2021, convertito in legge n. 231/2022, unitamente all'introduzione di nuove forme di controllo sugli enti territoriali, ha contemplato l'estensione del giudizio di parificazione sul rendiconto generale delle regioni a statuto ordinario. Sulle origini di tale giudizio si vedano le pregevoli riflessioni di C. CHIAPPINELLI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. corte conti*, 3-4/2016, pp. 505-534. Cfr., inoltre, V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2022; F. SUCAMELI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, in La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo,* Giuffrè, Milano, 2022, pp. 1201-1250.

[13] Sul giudizio di parificazione, sulla sua evoluzione e sui profili problematici, anche connessi alla relativa natura giuridica, si veda il contributo di P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, in *www. contabilità-pubblica.it*, 2018, pp. 1 ss.

[14] Sull'estensione del giudizio di parifica anche ai rendiconti delle Regioni si veda R. URSI, *Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti generali*, in *MLR*, 1, 2020, pp. 49-76. L'A. sottolinea come *"[…] l'estensione alle Regioni rivela una fisiologica distonia tra funzione e regime giuridico che lascia aperti numerosi problemi, sia sul piano dell'esatta configurazione della natura giuridica di questa forma di giudizio di parificazione, sia, sul piano sistematico, in ordine alla collocazione dell'istituto in un impianti costituzionale, almeno ancora formalmente, contrassegnato da un regionalismo forte e da un correlato apparato di garanzie dello stesso*" (R. URSI, *op. cit*., p. 58).

[15] Così G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle Regioni*, in *Riv. Corte conti*, 2, 2022, p. 48.

[16] Sul punto cfr. S. FOÀ, E. ANDREIS, *Il contenzioso sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione Sicilia (2019) tra Corte dei conti, Corte costituzionale e Corte di Cassazione*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2023, pp. 14-27.

[17] È stato osservato come il giudizio di parifica "*non è più, come era in origine, un mero raffronto tra scritture contabili […] bensì un procedimento di verifica delle informazioni contabili dell'ente territoriale – sia esso lo Stato o la regione – che si esplica nel controllo del rendiconto articolato su tre livelli: le scritture contabili relative alle singole transazioni, vale a dire provvedimenti amministrativi e contratti costituenti titolo degli impegni di spesa e degli accertamenti di entrata (primo livello) che, rappresentate secondo i criteri della contabilità analitica (secondo livello), vengono sintetizzate nei saldi rappresentati nel rendiconto (terzo livello)*" (così G. RIVOSECCHI, *op. cit*., p. 48).

Incidentalmente può rilevarsi come l'aver sistematizzato il "bene bilancio" nella peculiare categoria ermeneutica degli interessi adespoti e soggettivi appare ipotesi "suggestiva"[18]. Inoltre, nel più generale contesto delle funzioni esercitate dalla Corte dei conti, la suddetta categorizzazione spiega la costruzione, del tutto particolare, del rito che caratterizza le funzioni delle Sezioni Riunite in speciale composizione.

Così delineato il rapporto tra rendicontazione e parificazione può allora deduttivamente asserirsi che la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio[19], unitamente al contestuale rafforzamento delle forme di controllo sulla gestione economico-finanziaria, hanno contribuito in misura rilevante a delineare, con maggiore forza, il concetto, già ampiamente scolpito dalla giurisprudenza costituzionale, della contabilità di mandato[20].

In definitiva, la qualificazione del giudizio di parificazione e della relativa decisione di parifica come forma di "controllo-garanzia", intimamente connessa ai principi di legalità costituzionale in tema di finanza pubblica, non può che esprimere quella correlazione tra responsabilità politica, derivante dal mandato elettorale, e controllo di legalità promosso dalla giurisdizione contabile[21].

Quanto detto varrebbe a confermare la c.d. "doppia anima" del giudizio di parifica[22].

Una dimensione dualistica, quella del giudizio di parificazione, che vede l'avvicendarsi di due momenti fondamentali: la "decisione di parifica" e la "allegata relazione". La prima, infatti, si sostanzia nell'accertamento della regolarità o irregolarità del rendiconto con effetti che, a parere della dottrina, sono qualificati come "indirettamente vincolanti" per lo Stato o per la regione[23]; la "relazione allegata", invece, esprime proposte e misure correttive al fine di garantire il rispetto dell'equilibrio di bilancio, incrementando l'efficacia della spesa pubblica[24].

La decisione e la correlata relazione realizzano, dunque, una "funzione ausiliaria"[25] rispetto all'organo legislativo che è soggetto al giudizio di parifica.

La relazione, come chiarito dalle Sezioni Riunite, assolve ad una "funzione di referto" connessa alla necessità di assicurare all'assemblea legislativa e alla collettività amministrativa le informazioni necessarie sulla "sana gestione finanziaria dell'esercizio, avendo riguardo, in particolare, al grado di conseguimento degli obiettivi programmati"[26].

---

[18] Sul punto si rinvia a M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro.it.,* 1987, V, c. 9. L'A. colloca gli interessi diffusi nella peculiare categoria degli interessi c.d. "relativamente soggettivi". Sul punto sia consentito il rinvio a A. CHIARELLA, *"Isomorfismo" o superindividualità degli interessi e protezione del consumatore: riflessioni su taluni aspetti di rilevanza dogmatica circa la legittimazione ad agire, ex art. 21-bis, l. n. 287/1990, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato,* in *Federalismi.it*, 3, 2024, pp. 54-105.

[19] La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato come il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponda ad un "*formale pareggio contabile*", anzi, lo stesso è continuamente diretto ad una "*continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata*" (in questi termini Corte cost., n. 18/2019). Più nello specifico è stato chiarito come il principio in questione presupponga un impegno non riferito soltanto al momento dell'approvazione del bilancio ma, anzi, "*a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio*" (Corte cost., n. 250/2013). Infatti – afferma la Corte – "*Il principio dell'equilibrio del bilancio, infatti, ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (sentenza n. 1 del 1966), ma deve estendersi - attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie - alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione* (Corte cost., n. 250/2013).

[20] In dottrina si veda A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3, 2018.

[21] S. FOÀ, *Autonomie speciali e giurisdizione contabile. Recenti criticità (alla ricerca di un'unità basata sui valori)*, in L. CASSETTI, F. FABRIZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 1955 – 1972.

[22] Discute di "duplice anima" G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, *op. cit*., p. 52.

[23] Sul tema, da ultimo, M. CECCHETTI, *Lo stato dell'arte e le prospettive evolutive della parifica dei rendiconti delle Regioni e delle Province autonome nel dialogo tra accademia, magistratura contabile e amministrazioni coinvolte*, in *Federalismi*, 13, 2024, pp. 36 ss.

[24] Sez. riun. giur., n. 7/2022.

[25] Sez. riun. giur., n. 27/2014.

[26] Sez. riun. giur., n. 7/2022.

Nello specifico, la giurisprudenza delle Sezioni Riunite ha contributo a dare evidenza della relazione tra i due atti, qualificata in termini di ontologica distinzione, finalisticamente diretti a evidenziare lo "stato di legalità del ciclo di bilancio ad una certa data (decisione) ed all'andamento della gestione dell'esercizio (relazione)"[27-28].

Siffatta articolazione ha dato adito a numerose perplessità interpretative sulla natura del giudizio di parificazione[29].

La risoluzione di tale nodo interpretativo ha evidenti ricadute sulle questioni che, tra l'altro, hanno formato oggetto del recente intervento delle Sezioni Riunite qui in esame[30].

Secondo una prima ricostruzione dogmatica, infatti, il giudizio di parifica esibirebbe una natura, per certi versi, riconducibile all'esercizio di una funzione giurisdizionale. Si è parlato, infatti, di una "sostanziale giurisdizionalizzazione" del giudizio di parifica[31]. Tale giudizio si caratterizza per l'estrema complessità "*che implica una disamina dei dati contabili di preconsuntivo e un esame degli allegati obbligatori e delle scritture interne relative alle operazioni delle poste campionate* […]"[32].

---

[27] Sez. riun. giur., n. 7/2022. Considerata l'importanza di alcuni passaggi della surriferita sentenza si ritiene opportuno fare ad essi breve riferimento. "*Tale nesso di collegamento, lascia impregiudicata la loro diversa essenza e funzione. In quest'ottica, la decisione deve esporre ed argomentare "in via autosufficiente", sia pure sinteticamente, le ragioni di fatto e di diritto alla base dei riscontri effettuati, potendo rinviare alla Relazione solo per "ulteriori" elementi di dettaglio, non incidenti sul nucleo degli accertamenti effettuati e sul relativo percorso argomentativo seguito. Il giudizio di gravame davanti a queste Sezioni riunite ha per oggetto la "decisione "assunta dalla competente Sezione regionale. Si tratta di un giudizio eventuale, instaurato su istanza di parte, in presenza di un doppio presupposto, soggettivo ed oggettivo. Il primo, in quanto il giudizio deve essere "attivato" da un soggetto che lamenta l'intervenuta lesione di un interesse protetto dalla legge, per il quale è legittimato ad agire. Il secondo è dato dalla pronuncia di accertamento emessa da una Sezione regionale di controllo, non potendo essere attivato un giudizio su un accertamento non effettuato dalla Sezione regionale (SS.RR. sent. n. 32/2020/EL). 1.3. Anche l'ambito cognitivo è sottoposto ad un doppio perimetro. Il primo è costituito dall'oggetto concreto della decisione della Sezione regionale di controllo. Il secondo è dato dalle doglianze oggetto del ricorso che, a loro volta, delimitano le questioni oggetto di "verifica e validazione" da parte di questo Giudice (SS.RR., ex pluribus, sent. n. 32/2020/EL, n. 5/2021/EL e n. 9/2021/EL). Il fine del giudizio di "gravame" è la «tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale» (*ex pluribus*, Corte cost., sentenze n. 89 del 2017, n. 196 del 2018, n. 189 del 2020), da conseguire mediante verifica della correttezza dei riscontri, e delle correlate valutazioni, operati dalla competente Sezione regionale a valere sul rendiconto e sul relativo risultato di amministrazione. In questi termini, il decisum della Sezione regionale costituisce il presupposto ed il perimetro di rilevanza dell'interesse all'azione. L'interesse ad agire presuppone, infatti, una lesione concreta ed attuale del diritto sostanziale dedotto in giudizio e l'idoneità del provvedimento, richiesto al giudice, al fine di tutelare e di soddisfare il medesimo. In mancanza dell'uno o dell'altro requisito, l'azione deve essere dichiarata inammissibile*".

[28] Si pone il medesimo interrogativo anche R. URSI, op. cit., p. 48, nella parte evidenzia come l'estensione alle regioni di siffatto giudizio ponga problemi in ordine all'esatta perimetrazione della relativa natura giuridica dello stesso.

[29] Sulla molteplicità delle ricostruzioni offerte dalla dottrina G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni, op. cit*.

[30] Parte della dottrina ha messo in evidenza come sia rilevante comprendere su quale riferimento normativo costituzionale sia dato fondare le funzioni della Corte: se, in definitiva, sull'articolo 100 ovvero sull'articolo 103 Cost. Pertanto, si è scritto che "*Fondare le funzioni della Corte dei conti sull'articolo 100 ovvero sull'articolo 103 Cost. infatti, non è privo di conseguenze, posto che nel primo caso si tratterebbe di un'attività sostanzialmente amministrativa, seppur con veste giurisdizionale, nel senso caso si è in presenza di* ius dicere *afferente alla materia della contabilità pubblica allo scopo di dare certezza e immutabilità ai risultati del rendiconto nel rapporto tra Governo e Parlamento*" (così R. URSI, *op. cit*., p. 59).

[31] G. COLOMBINI, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Riv. Corte conti*, 1-2, 2017.

[32] G. COLOMBINI, *op. cit*., p. 752. Si è scritto che "*Infatti la giurisprudenza più recente della Corte costituzionale ha ricondotto alla violazione dell'art. 97, non soltanto la violazione dell'equilibrio di bilancio della singola amministrazione (nel caso l'amministrazione regionale), ma anche la violazione del principio di programmazione e di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate, agganciando a questo anche la violazione del principio di ragionevolezza cui ogni riduzione della spesa si deve ispirare in assenza di misure organizzative e di riallocazione delle funzioni, del principio di uguaglianza sostanziale cui ogni misura di limitazione della spesa si deve ispirare al fine di evitare che il mancato finanziamento dei servizi rechi pregiudizio alla fruizione dei diritti sociali Tutti aspetti, dunque, che aprono alla configurazione di una nuova dimensione della funzione di controllo della Corte dei conti e della quale sarà interessante verificare l'evoluzione giurisprudenziale nei termini appunto di una progressiva giurisdizionalizzazione*".

La dottrina – anche nell'ambito del suddetto orientamento - ha offerto letture parzialmente diversificate sul modo di intendere il rapporto tra la funzione di controllo e la funzione giurisdizionale. Infatti, accanto a chi ne ha auspicato una lettura "pienamente giurisdizionale"[33], vi è chi ha rilevato l'esistenza di una "osmosi tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale"[34].

Altri, al contrario, hanno valorizzato la natura di controllo-referto di tale giudizio, come tale inidoneo a produrre effetti conformativi. Il dato normativo che confermerebbe tale esito interpretativo sarebbe costituito dall'articolo 40 del r.d. n. 1214 del 1924 nella parte in cui stabilisce che "la Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa".

D'altro canto, la stessa Corte costituzionale intervenuta nel 2015 ha affermato che la funzione svolta dalla Corte dei conti presenta profili maggiormente simili alla funzione giurisdizionale rispetto a quella di natura strettamente amministrativa. Tale funzione – chiarisce la Corte – si risolve in un "controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi all'interno della pubblica Amministrazione"[35].

Sul punto, come già anticipato, le opinioni non sono univoche, anzi.

Anche avuto riguardo all'individuazione nella parificazione quale sede di giudizio a quo ai fini della questione di legittimità costituzionale, la dottrina ha osservato come tale riconoscimento abbia "valore relativo e limitato, e non assoluto"[36].

Infatti, tale riconoscimento, come chiarito dalla Corte costituzionale, è "limitato a determinati fini". La Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, è legittimata, dunque, a promuovere questioni di legittimità costituzionale che abbiano ad oggetto leggi che determinino "effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economici-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria".

In aggiunta, la Corte costituzionale ha dettato uno statuto di condizioni che devono ricorrere al fine di ammettere la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti[37].

Coerentemente con quanto sin qui chiarito si è chiosato che la rimessione alla Corte costituzionale non ostacola il perfezionamento di approvazione del rendiconto di esercizio; infatti, "ove la questione venisse respinta, l'eventuale approvazione del rendiconto rimarrebbe intatta; ove invece la questione venisse accolta

---

[33] F. SUCAMELI, *La disciplina e i rimedi a tutela dell'equilibrio nel settore sanitario: i controlli amministrativi e la giurisdizione sul bilancio della Corte dei conti*, in V. TENORE, A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020, p. 435 ss.

[34] G. COLOMBINI, *I controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali, in La Corte dei conti fra controllo e giurisdizione: quale futuro in Europa? (Atti del convegno, Roma, 1° luglio 2015),* Roma, Corte dei Conti, 2015, pp. 89 ss.

[35] Corte cost., 23 luglio 2015, n. 181. Con nota di A. BRANCASI, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giur. Cost*., 4, 2015, pp. 1380 ss.

[36] P. SANTORO, *La parificazione dei rendiconti regionali tra controllo e giurisdizione conflittuale*, in *Riv. Corte conti*, 2, 2022, p. 13.

[37] La Corte ha individuato le seguenti condizioni: "*a) applicazione di parametri normativi. È da sottolineare, in proposito, come nel procedimento di parifica il prevalente quadro normativo di riferimento sia quello del d.lgs. n. 118 del 2011 e come l'esito del procedimento sia dicotomico nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio (sull'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, sentenza n. 40 del 2014); b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte. […]; c) pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica. In entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale […];In definitiva, anche nel procedimento di parifica «è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione [al giudizio costituzionale] si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976)".*

gli eventuali riflessi sul ciclo del bilancio potranno, eventualmente, ridondare sugli obblighi e sui contenuti del primo atto utile del ciclo del bilancio"[38].

3. La pronuncia in esame.

La pronuncia in commento disegna due traiettorie argomentative.

Un primo profilo di indagine concerne la rilevanza del contraddittorio e la sua essenzialità, anche avuto riguardo al momento del "controllo" strettamente inteso.

Un secondo profilo attiene più propriamente alle problematicità, già indagate in altra sede[39], legate alla giurisdizione, del tutto peculiare, delle Sezioni riunite in speciale composizione.

3.1. Potere amministrativo e controllo esterno: il contraddittorio e la motivazione come espressione di principi generali di giustizia.

"Il contraddittorio esprime la posizione di uguaglianza che è fatta alle parti nel processo […]"[40]. La letteratura di un tempo così esordiva nel tentativo di fornire una definizione idonea a esprimere l'eterogeneità semantica della parola "contraddittorio".

Il contraddittorio, quale connotazione di una delle forme del c.d. giusto processo, assume una portata generale in una cornice di "funzioni", non già solo di rilievo giurisdizionale, ma *lato sensu* costituzionale, sebbene non vi sia una norma di rango fondamentale che vi conferisca portata precettiva[41]. In senso costituzionale in quanto le "funzioni" legislative, amministrative e giurisdizionali – quali connotati fondamentali di uno Stato di diritto – sono "percepite" giuridicamente se ed in quanto in rapporto con la generalità dei consociati che dell'esercizio di quelle funzioni subiscono i relativi effetti[42].

Ed in questa dimensione di relazionalità – sia essa verticale o orizzontale – si inserisce il rapporto problematico del carattere formale o sostanziale della "partecipazione" del singolo. Trattasi, invero, di una partecipazione che ha la funzione di "riempire di significato", in termini di completezza e veridicità, un determinato "atto" a connotazione giuridica, nel senso di capacità dello stesso di inserirsi nell'insieme degli atti o fatti dotati di rilievo giuridico[43]. Già la dottrina tradizionale ammoniva sul significato proprio del contraddittorio quale "mezzo per la realizzazione di una sentenza possibilmente conforme a giustizia e verità", nonché, quale "espressione giuridica della singola possibilità che hanno le parti di agire in quel processo che è comune ad entrambe"[44].

Si badi, però, come rilevato in letteratura[45], che il contraddittorio – prima di collocarsi nella dimensione relazionale tra entità statale e cittadino – conosce una sua originaria ed autentica qualificazione comune nella

---

[38] Così A. BALDANZA, *Funzioni di controllo*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli,* Giuffrè, Milano, 2022, p. 1573.

[39] Sia consentito il rinvio a S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione europea,* loc. cit.

[40] F. BENVENUTI, *Contraddittorio* Voce, in *Enc. dir.,* IX, 1961, p. 738.

[41] In questo senso si veda V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 31 ss.

[42] Sulla considerazione dell'"azione" come "esperienza" si veda V. CAVALLARI, Voce *Contraddittorio*, in *Dig. disc. priv.*, p. 724. Scrive l'A. "*Infatti, dopo quanto siamo venuti dicendo, il principio del contraddittorio, o se vogliamo il problema del contraddittorio, si articola e si integra da sé stesso nel quadro problematico suaccennato e in particolare in questo recupero dell'azione come esperienza. E vi si integra in modo essenziale perché se l'azione è postulazione di giudizio lo è, come si è visto, proprio perché vi è il contraddittorio, che ne segna dunque l'inizio e la legge immanente di svolgimento e che avrà il suo connaturale risolversi nel giudizio che è insieme la fine del contraddittorio e dell'azione*".

[43] M. C. BIANCA, *Diritto civile, La norma giuridica, i soggetti*, Giuffrè, Milano, 2002.

[44] F. BENVENUTI, *op. cit.,* p. 739.

[45] V. CAVALLARI, *op. cit.,* p. 724: "*Questo modo di farsi dell'ordinamento giuridico è quello che si indica come autonomia privata. In esso la posizione iniziale di parità dei soggetti fa sì che quella contraddizione che abbiamo visto essere insieme postulazione e legge del farsi dell'ordinamento giuridico si presenti nel modo più empirico e immediato. Infatti, i soggetti, una volta che si trovano l'uno di fronte all'altro come titolari di interessi confliggenti che tendono a comporsi, si presentano, in un modo che si potrebbe dire elementare, come le parti di un contraddittorio. Ed infatti è fondamentalmente nient'altro che una discussione, e in questo termine è appunto implicita l'idea della contraddizione, ciò cui i soggetti danno vita quando si dispongono a dettare la regola reciproca ai propri interessi*".

dimensione privata degli interessi, quale condizione "iniziale" di interessi confliggenti "che tengono a comporsi". Si tratta, invero, del nucleo originario dell'autonomia privata, nella sua versione più "autentica" ed empirica.

Più in generale, però, il contraddittorio è coessenziale alla funzione democratica dell'esercizio del potere pubblico, così come testimoniato dalle più recenti prese di posizione della giurisprudenza, ordinaria ed amministrativa.

Sebbene l'ambito di elezione del contraddittorio sia da rinvenire nel processo, quale momento di esercizio della funzione giurisdizionale, la trasversalità che caratterizza tale nozione giuridica fa si che lo stesso sia elevato a "principio giuridico generale di carattere costituzionale"[46].

La "portata amministrativa" del principio accompagna l'applicazione di diversi istituti. Si pensi, a scopo esemplificativo, alla funzione della motivazione del provvedimento amministrativo[47]; l'imperatività che caratterizza il modulo unilaterale di esercizio del potere pubblico non vale a "sospendere" le esigenze di garanzie e partecipazione del singolo. Sebbene permangano dubbi sulla rilevanza formale[48] o sostanziale del vizio di motivazione, si è comunque molto distanti dalla lacuna che pure caratterizzava il contesto normativo ante 1990. Nonostante le importanti modifiche legislative e i molteplici approdi giurisprudenziali, il tema della motivazione e della partecipazione, anche nella dimensione del contraddittorio procedimentale, ha assunto connotati fortemente problematici relativamente all'annosa tematica della motivazione "postuma", quale forma di intervento successivo al processo[49], nelle sembianze di un potere di secondo grado di sanatoria.

Il punto più interessante in analisi attiene alla riduzione progressiva della discrezionalità amministrativa, anche con riferimento all'istituto del c.d. *one shot* temperato, previsto dall'articolo 10-*bis* l. n. 241 del 1990, riguardo alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del privato[50].

Sono importanti i profili di connessione sistematica con il contraddittorio procedimentale[51]. Le questioni, infatti, toccano dall'interno il rapporto fiduciario – oggi oggetto di una precisa collocazione normativa nella legge fondamentale sul procedimento amministrativo – tra cittadino e pubblica amministrazione, nonché segnano profondamente il rapporto giuridico di diritto pubblico, quale tensione evolutiva all'ottenimento o al mantenimento del bene della vita in rapporto alle scelte discrezionali del privato. Il tema, più in generale, attiene alle forme di autoriduzione ed etero-riduzione della discrezionalità amministrativa. Riguardo all'istituto in esame, i canoni di buona amministrazione e affidamento dei privati sulla correttezza dei pubblici poteri escludono che la pubblica amministrazione possa ritornare sulla propria posizione e decidere sfavorevolmente anche avuto riguardo a profili non ancora esaminati[52].

Ulteriore ambito esaminato dalla giurisprudenza amministrativa concerne la dirigenza pubblica e, nello specifico, la fattispecie attinente alla cessazione anticipata del rapporto di ufficio in relazione al sistema delle spoglie (*spoils system*). Proprio la Corte costituzionale, nel 2007, ha dichiarato incostituzionali le forme di interruzione legale dei rapporti dirigenziali a causa dell'assenza di un "momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni – connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova

---

[46] F. BENVENUTI, *Contraddittorio* Voce, in *Enc. dir.,* IX, 1961, p. 739. L'A. mette in evidenza come l'essenza stessa del "contraddittorio" sia strettamente connessa al principio di imparzialità. Tale principio, infatti, è connotato da una dimensione "positiva" e da una "negativa". Si legge: "*Invero, la imparzialità, se dal lato negativo indica il disinteresse di chi esercita la funzione, dal lato positivo significa uguale interessi di chi è chiamato ad essere destinatario del suo esercizio: ciò che, appunto, costituisce il fondamentale generale dell'istituto del contraddittorio*".

[47] Sul punto sia consentito il rinvio a S. FOÀ, *L'invalidità dell'atto amministrativo*, in C.E. GALLO (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, III ed., 2023, p. 144.

[48] Si veda, a scopo esemplificativo, una recente apertura del Consiglio di Stato che ha avuto il pregio di distinguere due tipologie di fattispecie avuto riguardo al vizio della motivazione. Nello specifico si è distinto tra inadeguatezza della motivazione che riflette un vizio "*sostanziale della funzione*" e carenza della motivazione per "i*nsufficienza del discorso giustificativo-formale*" (Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385).

[49] Per una ricostruzione sul punto si rinvia a V. LOPILATO, *op. cit*., p. 800.

[50] Sul punto si rinvia al recente contributo di A. CAUDURO, *Gli obblighi dell'amministrazione pubblica per la partecipazione procedimentale,* Jovene, Napoli, 2023, pp. 136 ss.; S. FOÀ, *Il procedimento amministrativo e la partecipazione*, in C.E. GALLO (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, III ed., 2023, pp. 218 ss.

[51] A. CAUDURO, *Gli obblighi dell'amministrazione pubblica per la partecipazione procedimentale, op. e loc. cit.*

[52] Cons. Stato, sez. VI, 25 febbraio 2019, n. 1321.

compagine governativa – per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato"[53].

Nell'economia generale del lavoro può, a scopo di completamento, farsi incidentalmente riferimento alle importanti questioni affrontate dalla dottrina e dalla giurisprudenza avuto riguardo all'ammissibilità delle leggi provvedimento e alle ricostruzioni ermeneutiche che ne hanno escluso la compatibilità in forza della sussistenza di una riserva di amministrazione, nonché in forza degli evidenti effetti lesivi attinenti all'assenza di un momento procedimentale di confronto, tipicamente riconducibile al modulo provvedimentale e all'essenza del procedimento amministrativo[54].

Quanto osservato, dunque, evidenzia la *vis expansiva* del principio del contraddittorio, dal processo al procedimento, delineando una traiettoria generale che non può essere ignorata nell'ambito qui in esame, in linea con la lettura offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che tende ad applicare l'art. 6 Cedu sul giusto processo anche al "giusto procedimento"[55]. La stessa lettura ritiene soddisfatto il diritto di difesa ove il sistema giustiziale complessivamente delineato consenta uno scrutinio giurisdizionale pieno anche sulla fase (asseritamente) amministrativa, secondo il principio della *full iurisdiction*[56].

3.2. Contraddittorio, difesa e unitarietà del procedimento di parifica: il "giusto processo" nella scienza giuridica.

La "giustezza"[57], prima che la "giustizia", è una nozione tipica della scienza giuridica**[58]**.

Nel diritto civile, ed in particolare nel nucleo originario dell'autonomia privata, quale posizione giuridica soggettiva "attiva", il contratto giusto è meglio rappresentato dall'atto di autonomia negoziale che esibisce una giusta proporzione tra le prestazioni. Sono risalenti, in siffatto contesto, le riflessioni della letteratura sul ruolo delle clausole generali a contenuto indeterminato di "buona fede"[59] ed "equità", soprattutto al loro operare sinergico nel senso, tra l'altro, di determinare un'integrazione suppletiva o cogente dell'atto di autonomia.

---

[53] Corte cost., 23 marzo 2007, n. 103.

[54] Per una ricostruzione del dibattito, M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. Pub.*, 3, 2000, pp. 682 ss.; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 79; G. BERNABEI, *Legge provvedimento e tutela giurisdizionale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. Trim. dir. pub.*, 2015, pp. 1035 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, 121 ss,

[55] Sia consentito il richiamo a S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione europea, op. cit.*, p. 141.

[56] S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione*, op. e loc. cit., ed ivi richiami giurisprudenziali.

[57] "*Qualità di ciò ch'è giusto, nel significato. di conveniente, appropriato, esatto, preciso*" (Enciclopedia Treccani Online).

[58] La sentenza in commento testualmente afferma che "*Esiste pertanto una connessione triadica tra contraddittorio, difesa ed unitario procedimento di parifica"* (Considerato in diritto n. 9).

[59] Sul ruolo della buona fede si veda S. ROMANO, *Buona fede (dir. priv.)* Voce, in *Enc. dir.,* pp. 677-700; F. MESSINEO, *Dottrine generali del contratto*, Giuffrè, Milano, 1948; E. BETTI, *Teoria generale delle obbligazioni,* Giuffrè, Milano, 1953; F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, II Foro Italiano, Roma,1951; R. SACCO, *La buona fede nella teoria dei fatti giuridici di diritto privato*, Giappichelli, Torino, 1949; V. LOPILATO, *Questioni attuali sul contratto*, Milano, 2004, pp. 179 ss. Sulla buona fede nel diritto amministrativo si veda V. LOPILATO, *op. cit*. Inoltre, si veda la recente sentenza che ha affrontato il problema del criterio di interpretazione secondo buona fede degli accordi di diritto privato e di diritto pubblico: Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2024, n. 7435 ("*il criterio di interpretazione secondo buona fede non può essere relegato a criterio di interpretazione meramente sussidiario rispetto ai criteri di interpretazione letterale e funzionale, in quanto l'elemento letterale va integrato con gli altri criteri di interpretazione, tra cui secondo buona fede o correttezza ex art. 1366 c.c., avendo riguardo allo scopo pratico perseguito dalle parti con la stipulazione del contratto e quindi alla relativa causa concreta (Cassazione civile sez. III, 19/03/2018, n. 6675; Cass., 23/5/2011, n. 11295). L'obbligo di buona fede oggettiva o correttezza ex art. 1366 c.c., quale criterio d'interpretazione del contratto (fondato sull'esigenza definita in dottrina di "solidarietà contrattuale") si specifica in particolare nel significato di lealtà, e si concreta nel non suscitare falsi affidamenti e nel non contestare ragionevoli affidamenti ingenerati nella controparte*").

Nel diritto amministrativo ci si deve domandare se il provvedimento amministrativo, quale momento di esercizio del modulo unilaterale del potere pubblico, sia giustiziabile sotto il profilo della sua intrinseca "giustezza".

La risposta, evidentemente, non può che essere positiva; il principio di legalità – sia nelle forme della c.d. "legalità-indirizzo", che in quelle della c.d. "legalità-garanzia" – conforma ed informa dalle fondamenta l'esercizio del potere pubblico.

Potrebbe, dunque, definirsi "ingiusto", prima che illegittimo, quel provvedimento amministrativo rispetto al quale la funzione amministrativa, oggetto del conferimento da parte della norma attributiva del potere pubblico, sia esercita "irragionevolmente" o "sproporzionalmente", dando vita, dunque, ad un vizio di illegittimità sotto il profilo dell'eccesso di potere, quale vizio non della volontà amministrativa ma della funzione amministrativa.

Nel diritto penale, invece, il concetto di giustezza potrebbe essere riferito, tra l'altro, agli aspetti più strettamente connessi alla dosimetria sanzionatoria.

Sotto il profilo processuale la nozione di giustezza ha plasmato quella locuzione che oggi comunemente è qualificata come "giusto processo"[60]. "*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge*": in questo modo esordisce l'articolo 111 della Costituzione, così come risultante dalla riforma ad opera della L. costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.

Giurisdizione e giusto processo: si tratta di un binomio inscindibile il cui nesso logico è completato dalla chiara previsione di una riserva di legge.

Quid e *quomodo*: non esiste funzione giurisdizionale che non sia conformata alla logica del giusto processo.

Prima della riforma del 1999, coma osservato dalla letteratura[61], la migliore dottrina aveva già contribuito a costruire un'architettura fondamentale di "giusto processo". L'instancabile speculazione giuridica di Calamandrei[62] e Comoglio[63], infatti, aveva fornito la base dogmatica per costruire un concetto giuridico dotato di una propria autonomia.

Si è osservato, riprendendo le considerazioni di autorevole dottrina, come la costituzionalizzazione del giusto processo abbia assunto il carattere di un vero e proprio "metodo"[64], quale "canone oggettivo di esercizio della funzione giurisdizionale"[65].

3.3. In particolare: la dimensione del contraddittorio nel giudizio di parifica.

La pronuncia delle Sezioni Riunite in esame offre un rilevante contributo alla tutela delle inderogabili prerogative del "giusto processo regolato dalla legge".

L'articolo 7, comma 2, c.g.c. stabilisce che "*per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano gli articoli 99, 100, 101, 110 e 111 del Codice di procedura civile e le altre disposizioni del medesimo codice, in quanto espressione di principi generali*".

L'articolo 111 c.p.c. costituisce la norma fondamentale in materia di contraddittorio. Tale disposizione, infatti, pone in capo al giudice l'obbligo di verificare il rispetto del contraddittorio e, nell'eventualità in cui lo stesso sia stato oggetto di violazione da cui sia derivata la lesione del diritto di difesa, di adottare i provvedimenti opportuni[66].

---

[60] Con riferimento alla giustizia amministrativa, S. FOÀ, *Giustizia amministrativa, atipicità delle azioni ed effettività della tutela. Il nuovo diritto giurisprudenziale*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 54 ss.

[61] M. CECCHETTI, *Giusto processo* Voce, in *Enc. dir*., V, 2001, p. 595.

[62] P. CALAMANDREI, *Processo e giustizia*, in *Riv. dir. proc.*, 1950; *Id*, Processo e democrazia, Padova, 1954.

[63] L.P. COMOGLIO, *La garanzia costituzionale dell'azione ed il processo civile*, Padova, 1970. Come riportato dalla recente letteratura, secondo l'opera di Comoglio, cinque erano gli elementi fondamentali che avrebbero dovuto sorreggere l'articolazione fondamentale del "giusto processo": "*1) eguaglianza e contraddittorio delle parti dinanzi al giudice; 2) precostituzione per legge del giudice naturale; 3) soggezione del giudice soltanto alla legge; 4) divieto di istituzione di giudici straordinari o speciali; 5) indipendenza ed imparzialità degli organi giurisdizionali*".

[64] S. FOIS, *Il modello costituzionale del «giusto processo»,* in *Rass. parl*., 2000, pp. 573 ss.

[65] M. CECCHETTI, *Giusto processo* Voce, in *Enc. dir*., V, 2001, p. 614.

[66] Cass. civ., sez. Lavoro, 8 aprile 1998 n. 3632: "*Il principio del contraddittorio di cui all'art. 101 c.p.c. si correla sul piano costituzionale sia con la regola dell'uguaglianza affermata dall'art. 3 Cost., sia con il diritto di difesa, che, dichiarato dall'art. 24, secondo comma, Cost. «inviolabile in ogni stato e grado del giudizio», involge gli aspetti tecnici*

La norma, dunque, costituisce diretta applicazione degli articoli 24 e 101 Cost.

Si afferma chiaramente che il giudizio di parificazione "*non potrebbe non osservare i* […] *principi sulla corretta costituzione e pienezza del contraddittorio*"[67]. In particolare, a parere del collegio decidente tale verifica, sotto il profilo della integrità del contraddittorio, muove secondo due prospettive, una di tipo oggettivo, l'altro di tipo soggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, in particolare, occorre verificare la corretta costituzione del litisconsorzio, nonché il "coinvolgimento delle parti necessarie o altrimenti legittimate"[6869].

Sul versante oggettivo, al contrario, le Sezioni Riunite devono effettuare un controllo particolarmente complesso, non potendosi limitare a verificare l'effettivo coinvolgimento, come già ricordato, delle parti legittimate ad intervenire nello spaccato processuale. È compito del giudice, dunque, vigilare sulla corretta applicazione dei principi e delle regole che presidiano il diritto di difesa[70].

La peculiarità della sentenza, però, risiede nell'aver affermato che anche la fase di controllo richiede l'applicazione delle garanzie necessarie per assicurare la partecipazione dei destinatari mediante la "pienezza del contraddittorio". La ricostruzione offerta dal collegio decidente supera riluttanti formalismi per offrire, al contrario, uno statuto unitario di garanzie in termini di effettività della tutela.

La prima fase, invero, è stata qualificata in altra sede come "necessaria a carattere officioso, che esprime un controllo giurisdizionale e non amministrativo"[71]. Già in quella sede, infatti, si mettevano in evidenza i profili di importante criticità quanto al carattere officioso di taluni profili e all'essenza limitata del contraddittorio, elementi tendenti ad assimilare tale fase all'attività amministrativa, piuttosto che a quella giurisdizionale[72].

Come già riferito in apertura, infatti, si individua una "connessione triadica" tra contraddittorio, difesa e procedimento di parifica. Sebbene le due fasi – quella relativa al controllo e, l'altra, attinente all'impugnativa - siano diverse sul piano temporale, le stesse esibiscono una medesimezza sotto il profilo oggettuale. L'oggetto, infatti, sarebbe costituito dai saldi e dai vincoli di bilancio.

Pertanto, come sottolineano i giudici, il ricorso, lungi dall'integrare una "mera impugnativa dell'atto"[73], costituisce un gravame in senso stretto. Si tratta, dunque, di un controllo che deve essere riferito al giudizio che è stato compiuto dal giudice di primo grado sulla base di quei motivi indicati dal ricorrente, senza che,

---

della difesa e garantisce a ciascuno dei destinatari del provvedimento del giudice di poter influire sul contenuto del medesimo; detto principio, quindi, non è riferibile solo all'atto introduttivo del giudizio, ma deve realizzarsi nella sua piena effettività durante tutto lo svolgimento del processo".

[67] Considerato in diritto n. 7.

[68] Considerato in diritto n. 7.1.

[69] In materia di litisconsorzio si badi, tra l'altro, a quanto stabilito da Cass. civ., sez. I, 7 marzo 2006, n. 4890 secondo cui "*Si ha litisconsorzio necessario, oltre che nei casi espressamente previsti dalla legge, allorquando la decisione richiesta, indipendentemente dalla sua natura (di condanna, di accertamento o costitutiva), è di per sé inidonea a spiegare i propri effetti, cioè a produrre un risultato utile e pratico, anche nei riguardi delle sole parti presenti, stante la natura plurisoggettiva e concettualmente unica e inscindibile sia in senso sostanziale, sia, alle volte, in senso solo processuale, del rapporto dedotto in giudizio, nel quale i nessi fra i diversi soggetti, e tra questi e l'oggetto comune, costituiscono un insieme unitario, con conseguente immutabilità del rapporto medesimo ove non vi sia la partecipazione di tutti i suoi titolari*".

[70] Sul punto si veda Corte conti, Sez. riun. spec. comp, n. 55/2016. Si legge*: "Il Collegio è consapevole che la scadenza – medio tempore intervenuta del termine di attuazione del piano di riequilibrio ha già delineato un quadro di complessiva insostenibilità ed incongruenza dello stesso, ma tuttavia ritiene che le fasi articolate dalla legge e relativa all'approvazione o diniego del piano con apposita ed impugnabile delibera dovevano essere rispettate, anche per consentire al Comune di esercitare un diritto al contraddittorio. 6. In conclusione queste Sezioni riunite ritengono che il mancato rispetto dell'archetipo procedurale come delineato dal legislatore in termini vincolanti (quand'anche in qualche modo giustificabile nella fattispecie da obiettive specificità della sequenza temporale) comporta la necessità di annullare la sentenza impugnata, senza peraltro che ciò implichi (come pur vorrebbe parte ricorrente) una valutazione sulla congruità del piano o sul raggiungimento degli obiettivi*".

[71] S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione europea, op. cit.,* p. 5.

[72] Si vedano, tra gli altri, F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 56 ss; M.T. D'URSO, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in *Riv. Corte conti*, 2021, 3, pp. 56 ss.

[73] Considerato in diritto n. 10.

come rilevato altrove[74], vi sia alcuna automaticità dell'effetto devolutivo. Il ricorso alle Sezioni Riunite, quindi, ha l'effetto di determinare la prosecuzione di un giudizio in un unico grado che resta officioso e necessario[75]. Peraltro, tale peculiarità è elevata a fondamento sostanziale del procedimento di parificazione, logicamente connessa allo scopo istituzionale dello stesso rito in funzione della pubblicità e della "sincerità" delle informazioni contabili, nonché allo scopo di "preservare le prerogative degli enti territoriali"[76] in funzione dei diritti costituzionali del giusto processo e della difesa.

La fase dell'impugnativa, inoltre, è caratterizzata dalla c.d. "doppia perimetrazione"[77], oltre ad essere qualificata come "eventuale". Il *thema decidendum*, infatti, è costituito dall'oggetto del controllo della prima fase, nonché dagli specifici motivi di ricorso afferenti alla seconda fase. In questo senso, proprio la sentenza in commento ha chiarito che le Sezioni Riunite non possono replicare l'indagine del primo giudice, ciò in quanto esse devono limitarsi "*agli elementi probatori contenuti negli atti raccolti nel fascicolo d'ufficio, e a quelli prodotti con gli atti e i documenti del contraddittorio delle parti sostanziali indicate dagli art. 124 c.g.c., nonché sugli altri elementi eccezionalmente raccolti da questo Giudice ai sensi dell'articolo 128, co. 2, c.g.c e nel rispetto dei limiti arrecati della disciplina processuale delle 'impugnazioni (art. 129 c.g.c.*)"[78].

Il procedimento di parificazione, dunque, si caratterizza per essere un processo di "diritto obiettivo" che ha lo scopo, come chiarito in altre occasioni, di restituire agli enti territoriali un "risultato contabile certo"[79].

Tanto precisato, dunque, il giudizio dinanzi alle Sezioni Riunite sembra atteggiarsi quale *revisio prioris istantiae*[80].

3.4. Sezioni riunite in speciale composizione e funzione nomofilattica.

Come anticipato in apertura, l'ulteriore profilo ermeneutico attiene alla specialità del giudizio reso innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione[81].

Si è osservato come il carattere speciale della composizione costituisca il "fulcro del sistema giustiziale elaborato con il d.l. n. 174/2012"[82].

La sentenza in esame lega inscindibilmente la peculiare connotazione del giudizio di parifica, articolato nella forma "bifasica" della "decisione" e della "relazione", e le garanzie giurisdizionali (diritto al contraddittorio), nell'ambito della natura "unitaria" della procedura medesima. Sebbene, infatti, l'unitarietà della procedura sia impressa dal comune intento teleologico cui essa pare istituzionalmente diretta, le esigenze di garanzia, come chiarito dal collegio, riguarderebbero soltanto la "decisione" che, tra l'altro, è suscettibile di "formare un giudicato di accertamento sul saldo ad una certa data"[83]. La relazione, infatti, assolverebbe ad una funzione di referto. I due atti sarebbero teleologicamente connessi dal fine comune di fornire un'informazione completa in merito allo stato di legalità del ciclo di bilancio ad una certa data.

Le garanzie strettamente intese si caratterizzerebbero per la loro duplice natura, oggettiva e soggettiva.

Quanto a quelle di natura schiettamente soggettiva, le stesse sarebbero assicurate dalla possibilità di impugnare le deliberazioni di controllo innanzi alle Sezioni Riunite.

---

[74] S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione europea, op. cit.,* p. 7.

[75] Questo passaggio è ben chiarito da Corte Conti, Sezioni Riunite spec. comp., n. 9/2023.

[76] Il riferimento è ancora a Corte Conti, Sezioni Riunite spec. comp., n. 9/2023.

[77] Si badi a quanto chiarito da Corte Conti, Sezioni Riunite spec. comp., n. 2/2023. Il collegio ha chiarito che il giudizio di controllo in unico grado ha ad oggetto la "*legittimità dei saldi, degli obiettivi e delle coperture predisposti da enti che si trovano nello 'stato' di crisi di cui all'art. 243-bis co.1 TUEL*". Invero, proseguono i giudici, "*il giudizio officioso della Sezione di controllo non si instaura sull'atto, ma sul processo allocativo nell'arco di tempo pluriennale considerato nel PRFP*". Nello specifico, per ciò che in questa sede assume rilievo, "*Nella fase che si svolge dinanzi a queste Sezioni, tale 'rapporto' viene devoluto nei limiti dei motivi specifici del ricorso e delle domande ed eccezioni della parte pubblica*".

[78] Considerato in diritto n. 10.2.

[79] Corte Conti, Sezioni Riunite spec. comp., n. 9/2023.

[80] Così come confermato da Corte Conti, Sezioni Riunite spec. comp., n. 9/2021.

[81] Sul punto sia consentito il rinvio a S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione europea,* op. cit.

[82] F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, *op. cit*., p. 65.

[83] Considerato in diritto 17.2.

Più problematica l'essenza sistematica delle garanzie "oggettive". Tali garanzie sarebbero inscindibilmente connesse alla funzione nomofilattica riconosciuta alle Sezioni Riunite[84-85].

La nomofilachia, quale componente dell'esercizio della giurisdizione, anche con riferimento alle modifiche del 2006[86], è divenuta lo strumento con cui il Legislatore ha inteso governare l'"impetuosa fluidità del diritto contemporaneo"[87]. Si tratterebbe, in definitiva, di un medicamento alla crisi che affascia il diritto positivo, nel tentativo di costituire un utile riparto "all'incertezza e alla fluidità dell'esperienza giuridica postmoderna".

La funzione di garanzia dell'uniforme interpretazione della legge e dell'unità del diritto oggettivo nazionale sarebbe da rinvenire, a parere dei giudici, nell'articolo 65 r. d. n. 21/1941 e nella posizione di "organo di vertice della giurisdizione contabile le cui pronunce non sono in alcun modo riformabili"[88].

La previsione di cui all'articolo 11, comma 1, c. g. c., relativa al compito di assicurare "l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile" sarebbe, invero, assicurata dalla natura "suprema ed unitaria" dell'organo *de quo*, collocato "al punto terminale dei procedimenti di controllo".

Non desta perplessità la circostanza per cui l'esercizio della funzione nomofilattica presupporrebbe, come pure sembra preoccuparsi il collegio, "meccanismi preliminari di rimessione ed effetti conformativi". In questa sede, infatti, non sarebbe possibile rinvenire meccanismi di tal fatta.

Tale circostanza sarebbe confermata dalla già richiamata natura unitaria del rito in oggetto, nonché dal fatto che l'esercizio delle funzioni è sollecito dalle medesime parti ricorrenti[89].

La capacità di incidere sulle situazioni giuridiche soggettive, ai sensi dell'articolo 24 Cost., determina la riconducibilità alle Sezioni Riunite in speciale composizione di una funzione nomofilattica[90].

La scelta legislativa di attribuire a tale organo una giurisdizione esclusiva da esercitarsi in unico grado non è andata esente da critiche[91]. Si è messo in evidenza, infatti, come i dubbi ermeneutici maggiormente problematici avessero riguardato, originariamente, la natura "speciale" di siffatto giudice, nonché una preoccupante "commistione tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale"[92]. La stessa letteratura, però, ha avuto modo di osservare come l'intervento delle Sezioni Unite, nel 2014, abbia contribuito a mitigare tali

---

[84] Sul punto si veda l'opinione contraria di E. TOMMASINI, *La decisione di parifica e l'inquadramento del procedimento da seguire: le Sezioni riunite in speciale composizione applicano le norme processuali e le conseguenti sanzioni anche alla fase di controllo*, in *Riv. Corte conti*, 3, 2024, pp. 181-185.

[85] Sulla funzione nomofilattica e, più in generale, sulla nomofilachia si veda il contributo di G. CANZIO, *Nomofilachia e diritto giurisprudenziale*, in *Dpc*, 2017, pp. 1-6. L'A. ripercorre il ruolo della nomofilachia in rapporto alla "fattispecie", alle "fonti" e al "solipsismo". La nomofilachia costituirebbe la "risposta legislativa alla postmodernità del discorso giuridico". Più in generale, sulla funzione dell'interpretazione, E. PARESCE, *Interpretazione* (filosofia) Voce, in *Enc. dir*., 1972, pp. 1-87; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.* Annali, IX, 2016, 426 ss; M. VOGLIOTTI, *Lo scandalo dell'ermeneutica per la penalistica moderna*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XLIV, 2015, 131 ss.; E. LUPO, *Il ruolo della Cassazione: tradizione e mutamenti*, in *Arch. pen.*, 2012, 155 ss.

[86] D. lgs. 2 febbraio 2006, n. 40.

[87] G. CANZIO, *Nomofilachia e diritto giurisprudenziale*, in *Dpc*, 2017, p. 2.

[88] Considerato in diritto n. 18.2.

[89] Si veda C. CHIARENZA, P. EVANGELISTA, *Il giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, in La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*., *op. cit*., p. 759 ss. Si legge "*In secondo luogo si tratta di giudizi in tema di giurisdizione contabile esclusiva, avviati non d'ufficio ad iniziativa di altri organi della Corte dei conti, ma ad istanza di parte ovvero di entità pubbliche portatrici di diritti ed interessi che potrebbero essere lesi dai sopra richiamati provvedimenti e deliberazioni in tema di contabilità pubblica: in questi casi è previsto infine l'intervento obbligatorio del Procuratore generale ai sensi dell'articolo 127, comma 2, c.g.c."* (C. CHIARENZA, P. EVANGELISTA, *op. cit.,* p. 759)

[90] F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, p. 66. Osserva l'A. "*La prerogativa del giudice nomofilace, inoltre, non riguarda solo le questioni sostanziali del diritto del bilancio, ma, inevitabilmente, anche quelle procedurali (specificamente del controllo), poiché egli può ritrovarsi a conoscere di ricorsi che lamentano e veicolano quaestiones iuris che attengono al rispetto delle garanzie costituzionali dei controllati*".

[91] F. VETRÒ, *La Corte dei conti: l'organizzazione e i giudici*, in AA.VV., *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 12 ss.

[92] Corte conti, Sez. riun. spec. Comp, n. 23/2019, su cui il redazionale *L'oggetto della giurisdizione contabile delle sezioni riunite in speciale composizione è il bilancio come bene pubblico, dinamicamente inteso,* 2020.

perplessità, fondando la speciale giurisdizione sull'articolo 100 Cost. e, dunque, sulla necessità legislativa di costituire un coordinamento tra la funzione di controllo e la funzione giurisdizionale[93].

La letteratura, dal canto suo, ha evidenziato come detta giurisdizione debba essere inquadrata nel modello di giurisdizione oggettiva[94], ciò in quanto l'esercizio della summenzionata funzione parrebbe conformarsi in termini differenti rispetto a quello del pubblico ministero, sul cui ruolo, peraltro, si discute vivacemente[95]. Si è osservato come l'oggetto del giudizio dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione sia caratterizzato da connotati di eterogeneità e onnicomprensività rispetto alla c.d. "legalità di bilancio"[96]. Il raggio d'azione, dunque, è tale da attenere, non solo all'accertamento di illegittimità o di irregolarità di un singolo atto ma, più in generale, allo "stato del bilancio" che è da intendersi come un "ciclo" dinamico e non come atto o attività[97]. Ancora più efficacemente, si è chiarito come l'accertamento delle Sezioni regionali di controllo svolto sul bilancio degli enti territoriali si introietti e venga "*revisionato nelle forme del processo, attraverso gli interessi dei soggetti che fanno ricorso*"[98].

La giurisdizione, dunque, è "in unico grado": si evidenzierebbe, invero, una forma peculiare di fattispecie a formazione progressiva, già nota alle più autorevoli ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali. Le decisioni costituirebbero una sorta di "pronunciato cautelare" con l'effetto di stabilizzarsi in caso di mancata impugnazione.

In conclusione, richiamando quanto già oggetto di chiarimento da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo, non si tratta di interpretare analogicamente le norme in materia di giudizio di conto quanto, al contrario, di operare un'interpretazione integrata e sistemica delle norme costituzionali. La dimensione costituzionale del ciclo del bilancio, anche mediante la sua "elevazione" a "bene", conduce l'interprete a ritenere che la materia debba, necessariamente, essere regolata dai "principi generali" che, come affermato dal collegio giudicante, "*governano l'espletamento di funzioni neutrali da parte di un organo terzo giurisdizionale, quali, in particolare, il principio del contraddittorio e quello della pubblicità, del resto già ampiamente richiamati nelle deliberazioni interpretative e di orientamento sopra citate della Sezione delle autonomie e delle stesse Sezioni Riunite*"[99].

È, dunque, alla luce della dimensione costituzionale dei principi generali che deve essere risolta la questione oggetto della controversia nell'ambito del giudizio in unico grado dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione.

Sullo sfondo, si può comunque constatare che il processo di giurisdizionalizzazione dell'attività di controllo riporta il contraddittorio alla sua pienezza, a garanzia del diritto di difesa, superando la più angusta configurazione relegata alla dimensione amministrativa.

---

[93] F. VETRO, *La Corte dei conti: l'organizzazione e i giudici*, in AA.VV., *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo,* op. cit., p. 14.

[94] Come confermato da Sezioni riunite, sentenze 22 nn. 5/2013/EL e 14/2014/EL.
Sul punto si veda M. ANDREIS, *La giurisdizione contabile nella prospettiva storica: tra controllo e tutela*, in M. ANDREIS, R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 9 ss.

[95] Si rinvia a S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione europea, op. cit.,* p. 9 ss.

[96] S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione*, op. e loc. cit.

[97] In questi termini Corte conti, Sez. riun. spec. Comp., n. 23/2019.

[98] Nuovamente Corte conti, Sez. riun. spec. Comp., n. 23/2019.

[99] Corte conti, Sez. riun. controllo, n. 5/2022 (N.5/SSRRCO/QMIG/22).

PIAO E PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA NELL'ENTE LOCALE: LE COMPLESSITÀ DI UNA NECESSARIA INTEGRAZIONE[1]

di Livia Mercati
Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Perugia

SOMMARIO

1. Oggetto, metodo e finalità dell'indagine.
2. L'introduzione del PIAO e i suoi effetti sui documenti di programmazione finanziaria: il problema della programmazione del fabbisogno di personale.
3. Il PIAO e il sistema di bilancio: la relazione con i principi contabili generali.
4. Il PIAO tra 'complicazione' e 'complessità': alcune riflessioni conclusive.

ABSTRACT

Con il piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) il legislatore si pone finalità di semplificazione e trasparenza, collocando al suo interno numerosi 'piani' che le pubbliche amministrazioni avevano l'obbligo di redigere e approvare annualmente. All'interno del piano integrato, la sezione "Valore pubblico" - inteso come benessere economico, sociale, educativo, ambientale a favore dei cittadini e del tessuto produttivo - è forse quella che rappresenta la più significativa novità, potenzialmente idonea a mettere in luce, all'interno di ogni amministrazione, il rapporto tra ciò che si è programmato e ciò che si è concretamente eseguito. Per gli enti locali, altresì, la normativa che colloca il piano integrato a valle della programmazione finanziaria fa sorgere alcuni problemi di raccordo con le disposizioni vigenti per il complesso 'sistema di bilancio' che risulta dal Tuel, dal d.lgs. n. 118/2011 e dai principi contabili generali e applicati. L'indagine evidenzia questi problemi e ragiona sulle possibili soluzioni, tendendo a dimostrare che il piano integrato, al di là della sua principale funzione - semplificare ciò che è complicato dal punto di vista procedurale - mostra anche l'idoneità a rendere la complessità del 'sistema bilancio' meglio comprensibile alla cittadinanza.

Plan of activity and organization (PIAO) and financial program: the complexity of the integration
With the integrated plan of activity and organization (PIAO), the legislator sets himself the goal of simplification and transparency, placing in it numerous 'plans' that public administrations were required to draw up and to approve annually. Within the integrated plan, the section about "Public value" - understood as economic, social, educational and environmental well-being for citizens and businesses - perhaps represents the most significant innovation, potentially capable of highlighting, within each administration, the connection between what has been planned and what has actually been achieved. For local authorities, also, the integrated plan intervenes downstream of financial plannings, giving rise to some coordination issues with the budget system provisions and the general and applied accounting principles. The analysis highlights these issues and considers possible solutions, aiming to demonstrate that the integrated plan, beyond its main function – simplifying what is complicated from a procedural point of view – also has the potential to make the complexity of the 'budget system' more understandable to citizens.

1. Oggetto, metodo e finalità dell'indagine

Nei pochi anni che lo separano dal suo ingresso nell'ordinamento[2], il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) è stato oggetto di riflessioni dottrinali che ne hanno evidenziato la

[1] Il contributo è frutto di una riflessione svolta in occasione del Seminario di studio tenutosi a Venezia, Ca' Foscari, il 22 marzo 2024, su *La contabilità dei Comuni*; per gli atti del Seminario si rinvia al *VII Rapporto Ca' Foscari sui Comuni*, per i tipi della Castelvecchi, Roma, 2024. L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it.

[2] Com'è noto, il PIAO ha fatto ingresso nel nostro ordinamento a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 6, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza

"formidabile complessità" e la "intrinseca eterogeneità", sia sul versante organizzativo che su quello procedurale[3].

Le disposizioni che lo hanno introdotto non sono andate esenti da rilievi critici sul piano propriamente tecnico-giuridico: sono noti quelli del Consiglio di Stato con riguardo al ruolo e alla natura delle fonti secondarie nel percorso di completamento della disciplina[4]; altre perplessità sono emerse in relazione all'assorbimento in esso del piano per l'anticorruzione e la trasparenza[5].

Ragionando sulla sua principale funzione - cioè quella di rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni nell'ottica dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - particolare attenzione è stata dedicata alla peculiare visione unitaria e coordinata dei vari piani in esso assorbiti e al contenuto di prefigurazione e anticipazione delle scelte pubbliche nell'ottica del valore pubblico che, insieme all'importanza del governo dei processi, impattano su di un sistema amministrativo in "continuo apprendimento organizzativo"[6].

Se ne sottolinea, da un lato, una importante potenzialità, cioè quella di ulteriormente responsabilizzare l'amministrazione "al fine di garantire, nel lungo periodo, un raccordo tra programmato ed eseguito, due poli che nel corso degli anni sono rimasti talmente lontani da non apparire nemmeno collegati"[7]; dall'altro se ne mette in dubbio l'effettiva capacità semplificativa, soprattutto in relazione al mancato coinvolgimento delle amministrazioni nel passaggio dalla complessa stratificazione della pianificazione esistente ad una vera e propria pianificazione integrata[8].

Si inseriscono nella condivisibile perplessità in ordine alla tecnica 'semplificante' adottata dal legislatore anche le riflessioni che sottolineano il rischio di confondere, sul piano applicativo, la "complicazione" con la "complessità", rischio che prende corpo laddove le norme si limitino - come nel caso di specie - ad intervenire sulle sequenze procedimentali eliminando passaggi e accelerando

---

della giustizia", convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113. La normativa secondaria è stata completata con il d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 "Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione" e con l'adozione del d.m. 30 giugno 2022, n. 132, adottato dal Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro per l'Economia e le finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, recante la definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione. Il complesso della normativa appena richiamata costituisce una delle misure di riforma espressamente inserite nel PNRR, nell'ambito della Milestone M1C1-56 Riforma 1.9 – Riforma della pubblica amministrazione, da realizzarsi entro il 30 giugno 2022 (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2022*, in *corte.conti.it*, 51).

[3] Cfr., ad es., C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm*., n. 5, 2022, 614 ss. e part. 621.

[4] V., ancora, C. TUBERTINI, cit., 616, con riferimento a Cons. St., Sez. cons. atti normativi, parere 2 marzo 2022, n. 506. In tema, G. NAPOLITANO, *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, in *Giorn. dir. amm*., n. 2, 2022, 153 ss.; G. MOBILIO, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2011, 2 ss.; sul tema anche Corte cost., 4 giugno 2012, n. 149.

[5] Cfr. E. CARLONI, A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2022, 117 ss.; P. LOMBARDI, *PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del valore pubblico*, in *federalismi.it*, n.19, 2023, 186 ss.

[6] Così V. BRIGANTE, E. FACCIN, *La dimensione contemporanea della programmazione: il PIAO e l'importanza del governo dei processi*, in *VI Rapporto Ca' Foscari sui Comuni*, a cura di M. DEGNI, Roma, 2023, 172 ss. e part. 173.

[7] Cfr. V. BRIGANTE, E. FACCIN, cit., 192-193. Condivisibile anche l'approccio critico espresso dagli Autori con riguardo alla " […] relativa banalizzazione assiologica del termine semplificazione […] quasi come se la stessa semplificazione, al di là del concreto raggiungimento degli obiettivi, rappresenti un risultato di per sé» (cit., 172)..

[8] Per questo rilievo cfr., A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *federalismi.it*, n. 27, 2022, 186 ss. e spec. 208; per altri profili di criticità, v. ID., *Non perdiamo il piano Anticorruzione*, in *Corriere della Sera*, 24 luglio 2021; ID., *IL "Piano integrato di attività e organizzazione che verrà"*, in *Corriere.it*, 14 gennaio 2022; ID., *Una semplificazione che complica*, *ivi*, 31 agosto 2022; L. OLIVERI, *Il Piao slitta ma non rallenta*, in *Italia Oggi*, 31 dicembre, 2021; ID*., Sul Piao si ricomincia daccapo*, ivi, 4 marzo 2022; D. CEPIKU, E. DEIDDA GAGLIARDO, *Piao, necessario valorizzare specificità e diverso grado di maturazione dei sistemi di programmazione nei vari comparti*, *Il Sole 24ore*, 8 luglio 2022.

tempi (eliminare/ridurre le complicazioni), così trascurando proprio le complessità insite nella cura degli interessi pubblici[9].

In altre parole, il PIAO sembra presentare un difetto comune ai molti interventi di semplificazione che si sono succeduti nel tempo e cioè quello di puntare pressoché esclusivamente alla riduzione dei passaggi procedimentali, riducendo così la capacità dell'amministrazione di valutare molti interessi che invece meritano di essere presi in considerazione e spesso trasformandosi, sul piano applicativo, in fattori di ulteriori complicazioni[10]. Questo difetto, peraltro, può potenzialmente accentuarsi se si considera, da un lato, la correlazione tra le distinte funzioni che l'economia delle aziende pubbliche riconosce alla programmazione e alla pianificazione, affidando a quest'ultima il compito di tradurre "in termini economici e finanziari" gli "orientamenti e indirizzi futuri" espressi nella prima[11] e, dall'altro, la necessità della coerenza tra PIAO e documenti di programmazione finanziaria espressamente richiesta dal legislatore[12].

Alla luce di queste considerazioni, una riflessione ulteriore - a tre anni di distanza dall'introduzione del PIAO - sembra dunque opportuna, dedicando particolare attenzione alla relazione con gli strumenti più specificamente dedicati alla programmazione economico-finanziaria, nell'ottica di una possibile riforma della seconda parte del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL).

2. L'introduzione del PIAO e i suoi effetti sui documenti di programmazione finanziaria: il problema della programmazione del fabbisogno di personale

Preliminarmente è utile sottolineare che il PIAO non rappresenta una rivoluzione nel quadro normativo ma riprende e sistematizza principi già presenti. Già il d.lgs. n. 150 del 2009 elencava all'art. 8, tra gli ambiti di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, "l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività". Lo stesso decreto indica in più passaggi l'esigenza di rafforzare l'integrazione tra ciclo di *performance* e bilancio, azioni di sviluppo organizzativo e delle

[9] Nelle intenzioni del legislatore, infatti, il PIAO dovrebbe essere 'semplificante', perché assorbe molti degli adempimenti programmatori esistenti e ha, tra i suoi obiettivi, quello di "procedere alla costante e progressiva reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso" (così C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, cit., 615). Cfr., sul punto, CNEL, *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, in *cnel.it*, 121-122).

[10] In questo senso v., M. BOMBARDELLI, *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, 2021, 225. Sulla "semplificazione complicante", v. A. AINIS, *La semplificazione complicante*, in *Federalismi.it*, 18, 2014, 5. Impossibile, in questa sede, dare integralmente conto della corposa produzione dottrinale in materia di semplificazione amministrativa; indispensabile, comunque, oltre al lavoro già citato, il riferimento a M. BOMBARDELLI, *La semplificazione amministrativa: problemi e prospettive*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, III, Torino, 2012, 1827 ss.; ID., *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl*., 2015, 985 ss.

[11] La complessità di questa tematica esorbita i limiti della presente riflessione, evidenziandone però il profondo contatto con le discipline aziendalistiche e, in particolare, con gli studi in materia di economia delle aziende pubbliche. Per le parole riportate tra virgolette, v. R. MUSSARI, *Economia delle amministrazioni pubbliche*, II ed., Milano, 2017, 218-221. G. FARNETI, *Ragioneria pubblica*, Milano, 2004; ID., *Economia d'azienda*, Milano, 2007; P. SANTORO, *Contabilità e finanza pubblica*, Rimini, 2010. D'obbligo il richiamo, per l'approccio giuspubblicistico, a A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963 e, più di recente, a R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Dir. soc*., 2017, 647 ss.

[12] Il primo riferimento si rintraccia nell'art. 3, comma 1, lett. a), d.m. n. 132/2022, il quale prevede che la sottosezione "Valore pubblico" debba riportare i "risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, *programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione*"; il secondo è collocato nell'art. 8, comma 1 del medesimo decreto in base al quale "Il Piano integrato di attività e organizzazione (…) *assicura la coerenza dei propri contenuti ai documenti di programmazione finanziaria, previsti a legislazione vigente per ciascuna delle pubbliche amministrazioni, che ne costituiscono il necessario presupposto*". I Corsivi sono dell'Autrice.

competenze, anticorruzione. Nella stessa direzione sono poi andate le Linee Guida del Dipartimento della Funzione pubblica[13], i Piani Nazionali Anticorruzione dell'ANAC - che hanno introdotto il principio dell'integrazione tra gestione della *performance* e gestione dei rischi e il principio della protezione del VP[14] - e le relazioni del CNEL nelle quali è stato approfondito il concetto di VP e le metodologie di creazione e protezione, proprio a partire dal PIAO[15].

È stato però recentemente rilevato che è solo dalla specifica disciplina del PIAO che emerge "per la prima volta una definizione di valore pubblico", che individua quali obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa "l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo"[16]; questa definizione, si sottolinea, "non potrà rimanere un corpo estraneo al sistema contabile e quest'ultimo dovrà porsi la questione della relazione tra le diverse misure e le diverse finalità"[17], questione che, al momento, non sembra essere stata tenuta nella giusta considerazione dal legislatore, ma la cui importanza si è già evidenziata per alcuni significativi aspetti problematici.

Tenendo in considerazione che la normativa mette il PIAO in fondo al processo di programmazione finanziaria, in coda sia al bilancio di previsione che al Piano esecutivo di gestione (PEG)[18], il primo di questi aspetti riguarda alcune (inevitabili) modifiche al contenuto dei documenti nei quali erano originariamente contenuti i piani poi confluiti nel PIAO[19].

Di fatto, inserendo nel PIAO gli obiettivi di *performance* dell'ente - prima contenuti nel PEG - si accentua, di quest'ultimo, la fisionomia di documento di programmazione quasi esclusivamente finanziario.

Il secondo aspetto, inizialmente non tenuto in considerazione dal legislatore, deriva dall'inserimento nel PIAO del piano triennale del fabbisogno di personale (sottosezione 3.3., intitolata "Organizzazione e capitale umano") il quale, secondo il principio contabile applicato 4.1 concernente la programmazione, è ricompreso nel contenuto minimo della sezione operativa del Documento unico di programmazione (DUP), generando una sorta di 'bilocazione' del piano triennale del fabbisogno di personale nel DUP e nel PIAO. Si è così prodotto, sul versante applicativo, un evidente corto circuito, poiché i due documenti hanno funzioni, tempistiche e *iter* di approvazione completamente diversi e poiché, tra l'uno e l'altro, è indispensabile l'approvazione del bilancio di previsione i cui tempi, con grande frequenza negli enti locali, richiedono l'utilizzo dell'esercizio provvisorio.

Più in particolare, sulla relazione DUP/PIAO, viene in rilievo l'allegato 4/1 - nella versione introdotta con il d.m. 29 agosto 2018 - nella parte in cui dispone(va) che "Nel caso in cui la legge preveda termini di adozione o approvazione dei singoli documenti di programmazione successivi a quelli previsti per l'adozione o l'approvazione del DUP, tali documenti di programmazione possono essere adottati o approvati autonomamente dal DUP, fermo restando il successivo inserimento degli

---

[13] V. *Linee Guida* 2017, 2018, 2019, 2021 del Dipartimento della Funzione pubblica, in *funzionepubblica.gov.it*, che hanno introdotto i principi della natura selettiva del Piano, della creazione di VP, della valutazione partecipativa ai fini della creazione di VP riconosciuto e condiviso.

[14] Più in particolare, con riguardo alla relazione tra valore pubblico e disciplina di prevenzione della corruzione, si rinvia alle considerazioni di A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, cit., 196-200.

[15] In questi termini, cfr. CNEL, *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, in *cnel.it*, 170; E DEIDDA GAGLIARDO, R. SAPORITO, *Il Piao come strumento di programmazione per la creazione di valore pubblico*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 4, n. 2, 2021, 196 ss.; per un'analisi del 'valore pubblico' che prescinde dall'introduzione del PIAO, cfr., L. PAPI, *Un modello di governo del valore pubblico verso il benessere equo e lo sviluppo sostenibile*, Milano, 2021.

[16] Così E. CINQUE, R. CIVITILLO, P. RICCI, *La riforma* accrual *nei sistemi di contabilità pubblica*, in questa *Rivista*, 19 marzo 2024, in riferimento all'art. 3, comma 1, lettera a), punto 4) del d.m. 30 giugno 2022, n. 132.

[17] V. E. CINQUE, R. CIVITILLO, P. RICCI, cit., 6-7.

[18] Su questa relazione cfr., *ex multis*, CNEL, *Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 2021, cit., 161.

[19] Infatti, l'art. 1, comma 4, d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 (che individua i contenuti del PIAO), sopprime il terzo periodo dell'art. 169, comma 3-*bis* del TUEL, che recitava: "Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel Piano esecutivo di gestione".

stessi nella nota di aggiornamento al DUP". Pertanto, nel silenzio del legislatore, la soluzione che poteva prospettarsi era quella di collocare la programmazione del fabbisogno di personale nel PIAO, per poi inserirla nella nota di aggiornamento al DUP dopo l'approvazione del PIAO medesimo.

Questa soluzione, tuttavia, non ha trovato accoglienza soprattutto da parte dei revisori, che hanno sempre richiesto che la programmazione del personale fosse ricompresa nel DUP prima che nel PIAO, rendendo così necessaria, nella prassi, la duplicazione dei relativi adempimenti; dunque, nonostante la finalità dichiaratamente semplificante del PIAO[20], sarebbe stato necessario, secondo parte della dottrina, "un doppio livello: una programmazione 'alta' da inserire nel DUP" - consistente nella definizione del *budget* assunzionale nel rispetto dei vincoli finanziari e nella sua distribuzione fra le diverse missioni – "e una programmazione 'più operativa', da inserire nel PIAO", recante la disciplina specifica delle procedure assunzionali"[21].

Il problema della relazione tra DUP e PIAO quanto alla programmazione del fabbisogno di personale è stato affrontato anche dalla Commissione Arconet, in risposta ad un quesito nato in relazione al 'passaggio' da un ciclo di programmazione a quello successivo. Più in particolare, si chiedeva alla Commissione se gli stanziamenti del bilancio di previsione degli enti locali riguardanti la spesa di personale dovessero essere predisposti sulla base dell'ultimo PIAO approvato (in coda alla programmazione dell'anno precedente) oppure sulla base del DUP e della nota di aggiornamento al DUP, relativi al triennio successivo.

Sul punto, il chiarimento di Arconet ricorda che il PIAO "è uno strumento di programmazione adottato al termine del ciclo della programmazione finanziaria previsto dall'allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011. Nel corso dell'esercizio, gli enti locali avviano il ciclo della programmazione relativo al triennio successivo, approvando il DUP, la nota di aggiornamento al DUP, il bilancio di previsione ed il PEG. In coerenza con il quadro finanziario definito da tali documenti, per ciascun triennio di programmazione, il PIAO è adottato entro il 31 gennaio di ogni anno o, in caso di rinvio del termine di approvazione del bilancio di previsione, entro i 30 giorni successivi all'approvazione di tale documento contabile. Risulta, pertanto, evidente che in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, gli enti locali non possono determinare gli stanziamenti riguardanti la spesa di personale sulla base del Piano dei fabbisogni di personale previsto nell'ultimo PIAO approvato, riguardante il precedente ciclo di programmazione, ma devono tener conto degli indirizzi strategici e delle indicazioni riguardanti la spesa di personale previsti nel DUP e nelle eventuale nota di aggiornamento al DUP relativi al medesimo triennio cui il bilancio si riferisce"[22].

Ulteriormente, anche la Corte dei conti si è occupata della tematica, essendo stata chiamata a fornire un parere in merito alla possibilità, per l'ente locale, di assumere personale sulla base del PIAO, nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione, aggiornando solo l'apposita sezione 3.3[23].

---

[20] Sul rapporto tra integrazione e semplificazione, v. F.M. BATTISTA, P. ERAMO, *Il PIAO: un contenitore ancora privo di contenuti*, in *Gazzettaamministrativa.it*, che sottolineano come il PIAO non è "semplificazione", ma uno strumento per perseguirla, in rapporto di mezzo a fine.

[21] Cfr., M. BARBERO, *La programmazione di fabbisogno di personale fra DUP e PIAO*, in *lapostadelsindaco.it*, 3 gennaio 2023.

[22] V. ARCONET, *FAQ51*, 16 febbraio 2023, in *rgs.mef.gov.it*. Sul valore giuridico delle FAQ, cfr. Cons. Stato, Sez. I, par. 16 giugno 2021, n. 1275; il parere esclude che le FAQ possano essere assimilate ad una fonte del diritto, primaria o secondaria che sia, pur ponendosi nella loro atipicità, "a metà strada tra le disposizioni di carattere normativo, per loro natura (almeno di regola) generali e astratte e inidonee quindi a prevedere ogni loro possibile applicazione concreta, e il singolo esercizio della funzione amministrativa da parte di una pubblica amministrazione […] per quanto non vincolanti, le FAQ orientano i comportamenti degli interessati e non possono essere considerate *tamquam non essent*".

[23] In questo caso, la richiesta di parere ha avuto origine dall'esigenza "di coordinare le disposizioni che regolano la gestione della spesa per gli enti locali in esercizio provvisorio (art. 163, comma 1, TUEL) con quelle concernenti la programmazione del fabbisogno e il reclutamento di personale, approfondendo, in particolare, il tema dei rapporti intercorrenti tra lo strumento introdotto dall'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con

La soluzione proposta dalla Sezione siciliana è stata nel senso della necessità di predisporre - per poter procedere ad assunzioni durante l'esercizio provvisorio - un (intero) PIAO adottato in via provvisoria che sia conforme "agli stanziamenti del bilancio in corso di gestione e ai vincoli dettati per l'assunzione di impegni di spesa durante tale fase", così valorizzandone la funzione principale, cioè quella del necessario coordinamento tra i piani assorbiti e tra questi e la programmazione più strettamente finanziaria[24].

In sintesi, dalle considerazioni appena svolte si comprende come, in sede di prima applicazione, l'intento 'semplificante' sotteso alla disciplina del PIAO sia stato non del tutto efficace a causa dello scarso coordinamento con la disciplina vigente, soprattutto con quella contenuta nel principio contabile applicato della programmazione.

È così intervenuto il d.m. 25 luglio 2023 il quale - modificando il paragrafo 8.2. del principio contabile applicato 4/1 - ha optato per il 'doppio livello', affermando che la Sezione operativa del DUP deve contenere la programmazione delle risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale entro i limiti di spesa e della capacità assunzionale dell'ente in base a normativa vigente (determinata sulla base della spesa per il personale in servizio e di quella connessa alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi). "La programmazione di tali risorse finanziarie costituisce dunque il presupposto necessario per la formulazione delle previsioni della spesa di personale del bilancio di previsione e per la predisposizione e l'approvazione del Piano triennale dei fabbisogni di personale nell'ambito della sezione Organizzazione e capitale umano del Piao"[25].

Alla luce di queste considerazioni sembra allora possibile affermare che, per un buon funzionamento dell'intero 'sistema bilancio', - all'interno del quale il PIAO andrebbe collocato per la sua funzione di raccordo tra dimensione finanziaria e dimensione amministrativa - risulta di fondamentale importanza anche il rispetto delle tempistiche previste per ciascun 'passaggio', tempistiche che invece sono spesso condizionate da fattori esterni all'ente locale, connessi soprattutto a quelle dell'approvazione del bilancio statale e/o di quello regionale[26]. Il prolungamento dei tempi di approvazione e formazione del bilancio è, cioè, nella maggioranza dei casi, determinato dalla necessità di verificare le condizioni normative e finanziarie che restano incerte fino alla fine dell'anno e, spesso, fino ai primi mesi del primo anno al quale si riferisce la programmazione.

È plausibilmente anche in quest'ottica che il d.m. 25 luglio 2023[27] introduce nel principio contabile applicato della programmazione il c.d. *bilancio tecnico* (bilancio di previsione a legislazione vigente

---

modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 (Piano integrato di attività e organizzazione) e gli altri atti di programmazione di natura prettamente finanziaria (tra i quali, segnatamente, il bilancio di previsione), anche in relazione all'inquadramento sistematico e all'esegesi della disposizione di cui all'art. 3-*ter* del medesimo decreto-legge, avente ad oggetto la modifica della disciplina relativa alla sanzione del divieto di assunzione del personale nei confronti degli enti locali che non rispettino i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché per la trasmissione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche dei medesimi documenti (disciplina contenuta nell'articolo 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160)".

[24] Cfr. Corte dei conti, Sezione controllo Regione Sicilia, Par.15 febbraio 2023, n. 48, in *corte.conti.it*, reso in seguito alla richiesta del Comune di Lampedusa e Linosa; in tema, cfr. R. VENERI, *L'impatto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione sugli strumenti di programmazione degli enti locali*, in *Il diritto amministrativo.it*, 22 agosto 2023; C. POLINI, *"PIAO" e miglioramento dell'attività amministrativa (a partire da una recente pronuncia del giudice contabile)*, in *giustiziainsieme.it*, 26 ottobre 2023.

[25] Per conseguenza, anche l'attività di controllo dell'organo di revisione degli enti locali sui Piani dei fabbisogni di personale si è spostata dal DUP al PIAO; cfr. G. ZEPPA, *Controlli sul personale, novità per gli organi di revisione*, in *ancrel.it*, che tiene conto della riforma del principio contabile applicato 4/1.

[26] V., M. COLLEVECCHIO, *PIAO e bilancio: un nesso inscindibile*, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2022; M. SAVAZZI, *Il Piao entra pienamente nel circuito di programmazione degli enti locali*, in *lapostadelsindaco.it*, 9 novembre 2022.

[27] Cfr. paragrafi 9.3.1 – 9.3.6, inseriti dall'art.1, lett. k) del d.m. 25 luglio 2023.

e ad amministrazione invariata), presentato dal responsabile del servizio finanziario ai responsabili dei servizi e alla Giunta, unitamente ad un "atto di indirizzo" coerente con il DUP (anche se non ancora approvato dal Consiglio)[28] che potenzialmente può condizionare anche il PIAO.

La novità è descritta da alcuni come la sistematizzazione di una prassi diffusa, sia pure con modalità differenziate, nella gran parte degli enti, collegata ad una *road map* finalizzata ad accompagnare e facilitare il completamento del percorso nei tempi previsti; altri, invece, ne sottolineano la assoluta novità, per il fatto che il bilancio tecnico deve essere 'quadrato', sia in termini di competenza che di cassa, fin dalla sua presentazione, da parte del responsabile del servizio finanziario, ai responsabili dei servizi e alla giunta comunale[29].

Tuttavia, per quanto comprensibile, l'intento 'acceleratorio' che contraddistingue l'introduzione del bilancio tecnico sembra incidere in modo eccessivo sull'autonomia regolamentare dell'ente - così come definita dall'art. 152, TUEL; alcuni dei contenuti del d.m. in esame, infatti, sono eccessivamente condizionanti, poiché hanno inserito con norme 'di dettaglio' un 'processo' - scandito da rigidi adempimenti intermedi - a carattere sostanzialmente organizzativo che non necessariamente impatta sul risultato finale, mentre, invece, sicuramente mortifica "il carattere politico delle decisioni che sottostanno alla formazione del bilancio". Peraltro, il mancato rispetto delle nuove tempistiche potrebbe esporre l'ente a rilievi in sede di controllo e finisce per inasprire la già non semplice dialettica "tra livelli amministrativi e livelli politici e tra enti, revisori e sezioni regionali della Corte dei conti", non tenendo conto, invece, delle "delicate problematiche connesse alla certezza delle risorse disponibili e al carattere politico non solo delle decisioni che sottostanno alla formazione del bilancio, dello stesso processo che porta alla sua formulazione finale"[30].

3. Il PIAO e il sistema di bilancio: la relazione con i principi contabili generali

L'analisi fin qui condotta sembra avere sufficientemente dimostrato la necessarietà della interazione del PIAO non solo con la programmazione finanziaria, ma anche con i principi contabili applicati e dunque, in linea più generale, con l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Se si accoglie questa impostazione, e quindi si ragiona avendo presente la funzione complessivamente sottesa al d. lgs. n. 118/2011, sembra sia possibile affermare, innanzi tutto, che l'introduzione del PIAO risponde - oltre che all'esigenza semplificatoria - anche ad una logica 'armonizzante'.

Infatti, tra gli scopi principali del processo di armonizzazione contabile, è presente il rafforzamento della programmazione, che viene definita "un circuito, un processo per aggiornamenti progressivi il cui obiettivo è di condurre verso un percorso di coerenza valoriale, quali-quantitativa e finanziaria tramite il quale si formalizzano i contenuti della volontà dell'Ente"[31], caratteristiche alle quali sembra corrispondere l'intera logica sottesa al PIAO e, più in particolare, quella che contraddistingue la sezione dedicata al valore pubblico.

Sembra allora possibile ragionare sul PIAO assumendone l'inserimento nel processo programmatorio dell'ente locale e metterne in luce i necessari punti di connessione con i principi

---

[28] Cfr. Principio contabile applicato 4/1, par. 9.3.1, primo alinea del primo capoverso. Nel suo complesso, l'integrazione è stata introdotta in attuazione dell'art. 16, comma 9-*ter*, d.l. 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 settembre 2022, n. 142. La disposizione richiede che "per favorire l'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali entro i termini previsti dalla legge", nell'allegato 4/1, d.lgs. n. 118/2011, riguardante la programmazione, siano "specificati i ruoli, i compiti e le tempistiche del processo di approvazione del bilancio…, anche nel corso dell'esercizio provvisorio".

[29] Nel primo senso v. M. BARBERO, *Il "bilancio tecnico" secondo il D.M. 25 luglio 2023*, in *larivistadelsindaco.it*, 11 settembre 2023; nel secondo: V. IFEL-ANCI, *Nota di approfondimento: DM 25 luglio 2023 di aggiornamento dei principi contabili, con particolare riferimento al processo di formulazione e deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali (GU del 4 agosto 2023)*, in *anci.it*, 14 settembre 2023.

[30] Cfr., IFEL-ANCI, *Nota di approfondimento,* cit., 1-2.

[31] Così G. FIORILLO, C. LOMBARDI, *Gli strumenti di programmazione finanziaria dell'Ente locale, con particolare riferimento al Piano della* performance, in *filodiritto.com*, 26 aprile 2023.

contabili generali, che dell'armonizzazione rappresentano la struttura fondante, non fosse altro che per la loro intrinseca maggiore 'stabilità' rispetto ai principi contabili applicati[32].

Peraltro, poiché anche il TUEL, in numerose disposizioni, fa riferimento ai principi contabili, l'analisi può mostrarsi utile nell'ottica di una riforma razionalizzante della Parte II in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, posto che molti dei "Principi generali o postulati" contenuti nell'All. 1, d. lgs. n. 118/2011 sono anche 'tradizionalmente' presenti nel TUEL; esiste però, tra gli uni e gli altri, una differenza importante, poiché solo i primi si riferiscono al "sistema di bilancio" nel suo complesso, mentre quelli del TUEL - e segnatamente quelli richiamati dall'art. 162 - sono più 'centrati' sul bilancio di previsione finanziario[33].

Ora, sebbene il PIAO non possa essere considerato, per struttura e funzione, un documento contabile, il suo inserimento all'interno del "sistema di bilancio" si manifesta necessario e utile non solo perché la legge ne sancisce il collegamento con la programmazione finanziaria, ma anche perché la sua struttura e la sua funzione risultano, per molti aspetti, in piena sintonia con i "Principi contabili generali" introdotto *ex novo*, oppure maggiormente specificati, dal DLGS n, 118/2011.

Per comprendere questo tipo di ragionamento si può prendere ad esempio il "Principio della coerenza", così come descritto al n. 10, all. 1, d. lgs. n. 118/2011: "Occorre assicurare un nesso logico e conseguente fra la programmazione, la previsione, gli atti di gestione e la rendicontazione generale", con evidente riferimento al sistema di bilancio nel suo complesso e ai documenti finanziari che lo compongono; ma, proseguendo, nello stesso principio si legge che "La coerenza implica che queste stesse funzioni ed i documenti contabili *e non*, ad esse collegati, siano strumentali al perseguimento dei medesimi obiettivi"[34].

Anche il Principio contabile generale n. 5 (veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità) appare in sintonia con la struttura e la funzione del PIAO e del valore pubblico in esso espresso, laddove afferma che "Nel rispetto del principio di comprensibilità, i documenti della programmazione esplicitano con chiarezza, il collegamento tra: il quadro complessivo dei contenuti della programmazione; i portatori di interesse di riferimento; le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili; le correlate responsabilità di indirizzo, gestione e controllo".

Analogamente può ragionarsi per il Principio contabile generale n. 6, "Significatività e rilevanza", soprattutto con riguardo alla possibilità di "influenzare le decisioni degli utilizzatori prese sulla base del sistema di bilancio".

---

[32] La versione attualmente vigente dei "Principi generali o postulati", previsti all'all. 1, d. lgs. n. 118/2011 è quella modificata dal d.m. 1 settembre 2021, il quale ha inciso, in realtà, solo sul "Principio della competenza finanziaria", così come i decreti precedenti.

[33] La Parte seconda del TUEL, dedicata all'ordinamento finanziario e contabile, contiene in numerosi articoli il richiamo ai principi generali. Ad esempio, l'art. 149, rubricato "Principi generali in materia di finanza propria e derivata", si riferisce, tramite una riserva di legge, all'autonomia finanziaria di entrata e al coordinamento della finanza pubblica; l'art. 150 attribuisce alla legge l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e la definizione dei "principi in materia di programmazione, gestione e rendicontazione"; l'art. 151, rubricato "Principi generali", richiama il principio della programmazione e i principi contabili generali e applicati; l'art. 152, rubricato "Regolamento di contabilità", stabilisce che "Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dal presente testo unico e dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118". Il vero e proprio 'intreccio' tra le disposizioni del TUEL e quelle del d. lgs. n. 118/2011 si ravvisa però osservando l'art. 162, TUEL, rubricato "Principi del bilancio"; infatti, sono ivi richiamati il principio dell'annualità (art. 162, comma 1 e principio generale n. 1, all. 1, d. lgs. n. 118/2011), il principio dell'unità (art. 162, comma 2, TUEL e principio generale n. 2, all. 1, d. lgs. n. 118/2011); il principio dell'integrità (art. 162, comma 4, TUEL e principio generale n. 4, all. 1, d. lgs. n. 118/2011), i principi della veridicità e attendibilità (art. 162, comma 5 e principio generale n. 5, all. 1, d. lgs. n. 118/2011), il principio della comprensibilità (art. 162, comma 7 e principio generale n. 5, all. 1, d. lgs. n. 118/2011), quello della pubblicità (art. 162, comma 7 e principio generale n. 14, all. 1, d. lgs. n. 118/2011) e il principio dell'equilibrio di bilancio (art. 162, comma 6 e principio generale n. 15, all. 1, d. lgs. n. 118/2011). Ulteriormente, sempre all'interno della Parte II del TUEL, il Capo I del Titolo IV - dedicato agli investimenti - è intitolato "Principi generali"

[34] Il Corsivo è dell'Autrice.

Ancora, sembra indubbio che il valore pubblico declinato nel PIAO debba rispondere, per sua natura, al principio della congruità (Principio contabile generale n. 8), inteso quale "adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti" e al principio della prudenza (Principio contabile generale n. 9). Più in particolare a quest'ultimo si deve necessariamente ispirare la selezione degli obiettivi di valore pubblico: l'amministrazione sceglie gli obiettivi di valore pubblico prioritari, secondo il criterio della selettività e tenendo conto delle risorse disponibili (finanziarie, professionali, etc.) che di norma non consentono di conseguire tutti gli obiettivi di valore pubblico rilevanti e desiderabili. Pertanto, in rispetto del principio della prudenza, nel PIAO andrebbero inseriti solo gli obiettivi che, con ragionevole certezza, l'amministrazione pensa di potere realizzare, in considerazione, non solo, dello stato delle risorse, ma anche della salute organizzativa e professionale dell'ente.

4. Il PIAO tra 'complicazione' e 'complessità': alcune riflessioni conclusive

Tenendo conto di quanto è emerso nel corso di questa riflessione, è ora possibile formulare alcune considerazioni conclusive.

La prima riguarda la potenziale funzionalità del PIAO che, come si è cercato di evidenziare, va al di là di quella diretta a semplificare ciò che è complicato dal punto di vista procedurale, mostrando invece l'idoneità a semplificare la complessità del 'sistema bilancio', essenzialmente nel senso di rendere meglio comprensibile alla cittadinanza la relazione tra le grandezze finanziarie e l'accrescimento del valore pubblico generato dall'azione amministrativa - sia sul versante dell'organizzazione che su quello dell'attività - inteso come benessere economico, sociale, educativo, ambientale a favore dei cittadini e del tessuto produttivo[35].

D'altro canto, sebbene la norma non preveda che nel PIAO siano inserite previsioni economico-finanziarie, tuttavia queste ne rappresentano l'ineludibile presupposto, non solo in virtù delle disposizioni richiamate in apertura e delle successive soluzioni applicative introdotte, ma soprattutto perché il migliore impatto sociale ricercato non abbia, come effetto collaterale, un'esplosione dell'impatto economico[36].

Si può affermare, allora, che la funzione del PIAO sia, in definitiva, quella di conciliare il principio del buon andamento con quello dell'equilibrio di bilancio, facendo emergere la possibilità di una lettura e di una applicazione non conflittuale dei primi due commi dell'art. 97, Cost. e contemporaneamente costruendo un documento che sia comprensibile da ogni cittadino[37].

La potenzialità maggiore è proprio sotto il profilo della continua emersione del rapporto tra programmato ed eseguito e della trasparente decodificazione della decisione di bilancio, stante "l'ineludibile esigenza di una corretta informazione collettiva" e ciò anche nell'ottica del bilancio come 'bene pubblico' tra

---

[35] Per questa relazione cfr., *ex multis*, R. URSI, *Il paradigma europeo dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, nn.3-4/2018, 839 ss.

[36] Così FORMEZ, *La creazione del Valore pubblico territoriale nelle Regioni. Verso il Piao. Gli* innovation Lab *di Formez PA. Valore pubblico. Domande e risposte*, 29, in *formez.it*; efficaci sul punto le parole dell'Anac che fanno riferimento ad "una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale della comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo"; V. ANAC, *Piano nazionale anticorruzione 2022-2024*, in *anticorruzione.it*: "In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa".

[37] Ancora efficaci, sul punto, le considerazioni del Prof. Sorace, espresse ben prima dell'introduzione del 'principio dell'equilibrio di bilancio' in Costituzione: "l'amministrazione - infine, ma non certo da ultimo - potrà essere giudicata buona solo se e nella misura in cui riesca ad assolvere realmente il suo compito (sia efficace), ottimizzando l'uso dei mezzi di cui dispone (sia efficiente) e facendo comunque un uso molto oculato delle risorse pubbliche messe a sua disposizione (sia economica)", in D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in *Astrid-online*, 14 marzo 2008, 9.

le cui finalità, secondo la Corte costituzionale, c'è quella di rendere comprensibile lo strumento contabile "al cittadino di media diligenza"[38].

Il secondo ordine di considerazioni trae origine dalla nuova formulazione di una delle riforme abilitanti contenuta nel PNRR, la 1.15, la cui formula originaria - "Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*" (PNRR 2021) - si è trasformata nella "Riforma delle norme di contabilità pubblica" (PNRR 2023), all'interno della quale potrebbe inserirsi, per l'appunto, quella revisione della contabilità comunale alla quale poc'anzi si è fatto riferimento, anche prescindendo dalla riforma del TUEL nel suo complesso[39].

Se dunque si ragiona nell'ottica di una riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, il PIAO comunale potrebbe essere inserito nella parte dedicata alla programmazione, cogliendo l'occasione per meglio coordinarlo con il processo programmatorio degli enti locali e con i principi contabili generali e applicati che lo regolano[40].

[38] Il riferimento è alla notissima Corte cost., 20 luglio 2016, n. 184. In argomento cfr. E. DEIDDA GAGLIARDO, R. SAPORITO, *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, cit., 196 ss; per le parole tra virgolette, v. F. JORIO, *Dal bilancio come «bene pubblico» all'abuso di bilancio*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2023, 327 ss. e spec. 336.

[39] "La riforma della contabilità pubblica è stata prevista nel PNRR, fin dalla prima versione del Piano approvata nel 2021. In quel documento, la riforma era così intitolata: "*Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual*", con la previsione di target e milestone particolarmente sfidanti, da realizzare entro il 2026. In particolare, si prevedeva la messa a disposizione di tutte le amministrazioni pubbliche del sistema "InIt", quale unico sistema informatico integrato a supporto dei processi amministrativo-contabili. Successivamente, con la rimodulazione del Piano approvata in via definitiva con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2023, l'enfasi della riforma è stata posta sull'adozione di nuove norme di contabilità pubblica, anziché sulla dotazione di un sistema unico di contabilità a tutte le amministrazioni pubbliche, e sono stati rivisti target e milestone in modo da contemplare una diffusione più graduale nel tempo". Così E. CINQUE, R. CIVITILLO, P. RICCI, *La riforma* accrual *nei sistemi di contabilità pubblica*, cit., n. 21, i quali sottolineano che la diversa rubricazione potrebbe far emergere "la condivisibile opportunità di revisionare le norme contabili nel loro insieme, senza voler necessariamente far prevalere una dimensione di analisi sulle altre possibili" (*ivi,* 4).

[40] Per i riferimenti alla programmazione di bilancio all'interno delle diverse proposte di riforma del TUEL, cfr. AS n. 2365/2021, art. 6, rubricato "Valorizzazione delle funzioni di programmazione e rendicontazione degli enti locali, di revisione economico-finanziaria e di risanamento degli enti" e art. 8 del più recente schema di disegno di legge delega del 4 agosto 2023, rubricato "Revisione della disciplina in materia di programmazione, gestione finanziaria e rendicontazione degli enti locali".

IL NUOVO PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA[1]

di Omar Chessa
prof. Ordinario di Diritto Costituzionale
Università di Sassari

SOMMARIO

1. Non sempre è vero che *il meglio è nemico del bene*
2. Dal vestito di taglia unica all'abito su misura
3. L'interlocuzione tecnica tra Commissione e Stato membro: c'è spazio per visioni macroeconomiche alternative?
4. Il rafforzamento del vincolo esterno alla politica fiscale nazionale
5. Il fascino discreto degli indicatori quantitativi
6. Dal pareggio strutturale di bilancio alla sostenibilità del debito
7. Sull'analisi di sostenibilità del debito o *Debt Sustainability Analysis* (DSA)
8. Allargando lo sguardo verso le cause prime e seconde
9. Il nuovo PSC è compatibile con il diritto europeo primario?
10. Come si inserisce il nuovo PSC nel quadro costituzionale?
11. Sostenibilità/stabilità finanziaria e diritto costituzionale.

ABSTRACT

Il saggio tratta del Nuovo patto di Stabilità descrivendone le caratteristiche principali. La novità più consistente riguarda la specificità dell'accordo con il singolo Stato e quindi della trattativa tra Commissione e Stato membro. Inoltre, i percorsi di rientro proposti saranno valutati in base a un indicatore operativo unico ancorato alla "sostenibilità del debito", cioè predisposto secondo la metodologia della Debt Sustainability Analysis (DSA). I parametri mantengono comunque degli indicatori quantitativi, contrariamente a quanto ipotizzato all'inizio del processo di riforma. Benché il percorso sia meno ancorato ad indici numerici resta il criterio della "spesa netta" consentita che dovrebbe arginare la generosità degli stati nelle proprie politiche di spesa. L'aspetto più critico è proprio nella valutazione della sostenibilità del debito poiché la metodologia DSA è meno standardizzata e certa di quanto si possa immaginare. Inoltre, la segmentazione dei percorsi di rientro per singoli Stati non tiene sufficientemente conto delle interrelazioni e allontana da una politica finanziaria europea di ampio respiro. L'Autore nota che l'evoluzione della politica europea va letta anche nel contesto internazionale e soprattutto del rapporto con gli USA: l'evidente impossibilità di passare ad una reale unione politica conferma la subalternità della UE rispetto agli USA ed è perciò apprezzata specie dalla nuova politica statunitense. Infine, si rileva che il principio di sostenibilità del debito è presente anche nella Costituzione italiana, ma non è detto che le due sfere giuridiche siano coincidenti. In ogni caso la sostenibilità del debito esige politiche di consolidamento fiscale. Su queste materie i costituzionalisti italiani devono impegnarsi nell'analisi

The new Stability and Growth Pact

The essay deals with the New Stability Pact, describing its main characteristics. The most significant novelty concerns the specificity of the agreement with the individual State and therefore of the negotiation between the Commission and the Member State. In addition, the proposed return paths will be evaluated on the basis of a single operational indicator anchored to "debt sustainability", i.e. prepared according to the Debt Sustainability Analysis (DSA) methodology. However, the parameters maintain quantitative indicators, contrary to what was assumed at the beginning of the reform process. Although the path is less anchored to numerical indices, the criterion of the "net expenditure" allowed remains which should stem the generosity of states in their spending policies. The most critical aspect is precisely in the assessment of debt sustainability since the DSA methodology is less standardized and certain than one might imagine. . In addition, the

[1] L'articolo è stato sottoposto a referaggio secondo la procedura pubblicata su www.dirittoeconti.it

segmentation of the return paths by individual states does not sufficiently take into account interrelations and distances us from a wide-ranging European financial policy. The author notes that the evolution of European politics must also be read in the international context and above all in the relationship with the USA: the evident impossibility of moving to a real political union confirms the subordination of the EU with respect to the USA and is therefore appreciated especially by the new US policy. Finally, it should be noted that the principle of debt sustainability is also present in the Italian Constitution, but it is not certain that the two legal spheres coincide. In any case, debt sustainability requires fiscal consolidation policies. On these matters, Italian constitutionalists must engage in the analysis

1. Non sempre è vero che *il meglio è nemico del bene*

Non è scontato che gli adagi popolari contengano verità infallibili e di portata generale. Che '*il meglio sia nemico del bene*' può valere in alcune circostanze ma non in tutte. Nel caso, poi, del nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC) il proverbio non è per niente azzeccato, poiché l'omesso sforzo di produrre qualcosa di migliore ha pregiudicato la bontà del risultato. In questo saggio si avanzerà persino il dubbio che, tutto considerato, la riforma introdotta dal Regolamento UE n. 2024/1263 sia addirittura peggiore della disciplina previgente (che perlomeno aveva il 'pregio', se così può dirsi, di essere in gran parte ineffettiva).

Le novità più significative sono ormai note e ampiamente illustrate in numerosi contributi pubblicati nei mesi scorsi a commento del nuovo testo normativo[2]. Pertanto, in questa sede ci si limita a discuterne criticamente le direttrici essenziali.

2. Dal vestito di taglia unica all'abito su misura

Nel cons. 6 del reg. 2024/1263 si legge che «il quadro di governance economica dell'Unione dovrebbe operare una distinzione tra gli Stati membri, tenendo conto delle relative sfide economiche e in termini di debito pubblico e consentendo la definizione di percorsi di bilancio pluriennali specifici per paese»[3].

Si sottolineano diffusamente questi caratteri di flessibilità e adattabilità del nuovo PSC alle esigenze particolari di ciascuno Stato membro, a dispetto della rigidità e monodimensionalità del precedente. Le *fiscal rules* non fornirebbero più un abito di taglia unico, ma ne cucirebbero uno su misura per ogni paese. E ciò è descritto come un indubbio progresso in ordine alla garanzia dell'autonomia delle politiche economiche nazionali. Il giudizio, però, va rovesciato, osservando come il vantaggio dell'abito su misura sia ampiamente compensato dallo svantaggio di non poterlo dismettere per anni e anni (di regola quattro o cinque). Il vincolo alle politiche fiscali nazionali è

[2] Si vedano, almeno, G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma della governance economica dell'Unione europea*, in *Rassegna Astrid,* 2023; S. CESARATTO, *The cat- and-mouse reform of the Stability Pact*, in *Brave New Europe*, 26 November 2023; L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" Patto)*, in *Diritti Comparati*, 8 gennaio 2024; N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Diritti Comparati*, 6 giugno 2024; M. BUTI, *Bilancio Ue, benefici delle nuove regole*, in *Il Sole 24 ore*, 9 giugno 2024; F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consultaonline*, II/2024; A. GUAZZAROTTI, *Debito e democrazia. Per una critica del vincolo esterno*, Milano, 2024, 159 ss.

[3] La regola è ribadita (e dettagliata) nell'art. 6, ove infatti si prevede che «la traiettoria di riferimento è specifica per ciascuno Stato membro».

stato, sì, "personalizzato", ma al prezzo di essere pluriennale, in modo da predeterminare le decisioni statali di bilancio su un orizzonte temporale assai più lungo del passato[4].

Per ricostruire le modalità di predeterminazione pluriennale della politica fiscale nazionale (degli Stati il cui debito superi il 60 per cento del PIL e il cui disavanzo sia oltre il 3 per cento) occorre guardare al rapporto tra «traiettoria di riferimento» e «piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine». Il primo è messo a punto e trasmesso a ciascuno Stato membro dalla Commissione, previa valutazione delle peculiarità di ciascun Paese, mentre il secondo è predisposto da ciascun Paese e infine valutato dalla Commissione e dal Consiglio. L'aspettativa degli organi dell'Unione è che il piano nazionale corrisponda alla traiettoria di riferimento. Ma il Regolamento consente che tra i due ci sia uno scostamento, subordinandone la legittimità a condizioni particolarmente impegnative.

Infatti, nel cons. 28 si legge che «la valutazione da parte della Commissione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine dovrebbe esaminare in particolare la plausibilità delle ipotesi macroeconomiche e di bilancio, qualora esse si discostino da quelle alla base della traiettoria di riferimento. In particolare, le proiezioni del debito a politiche invariate destinate a essere incluse nel piano dovrebbero essere comparabili con le proiezioni della Commissione». E nell'art. 13, lett. b), si legge che «nel caso in cui il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine contenga un percorso della spesa netta più elevato rispetto alla traiettoria di riferimento (…) lo Stato membro interessato presenta nel proprio piano argomentazioni economiche solide e basate su dati che spieghino la differenza».

L'ipotesi dello scostamento non poteva essere esclusa *a priori*, poiché altrimenti gli Stati membri sarebbero privati sul piano formale (oltre che sostanziale) della decisione di bilancio, sostituita dalla traiettoria pluriennale di riferimento che la Commissione trasmette a ciascun Paese. E tuttavia, occorrono «argomentazioni economiche solide» per giustificare parziali affrancamenti del piano nazionale dalla traiettoria di riferimento.

3. L'interlocuzione tecnica tra Commissione e Stato membro: c'è spazio per visioni macroeconomiche alternative?

Sono due le occasioni in cui lo Stato membro può prospettare le sue argomentazioni economiche e, eventualmente, tentare di provare in quali termini e misura sarebbe opportuno discostarsi da quanto si evince dalla traiettoria di riferimento predisposta dalla Commissione: nella fase dello «scambio tecnico», entro il mese precedente la trasmissione della traiettoria di riferimento, e in quella del «dialogo tecnico», che interviene dopo la trasmissione della traiettoria di riferimento e prima della presentazione del piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine[5].

---

[4] Per una valutazione di segno rovesciato cfr. invece M. BUTI, *Bilancio Ue, benefici delle nuove regole*, cit., a giudizio del quale «evitare che gli obiettivi di deficit siano rivisti ogni anno "forzando" il governo a rendere esplicite le preferenze di bilancio per tutto il periodo della legislatura contribuirà alla trasparenza e al dibattito democratico»; e G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma della governance economica dell'Unione europea*, cit., 1, per il quale la durata pluriennale del piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine «costituisce un indubbio vantaggio rispetto alle regole attuali che prevedono programmi e obiettivi annuali».

[5] Nel cons. 12 del reg. 2024/1263 si afferma che «è opportuno che la presentazione di un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine sia preceduta da un dialogo tecnico con la Commissione al fine di garantire il rispetto del presente regolamento. La valutazione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine da parte della Commissione dovrebbe includere una sintesi di tale dialogo tecnico». E nell'art. 12 si dispone che «prima della presentazione del proprio piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, ciascuno Stato membro tiene con la Commissione un dialogo tecnico, con l'obiettivo di garantire che il piano sia conforme agli articoli 13 e 15» (cioè, conforme ai requisiti previsti per i piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine). E ancora, il cons. 16 prevede che «durante il mese precedente il termine entro il quale la Commissione deve trasmettere a uno Stato membro una traiettoria di riferimento o informazioni tecniche, tale Stato membro dovrebbe avere la possibilità di chiedere uno scambio tecnico con la Commissione. Tale scambio tecnico dovrebbe offrire l'opportunità di discutere le più recenti informazioni

Si è osservato che lo «scambio» e il «dialogo» tecnico con la Commissione possono essere la sede e il momento per avviare un confronto tra paradigmi diversi di teoria economica[6]. Uno spiraglio in tale direzione sembra aprirlo il cons. 25, laddove prevede che «qualora gli Stati membri facciano ricorso, per i propri piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, a ipotesi che differiscono da quelle di cui al quadro delle proiezioni del debito pubblico a medio termine, lo Stato membro interessato dovrebbe spiegare e debitamente motivare le differenze in maniera trasparente e sulla base di solide argomentazioni economiche nell'ambito del dialogo tecnico e nei propri piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine». Sennonché, sembra alquanto improbabile che per questa via si possano introdurre nuovi modelli teorici di pensiero macroeconomico, anche in considerazione del fatto che lo stesso Regolamento n. 2024/1263 al cons. 13 precisa che «la base per definire il percorso di bilancio e per esercitare la sorveglianza di bilancio annuale per ciascuno Stato membro sia costituita da un indicatore operativo unico ancorato alla sostenibilità del debito». Abbiamo perciò diversi percorsi di bilancio, uno per ogni Stato membro, ma tutti da valutare e approvare sulla base di «un indicatore operativo unico ancorato alla sostenibilità del debito», cioè predisposto secondo la metodologia della *Debt Sustainability Analysis* (DSA)[7]

Difatti, nel cons. 21 si precisa che «per i primi piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, la plausibilità della diminuzione del debito pubblico nel medio termine dovrebbe basarsi sulla metodologia descritta nel *Debt Sustainability Monitor 2023* della Commissione» e che «un gruppo di lavoro sull'analisi della sostenibilità del debito dovrebbe esaminare possibili miglioramenti metodologici». Il che comporta due conseguenze: che le eventuali innovazioni della metodologia di misurazione e valutazione della sostenibilità del debito saranno apportate da tale gruppo di lavoro e non già in occasione degli scambi e dialoghi tecnici tra gli Stati membri e la Commissione; e che potranno eventualmente apportarsi miglioramenti alla DSA, ma non già la sua sostituzione con una metodologia diversa.

È più probabile, in definitiva, che le due fasi dello «scambio tecnico» e del «dialogo tecnico» siano non già l'occasione per gli Stati membri di far valere visioni macroeconomiche alternative rispetto a quella *mainstream* della Commissione, bensì una modalità ulteriore di rinsaldare la capacità della Commissione di orientare e vincolare strettamente la decisione nazionale di bilancio agli obiettivi finalistici del reg. 2024/1263.

4. Il rafforzamento del vincolo esterno alla politica fiscale nazionale

Al fine di salvare l'apparenza di una politica fiscale nazionale, il cons. 8 stabilisce che i piani strutturali di bilancio di medio termine sono «relativi a un periodo di quattro o cinque anni, a seconda della normale durata della legislatura dello Stato membro interessato»: sono perciò raffigurabili come programmi economici di legislatura, legati all'indirizzo politico della maggioranza parlamentare del momento, poiché definiscono il percorso di bilancio per l'intera permanenza in carica del Governo, nonché il suo progetto di riforme e investimenti.

Inoltre, l'art. 15, comma secondo, aggiunge che «in caso di nomina di un nuovo governo, uno Stato membro può presentare un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine riveduto relativo a un nuovo periodo di quattro o cinque anni, a seconda della normale durata della legislatura». Ogni governo, perciò, deve avere il proprio piano strutturale di bilancio di medio termine, ma a parte il fatto che, come si è detto, la *ratio* di quest'innovazione è più che altro quella di stabilire un saldo

---

statistiche disponibili e le prospettive economiche e di bilancio dello Stato membro interessato, garantendo la parità di trattamento degli Stati membri» (previsione ribadita nell'art. 9).

[6] E. BRANCACCIO nell'*Audizione dinanzi alle Commissioni bilancio congiunte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, 16 maggio 2024, leggibile in rete col titolo *Una crepa nelle nuove regole di bilancio europee*, in www.emilianobrancaccio.it.

[7] Su cui si ritornerà *funditus* nel § 7.

vincolo pluriennale alle politiche nazionali, c'è poi la questione centrale di quali siano le variazioni sostanziali che al piano strutturale di bilancio di medio termine possono apportarsi in relazione all'alternarsi democratico delle maggioranze politiche, considerato che l'indirizzo politico nazionale nella materia della politica economica deve comunque, e di regola, inscriversi nella cornice della traiettoria di riferimento.

Si consideri, a mo' di esempio, la possibilità per gli Stati membri (con debito superiore al 60 per cento del PIL e disavanzo superiore al 3 per cento) di rianimare la domanda interna in funzione anticiclica. Nel cons. 13 si legge che l'indicatore operativo della spesa primaria netta «lascia un margine di manovra per la stabilizzazione macroeconomica anticiclica». Va però osservato che tale «margine di manovra» non sarà definito discrezionalmente dagli Stati con la decisione annuale di bilancio, ma dovrà essere definito nel piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, che ha durata pluriennale corrispondente grosso modo alla durata della legislatura, nonché in funzione degli obiettivi strategici di investimenti per come astrattamente prescritti dal Regolamento 2024/1263 e concretamente declinati dalla Commissione nelle traiettorie di riferimento.

Sembra, quindi, che al piano nazionale si voglia assegnare il compito di assicurare la classica 'quadratura del cerchio': consolidamento fiscale, realizzando però investimenti, contenimento dei disavanzi, evitando però effetti prociclici. Ma poiché il piano di contenimento del disavanzo fa sì che la 'coperta sia troppo corta', bisogna capire per cosa, esattamente, ci saranno margini di spesa netta consentiti: e l'impressione è che le varie traiettorie di riferimento che la Commissione definirà per ciascun paese avranno come costante l'impegno a investire nel rafforzamento della «capacità di difesa». Quel po' di spesa anticiclica permessa dovrà destinarsi al rilancio produttivo e occupazionale dell'industria militare (che peraltro si trascina dietro pure gli investimenti per la transizione digitale ed energetica)[8]; e infine, per quel che po' rimane, alla resilienza sociale ed economica.

E dunque, da un lato i margini per una spesa netta anticiclica sono (leggermente) più ampi rispetto a quelli che erano concessi dal vecchio PSC; dall'altro lato questi margini non potranno essere riempiti da decisioni di spesa definite discrezionalmente dalla politica fiscale nazionale, ma saranno predeterminati nelle interlocuzioni "tecniche" con la Commissione e in relazione alle finalità del nuovo PSC. Se prima l'ordinamento europeo limitava fortemente la decisione nazionale di bilancio sul piano quantitativo, ora la limita un po' meno sul piano quantitativo, ma al prezzo di assoggettarla totalmente sul piano qualitativo. Tutto considerato, il vincolo esterno sulle politiche economiche nazionali è diventato ancor più stringente.

5. Il fascino discreto degli indicatori quantitativi

Abbiamo detto che il nuovo PSC allenta i vincoli quantitativi alla decisione nazionale di bilancio, irrobustendo però quelli qualitativi. Ma alla vigilia della riforma l'auspicio era quello di abbandonare del tutto gli indicatori numerici rigidi. Si evidenziava il «rilevante pregio» costituito dalla «personalizzazione dei piani di aggiustamento del debito», novità che nei commenti di allora si contrapponeva all'approccio basato «su regole numeriche di riduzione del deficit e del debito, da applicarsi su base annuale e con efficacia generale per tutti gli Stati membri»[9]: insomma, era

[8] A tale proposito A. GUAZZAROTTI, *Debito e democrazia*, cit., 182, si chiede se ancora una volta si sta ricorrendo al «pericoloso surrogato del keynesismo di guerra per uscire dall'impasse della stagnazione».

[9] Le parti virgolettate sono tratte da G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma della governance economica dell'Unione europea*, cit., 2. Sulle proposte della Commissione e relativo dibattito si vedano inoltre F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, n. 33/2023; A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun Hamiltonian moment*, in *Rivista AIC*, 1/2023; G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2023; A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Riforma del Patto di Stabilità e nuova governance economica. Sulla recente proposta della Commissione europea*, in *Diritti Comparati*, 1 febbraio 2023; A. SCIORTINO, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta*

considerato un progresso indubbio il passaggio da un sistema contrassegnato da vincoli quantitativi uniformi a un modello imperniato sulla varietà dei percorsi nazionali di bilancio e senza la dittatura rigida dei numeri fissi. La prima proposta della Commissione sembrava andare proprio in questa direzione. Ma il compromesso che poi fu raggiunto in sede Ecofin sconfessò gli entusiasmi iniziali[10].

Infatti, il testo alfine entrato in vigore reca all'art. 7, comma 1, un indicatore numerico in ordine al rapporto debito pubblico/PIL: «la traiettoria di riferimento assicura che il rapporto debito pubblico/PIL previsto diminuisca di un importo medio annuo minimo pari a: a) un punto percentuale del PIL, finché il rapporto debito pubblico/PIL superi il 90 %; b) 0,5 punti percentuali del PIL, finché il rapporto debito pubblico/PIL resti compreso tra il 60 % e il 90 %». Il risultato è un sistema di vincoli quantitativi differenziati per paese[11]. Mentre l'Italia e la Francia devono ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL di un punto percentuale annuo, invece la Germania solo di 0.5 punti percentuale, potendo, così, disporre di un più ampio margine di *deficit spending* per politiche anticicliche di sostegno della domanda interna[12].

Gli indicatori numerici operano anche in relazione ai disavanzi di bilancio. L'art. 8, primo comma, del reg. 2024/1263 dispone che la traiettoria di riferimento deve assicurare che lo Stato interessato raggiunga «un livello di disavanzo che fornisca un margine di resilienza comune in termini strutturali dell'1,5 % del PIL rispetto al valore di riferimento per il disavanzo del 3 % del PIL»; e al comma secondo precisa che «il miglioramento annuo del saldo primario strutturale per raggiungere il margine richiesto è pari a 0,4 punti percentuali del PIL, ridotto a 0,25 punti percentuali del PIL in caso di proroga del periodo di aggiustamento».

Questa personalizzazione dei percorsi, associata a indicatori quantitativi rigidi sia sul fronte della sostenibilità del debito che della misura dei disavanzi di bilancio, crea corsie preferenziali, che inevitabilmente favoriranno le prospettive di crescita economica di taluni paesi, e quindi di *rafforzamento della loro potenza statale*, deprimendo contestualmente quelle di altri paesi, la cui capacità di influenza nelle relazioni interstatali è perciò destinata a declinare ulteriormente.

Può obiettarsi che le valutazioni nel testo sono troppo severe, considerato che la nuova regola sulla riduzione del debito è meno afflittiva della precedente, la quale obbligava gli Stati a ridurre il debito di un ventesimo l'anno. E tuttavia, si deve osservare che la regola del ventesimo era ineffettiva, anche perché era irrealistico che gli Stati vi si assoggettassero veramente. Invece, la nuova regola non sconta questo difetto. Alla inefficacia di una regola che imponeva irrealisticamente uno sforzo abnorme si è sostituita la piena efficacia di una regola che, pur moderando il rigore fiscale, imporrà comunque sacrifici dolorosi alla politica di bilancio di alcuni paesi membri, a tutto vantaggio di altri.

Si dirà che ciò è in qualche misura obbligato, considerato il diverso peso dei debiti pubblici nazionali e la necessità che alcuni si impegnino più di altri per ridurlo. Ma come si spiegherà meglio poi, non è affatto scontato e, anzi, è del tutto indimostrato che a misure più rigorose di aggiustamento fiscale seguano progressi più rapidi ed estesi sul fronte della riduzione del debito o della sua sostenibilità. L'esperienza di questi anni, infatti, sembra attestare proprio il contrario.

---

di riforma del Patto di stabilità e crescita, in AIC, lettera 7/2023 e replica di C. FORTE, *Il nuovo quadro di regole europee in materia di finanza pubblica: possibili riflessi sull'ordinamento interno*; D. GUARASCIO, F. Zezza, *Un'analisi critica della proposta di riforma delle regole fiscali europee*, in *Eticaeconomia*, n. 184/2022.

[10] Lo osserva L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" Patto)*, in *Diritti Comparati*, 8 gennaio 2024.

[11] Come ricorda L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di stabilità*, cit., 4, «nell'ambito dei negoziati, è emerso che i Paesi "frugali" – temendo un eccesso di discrezionalità – hanno chiesto una soglia numerica per la riduzione del deficit e del debito». Ma va detto che se anche non ci fossero stati i vincoli quantitativi dell'art. 7, comma 1, sarebbe stato scorretto arguirne la mancanza di «regole numeriche», poiché il piano strutturale di bilancio di medio termine, predisposto sulla base della traiettoria di riferimento, deve comunque contenere vincoli numerici alla spesa netta, ancorché tagliati su misura delle specifiche situazioni degli Stati membri.

[12] Sul caso tedesco si ritornerà nel § 8.

6. Dal pareggio strutturale di bilancio alla sostenibilità del debito

Mentre il vecchio PSC era incentrato sul principio del pareggio strutturale di bilancio, invece, il nuovo PSC si basa sul principio di «sostenibilità del debito»[13]. Non è un vero rovesciamento della logica di fondo, ma soltanto una diversa distribuzione e un differente dosaggio degli elementi originari, la cui compresenza non viene meno.

Nel quadro normativo precedente era tenuto ben stretto il collegamento tra pareggio strutturale di bilancio e sostenibilità del debito, nel senso che una gestione austera della decisione di bilancio, sinonimo di una condotta fiscalmente responsabile, assurgeva a presupposto indefettibile della stabilità finanziaria, quale sua *condicio sine qua non*. Le assunzioni teoriche di fondo erano che il debito è sostenibile se i tassi di interesse non crescono troppo e che i tassi non crescono troppo se si osserva scrupolosamente la *fiscal rule* del bilancio in pareggio strutturale. Dietro il *corpus* normativo delle *balanced budget rules* prescriventi agli Stati membri "obiettivi di medio termine" c'erano le assunzioni basilari di una teoria economica ben precisa, con le sue nozioni di prodotto potenziale, *output gap* e tasso di disoccupazione strutturale (o *Non-accelerating-inflation-rate of unemployement*, NAIRU). A prima vista, verrebbe da dire che nel nuovo PSC non vi sia più traccia di tutto questo apparato teorico, poiché non compaiono più il riferimento all'obiettivo di medio termine e alla connessa metodologia basata sulla misurazione dell'*output gap* e del NAIRU quali strumenti di determinazione della correzione strutturale consentita al saldo di bilancio. La nuova metodologia di calcolo adottata, la DSA, si rivolge direttamente alla sostenibilità del debito senza passare per il pareggio strutturale, come se quest'ultimo non fosse più *uno* oppure *il* mezzo per addivenire alla stabilità finanziaria (senza deprimere troppo la domanda interna)[14].

Tuttavia, non bisogna lasciarsi ingannare dalle apparenze, perché per gli Stati il cui debito pubblico è superiore al 60 per cento del PIL e il cui disavanzo è oltre il 3 per cento la traiettoria di riferimento deve prescrivere un percorso di miglioramento annuo del «saldo primario strutturale» nell'ordine di 0,4 punti percentuali del PIL (eventualmente ridotto a 0,25 punti percentuali in caso di proroga del periodo di aggiustamento), fino a raggiungere «un livello di disavanzo che fornisca un margine di resilienza comune in termini strutturali dell'1,5 % del PIL rispetto al valore di riferimento per il disavanzo del 3 % del PIL» (art. 8 reg. 2024/1263). Orbene, il «saldo primario strutturale» è il livello di disavanzo consentito, il cui calcolo è al netto degli interessi e corretto per il ciclo sulla base dell'*output gap*: ritornano, dunque, seppure in forma depotenziata, i concetti di "prodotto potenziale" e di "disoccupazione strutturale" (o NAIRU)[15].

Non si è realizzato, dunque, l'abbandono delle assunzioni generali di teoria macroeconomica seguite sinora, la più importante delle quali è l'idea che la sostenibilità/stabilità finanziaria dipende necessariamente da una politica fiscale morigerata anziché generosa[16]. Questa morigeratezza è ora garantita dall'obiettivo della «spesa netta» consentita, da considerare nel suo «percorso» o

---

[13] E per avvedersene basti solo contare quante volte la formula ricorre nel reg. 2024/1263.

[14] Per il cons. 27 del Regolamento 2024/1263 «è opportuno che gli Stati membri possano fissare gli obiettivi di bilancio nazionali in funzione di un indicatore diverso, quale il saldo strutturale, qualora il quadro di bilancio nazionale lo imponga». Vale a dire, non è più imposto a livello europeo, ma è solo consentito che uno Stato definisca gli obiettivi del bilancio nazionale in funzione dell'indicatore costituito dal saldo strutturale, se questo è imposto dal quadro giuridico nazionale. Ora sembra essere questo il rilievo da assegnare alla norma interna sul pareggio strutturale: continua a vigere non già perché sia richiesta dal nuovo PSC, ma perché la Costituzione l'aveva codificata in coerenza con il vecchio PSC. Ma come vedremo, il suo ruolo è, in realtà, più esteso.

[15] Per un approfondimento e una critica di questo armamentario concettuale mi sia consentito rinviare a O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 408 ss. Il loro limite di fondo, ormai unanimemente riconosciuto, è la prociclicità.

[16] L'art. 1, comma 2, del Regolamento 2024/1263 annovera tra gli obiettivi del nuovo PSC quello di «promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili (…), nonché di prevenire disavanzi pubblici eccessivi».

«traiettoria» pluriannuale e quale risulta dal «piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine» che lo Stato membro concorda con la Commissione. La misura della morigeratezza varia paese per paese ed è, infatti, quella definita dalla particolare «traiettoria di riferimento» che la Commissione stabilisce per ciascuno Stato membro, sulla base degli esiti che per ciascuno sono consegnati dell'analisi di sostenibilità del debito (DSA). Ma il "vecchio" strumento del «saldo primario strutturale» continua a dispiegare i suoi effetti, almeno con riguardo agli Stati a rischio di instabilità finanziaria (debito oltre il 60 per cento e disavanzo oltre il 3 per cento).

Il transito dall'una all'altra metodologia, che assegna maggiore peso alla DSA in luogo del pareggio strutturale, è motivata anche dagli insuccessi della vecchia, che in molti casi non ha assicurato stabilità finanziaria nonostante i bilanci pubblici fossero strutturalmente in pareggio. Non solo il debito sovrano di molti paesi ha continuato a crescere nonostante le politiche "responsabili" di contenimento della spesa pubblica, ma c'è di più che paesi come l'Italia, pur conseguendo costantemente avanzi primari di bilancio dalla seconda metà degli anni Novanta, sono considerati a tutt'oggi a rischio di instabilità finanziaria (ovviamente al netto degli interventi contenitivi della BCE). C'è però il sospetto che ciò sia accaduto non già perché la metodologia fosse imperfetta, eccessivamente rigida, bensì perché muoveva da una premessa sbagliata: una premessa che tuttavia, a ben vedere, è la stessa che regge la nuova metodologia della DSA.

7. Sull'analisi di sostenibilità del debito o *Debt Sustainability Analysis* (DSA)

In base all'art. 6, lett. a), la traiettoria di riferimento, predisposta sulla base della *Debt Sustainability Analysis*, garantisce che «entro la fine del periodo di aggiustamento, ipotizzando l'assenza di ulteriori misure di bilancio, il rapporto debito pubblico/PIL previsto si collochi o si mantenga su un percorso di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti al di sotto del 60 % del PIL nel medio termine».

Il problema è se veramente la metodologia DSA seguita dalla Commissione sia in condizioni di assicurare il risultato annunciato. Anzitutto, va rimarcato che la sostenibilità del debito «is a complex and contested concept»[17]. Non c'è una definizione della nozione che sia universalmente accolta ed è assai dubbio che a essa corrisponda un oggetto effettivamente misurabile[18].

In secondo luogo, la metodologia appare poco trasparente. Le sue precise modalità operative sono note soltanto alla Commissione e non riproducibili esattamente dagli Stati membri, con il rischio fondato di piegare la dinamica della negoziazione bilaterale tra Stato membro e Commissione a tutto vantaggio della seconda[19].

In terzo luogo, è forte il sospetto che la metodologia DSA induca a sottostimare gli effetti negativi delle misure di consolidamento fiscale sulla crescita economica interna, quasi assumendo che siano

---

[17] P. HEIMBERGER, L. WELSLAU, B. SCHÜTZ, S. GECHERT, D. GUARASCIO, F. ZEZZA, *Debt Sustainability Analysis in Reformed EU Fiscal Rules. The Effect of Fiscal Consolidation on Growth and Public Debt Ratios*, in *Intereconomics*, vol. 59, n. 5, 2024, 277.

[18] A giudizio di C. WYPLOSZ, *Debt sustainability assessments: mission impossible*, in *Review of Economics and Institutions*, vol. 2, n. 3, 2011, 1, «debt sustainability is a vexing issue. Its importance is immediately obvious but it escapes any easy definition». Infatti, «while price stability or full employment can both be measured with a reasonable degree of precision, debt sustainability cannot even be measured directly». Si veda, inoltre, M. GUZMAN, *Definitional issues in the IMF debt sustainability analysis framework: a proposal*, Center for International Governance Innovation (CIGI), Policy Brief, n. 77, 2016, 1, che si sofferma principalmente sul modello di DSA seguito dal FMI, ma pervenendo alla conclusione generale secondo cui «the economic theory embedded into the DSA is not in tune with cutting-edge research».

[19] È il giudizio che si trae da Z. DARVAS, L. WELSLAU, J. ZETTELMEYER, *The implications of the European Union's new fiscal rules*, Bruegel Policy Brief, 2024, 10, i quali rilevano che «the required fiscal adjustment was determined by a DSA methodology that only the Commission fully understood and that EU countries and outside observers were not able to replicate. In the eyes of some member states, this gave the Commission too much power and made the results politically manipulable. The Commission exacerbated these worries by showing little willingness to share its code».

neutrali rispetto ai livelli di prodotto. In particolare, la Commissione assume un moltiplicatore fiscale dello 0,75 per cento, nel senso che un punto percentuale di consolidamento fiscale determinerebbe una caduta del prodotto dello 0,75 per cento: ma invero nessuna giustificazione è addotta a sostegno di questa stima[20]. E difatti, deviando dal «baseline adjustment scenario» seguito dalla Commissione, per convergere sulle «plausible assumptions» formulate dalla letteratura esistente in ordine all'impatto dell'aggiustamento fiscale sul prodotto, la predizione che ne consegue è che i tassi di crescita risultano più bassi e il rapporto debito/PIL meno favorevole[21].

È ormai assodato, d'altronde, che una strategia di aggiustamento fiscale del debito basata sul conseguimento di avanzi primari ripetuti di anno in anno non soltanto è socialmente afflittiva, ma non garantisce neppure l'obiettivo che si prefigge, poiché il crollo del prodotto si traduce in un crollo delle entrate e quindi in tagli di spesa crescenti che a loro volta deprimeranno di più la domanda, la produzione e il livello delle risorse riscosse con l'imposizione fiscale: insomma, un effetto di avvitamento che renderà ancora più elevato il rapporto tra debito e PIL, impegnando lo Stato indebitato in un «futile sforzo di Sisifo»[22].

Inoltre, le politiche monetarie *unconventional* degli ultimi anni, provano che la sostenibilità del debito dipende più dai tassi di interesse decisi dal banchiere centrale che dal rigore delle politiche fiscali decise dai parlamenti. E allora, bisogna chiedersi come possa la DSA stimare i livelli dei tassi di interesse da qui a sette anni (il periodo massimo di aggiustamento previsto dal nuovo PSC) se la stessa BCE li decide considerando orizzonti limitati di pochi mesi? Se neanche la BCE può dire quali saranno i tassi tra un anno, come può la DSA stimare quali saranno fra tre o quattro anni?[23]

8. Allargando lo sguardo verso le cause prime e seconde

La segmentazione dei percorsi fiscali nazionali, che trasforma le varie decisioni statali di bilancio in tante monadi irrelate tra loro, non giova certo all'esigenza europea di una strategia economico-finanziaria di respiro sistemico.

Il principio della personalizzazione dei programmi di aggiustamento fiscale, per come articolato nella riforma, «non tiene adeguatamente conto dell'interdipendenza fra i vari Stati membri, degli effetti che le politiche di bilancio praticate da uno Stato producono sugli altri», cui deve aggiungersi l'omesso rafforzamento della «capacità fiscale dell'Unione»: infatti, «disciplina di bilancio per gli Stati e capacità fiscale centralizzata sono complementari. In assenza della seconda, tutto il peso della stabilità del sistema si concentra sulla prima, con tutti i rischi che ne conseguono»[24]. I singoli sistemi

---

[20] Come argomentano P. HEIMBERGER, L. WELSLAU, B. SCHÜTZ, S. GECHERT, D. GUARASCIO, F. ZEZZA, *Debt Sustainability Analysis in Reformed EU Fiscal Rules. The Effect of Fiscal Consolidation on Growth and Public Debt Ratios*, cit., 278.

[21] Cfr. P. HEIMBERGER, L. WELSLAU, B. SCHÜTZ, S. GECHERT, D. GUARASCIO, F. ZEZZA, *Debt Sustainability Analysis in Reformed EU Fiscal Rules. The Effect of Fiscal Consolidation on Growth and Public Debt Ratios*, cit., 277.

[22] Così S. CESARATTO, *The cat- and-mouse reform of the Stability Pact*, in *Brave New Europe*, 26 November 2023, il quale precisa che «large primary surpluses not only have devastating social effects, but also have a negative impact on the GDP growth rate and thus on tax revenues, so that the budgetary adjustment results in a futile Sisyphean effort».

[23] Il punto è ben evidenziato da S. CESARATTO, The *cat- and-mouse reform of the Stability Pact*, cit., quando si chiede retoricamente: «what is the basis for estimating future interest rates for four or seven years when the ECB, which governs those rates, avoids forecasts and commitments of even a few months?». Aggiunge, inoltre, che si deve prendere atto che «economic (monetary and budgetary) policy is made in real time in the face of constantly changing contingencies»: di conseguenza, «would you plan in detail a long sailing on the basis of weather forecasts regarding months ahead?».

[24] Tutti i virgolettati sono tratti da G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma della governance economica dell'Unione europea*, cit., 4, il quale precisa che «la riforma omette di porsi obiettivi di stabilità finanziaria e di crescita economica dell'Unione nel suo complesso: una carenza che appare particolarmente grave con riguardo all'eurozona (…) è chiaro che le politiche economiche nazionali richiedono di essere sostenute e integrate da efficaci politiche europee. È solo con iniziative dell'Unione che si può far fronte a gravi shock (simmetrici e asimmetrici), come pure curare la produzione di beni pubblici di interesse collettivo (in settori quali ambiente, innovazione, reti trans-europee)».

economici nazionali non sono indifferenti a quel che accade negli altri. Se più paesi legati da un alto livello di interscambio commerciale praticano politiche fiscali restrittive, è potenziato l'effetto negativo su ciascuno di essi in ordine ai livelli di prodotto, innescando una spirale prociclica di livello continentale dalla quale è più arduo tirarsi fuori[25].

A tutte le variabili 'classiche' sinora prese in esame se ne deve aggiungere una nuova, che invero ha sempre pesato in passato, ma della quale solo in tempi recenti abbiamo piena contezza: gli andamenti delle relazioni interstatali e delle politiche statali estere, europee e non, con le loro conseguenze geopolitiche e geoeconomiche. Il nuovo PSC sembra non tenere conto del grado elevato di instabilità del contesto complessivo, limitandosi a prevedere, come in passato, soltanto delle *escape clauses*, delle clausole di salvaguardia per le situazioni emergenziali estreme, ma, ancora una volta, senza affrontare il nodo secondo una coerente e stabile impostazione di sistema che operi 'a regime'.

È vero che tra le finalità che giustificano le spese in deficit figurano gli investimenti volti allo «sviluppo di capacità di difesa, compresa la bussola strategica per la sicurezza e la difesa» (cons. 10 del reg. 2024/1263). Ma il fatto che l'onere di impegnare più ampie quote del bilancio in spese militari sia lasciato a ciascuno Stato non manifesta certo una visione europea comune sull'autonomia strategica dell'Unione, ma soltanto vincola i paesi membri a uno maggiore sforzo di supporto finanziario alle strutture militari già esistenti e facenti capo alla NATO. A riprova dello stretto legame tra le vicende dell'Unione e le dinamiche geopolitiche globali.

Per tanti anni si sono analizzate le movenze del processo integrativo sovranazionale come se fossero *causae suarum*, in un certo senso autoprodottesi in virtù di dinamiche europee interne. Ora è più chiaro che l'esperimento europeo si inserisce in un progetto di portata ben più ampia, che ha negli USA il suo centro propulsivo[26].

Con un moto di protesta viene da domandare polemicamente quale nesso leghi la revisione del PSC agli sviluppi geopolitici globali e alla postura statunitense: non si sta guardando troppo in là, alla ricerca di relazioni causali sempre più lontane e fievoli? Se anche è vero che le vicende europee non sono indifferenti a Washington, è ragionevole supporre che dietro ogni sussulto dell'UE ci sia una cospirazione americana? In effetti, gli eccessi di *realpolitik* sono manifestazioni di ingenuità. Ma in questo caso non si eccede.

Iniziamo dalle cause prime. Indubbiamente, se il reg. 2024/1263 reca certi contenuti, la responsabilità è anzitutto dei c.d. "Paesi frugali" (con in testa la Germania), che sotto il ricatto di un ripristino dell'efficacia del testo previgente hanno impedito riforme di segno diverso. Per come è congegnato, il nuovo PSC rafforza indubbiamente la posizione relativa di Stati come la Germania, il

---

[25] Giustamente, P. HEIMBERGER, L. WELSLAU, B. SCHÜTZ, S. GECHERT, D. GUARASCIO, F. ZEZZA, *Debt Sustainability Analysis in Reformed EU Fiscal Rules. The Effect of Fiscal Consolidation on Growth and Public Debt Ratios*, cit., 277, hanno sottolineato come «simultaneous fiscal adjustments in other EU countries magnify the domestic growth impact». Vedi anche A. Guazzarotti, *Debito e democrazia*, cit., 180.

[26] Ad esempio, non è dubbio che il Trattato di Maastricht sia stato un tassello strategico fondamentale nell'ascesa dell'ordine neoliberale voluto dagli USA, come è asserito da G. GERSTLE, *The Rise and Fall of the Neoliberal Order* (2022), trad. ital. *Ascesa e declino dell'ordine neoliberale*, Vicenza, 2024, 237: «l'Unione europea nacque nel 1993 come un mercato unico che consentiva la libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali in tutto il territorio controllato degli Stati membri. La sua fondazione poteva essere interpretata come un successo della tendenza alla deregulation. Nei primi anni Novanta l'Ue pianificò anche un'unione monetaria da avviare nel 1999, e successivamente una moneta unica, l'euro, che avrebbe legato un vasto sottoinsieme di paesi membri. Su insistenza della Germania, a supporto di questa unificazione valutaria fu imposta la disciplina fiscale: i governi nazionali dovevano tenere i loro conti in equilibrio, e i prestiti agli Stati membri sarebbero stati limitati a cifre che essi potevano ragionevolmente sperare di rimborsare. Questi princìpi convergevano con quelli che Robert Rubin aveva stabilito negli Stati Uniti con l'accordo di bilancio del 1993, poi espressi dal Washington Consensus tramite le politiche dell'Organizzazione mondiale del commercio e del Fondo monetario internazionale. Gli Stati Uniti potevano plausibilmente affermare di aver coinvolto l'Europa nella loro rivoluzione neoliberale. Kohl vagheggiava senza nascondersi del giorno in cui sarebbero emersi gli "Stati Uniti d'Europa", con un progetto di integrazione economica e politica – e una sapiente miscela di libertà e disciplina di mercato – che prendeva strettamente esempio da quello della repubblica americana degli anni Novanta».

cui debito pubblico è appena sopra il 60 per cento del PIL e il deficit sotto il 3 per cento. E infatti, la traiettoria di riferimento prevista per questo paese (ai sensi dell'art. 5) è tutt'altro che afflittiva, dal momento che consente un ampio margine per una spesa netta efficacemente anticiclica. È vero che da un ventennio la politica economica tedesca ha escluso il ricorso al *deficit spending*. Con la riforma del 2009, infatti, è stato costituzionalizzato il pareggio di bilancio nella declinazione forte del "freno all'indebitamento" (*Schuldenbremse*), disponendo persino che a partire dal 2016 il disavanzo strutturale consentito non possa eccedere lo 0,35 del PIL[27]. Tutto ciò si spiega con la peculiare posizione in cui si trovava la Germania, la quale grazie a politiche mercantiliste di successo (anche perché favorite dal quadro istituzionale dell'Eurozona) poteva valersi di un «canale estero di creazione della liquidità», senza bisogno di ricorrere a disavanzi di bilancio[28]. Ma ora il quadro è mutato. Venuto meno il vantaggio competitivo del gas russo a basso costo il sistema produttivo tedesco inizia ad arrancare. Nel 2023 ha registrato un calo del PIL nell'ordine dello 0,3 per cento e nel primo trimestre del 2024 c'è stata soltanto una leggera ripresa, rispetto al trimestre precedente, con una crescita del PIL reale dello 0,2 per cento. La locomotiva d'Europa si è fermata e per farla ripartire si deve rianimare la domanda interna, non potendo più contare come un tempo sulla spinta delle esportazioni. Non c'è, però, alcun dubbio che la traiettoria di riferimento che la Commissione ha prescritto alla politica fiscale della Germania sia generosa quel tanto che serve per consentire al *deficit spending* nazionale di compensare il prosciugamento del «canale estero di creazione di liquidità»[29].

E veniamo alle cause seconde. È assodato che la direzione naturale di sviluppo dell'UE non pare volgere verso la forma statuale. All'unificazione monetaria non può seguire l'unificazione politica di tipo federale. Del resto, è impensabile che l'euro possa diventare la moneta ufficiale di uno Stato federale europeo se manca il consenso statunitense, il quale però è impossibile da ottenere, poiché la

---

[27] Sulla riforma tedesca del 2009 vedi R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011; F. LOSURDO, *Schuldenbremse e clausola d'identità costituzionale in Germania*, in *Italian Papers Federalism*, n. 1-2/2015; F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità: il Grundgesetz preso sul serio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011, 595 ss.; nonché *La riforma costituzionale tedesca del 2009 e il freno all'indebitamento*, Servizio Studi del Senato n. 287 (aprile 2011).

[28] Non pare dubbio che la bilancia dei pagamenti con l'estero incida su quei processi di creazione e distruzione della liquidità che non dipendono dalla banca centrale. Se c'è un surplus commerciale, il sistema bancario si rivolgerà alla banca centrale per convertire in valuta nazionale la valuta straniera accumulata col commercio estero: in questo modo si avrà, ad un tempo, un'immissione di liquidità nel sistema economico nazionale e un'incremento delle riserve di valuta straniera presso la banca centrale. Invece, se c'è un deficit commerciale, il sistema bancario si rivolgerà alla banca centrale per scambiare la valuta nazionale con la valuta estera che occorre per acquistare i beni di importazione: in questo modo si ridurranno sia la liquidità interna che le riserve di valuta straniera presso la banca centrale. Tutto ciò, però, succede di regola allorquando vige un rapporto di cambio valutario fisso. In presenza di cambi flessibili, dovrebbe operare un meccanismo di riequilibrio naturale della bilancia dei pagamenti. *Mutatis mutandis*, ciò spiega perché nell'Eurozona i paesi che sono in surplus commerciale strutturale, come la Germania, non hanno subito gli effetti restrittivi del Patto di stabilità e crescita: hanno beneficiato, infatti, del canale estero di creazione della liquidità e perciò il settore privato nazionale non ha avuto bisogno delle iniziazioni di liquidità che derivano dalla spesa in deficit del settore pubblico. Ovviamente, in questo caso e considerando i rapporti commerciali tra paesi dell'Eurozona, non ci è stato alcuno scambio tra valuta straniera e valuta nazionale e il processo di creazione/immissione di liquidità risulta più semplificato, poiché si realizza semplicemente un trasferimento di euro tra paesi in deficit e paesi in surplus commerciale. Più precisamente, non c'è creazione netta di liquidità, poiché alle riserve create nel paese beneficiario (creditore) corrisponde una distruzione di riserve di pari entità nel paese debitore. In sintesi, la liquidità può essere creata dal «canale estero» (in alternativa al «canale interno» della spesa in disavanzo). Traggo la formula, e la relativa teoria, del «canale estero di creazione della liquidità» da S. CESARATTO, *Sei lezioni sulla moneta. La politica monetaria com'è e come viene raccontata*, Reggio Emilia, 2021, 94.

[29] Ma, nonostante ciò, è sorprendente che il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine predisposto dalla Germania non sia stato reputato in linea con le raccomandazioni della Commissione: contravvenendo ai principi del passato, l'esecutivo tedesco rivendica una spesa netta pluriennale ben più ampia di quella che era già largamente concessa dalla traiettoria di riferimento. Ancor più sorprendente è la bocciatura del piano presentato dai Paesi Bassi, uno degli Stati frugali.

sua concessione sarebbe in palese contraddizione con la logica che sta alla base delle dinamiche geoeconomiche e, prima ancora, geopolitiche. Non c'è dubbio che gli USA farebbero di tutto per osteggiare la formazione di uno Stato europeo di livello continentale, la cui potenza economica e demografica sarebbe pari a quella americana, e che immancabilmente sarebbe spinto a eguagliarne pure la potenza militare (disponendo, peraltro, già dell'arma nucleare, grazie alla Francia).

Niente e nessuno, infatti, deve minacciare il "privilegio esorbitante" del dollaro quale mezzo internazionale di pagamento, soprattutto delle risorse energetiche: privilegio su cui si fonda il mercato globalizzato e che, consentendo emissioni monetarie illimitate senza pericolo di deprezzamento, permette ai cittadini statunitensi di poter vivere al di sopra dei propri mezzi, con una bilancia dei pagamenti con l'estero perennemente in passivo. L'ostacolo a una compiuta integrazione europea di tipo statale, prima ancora che nelle differenze irriducibili tra le nazioni europee, sta nei vincoli esterni della geopolitica. Per lanciare una sfida di questa portata occorre che i paesi del vecchio continente manifestino una grande determinazione e unità di intenti, delle quali al momento non v'è traccia. E se anche ve ne fosse, non è detto che l'esito sia assicurato. L'America proverebbe a sabotare il piano in ogni modo, anzitutto inoculando divisioni e rivalità tra i diversi partner del progetto federativo.

Ecco perché appare fortissima la pressione statunitense a conservare l'assetto europeo attuale, soprattutto quello dell'Eurozona, con le sue regole stringenti in materia di *governance* economica. *Fiscal rules* severe e indipendenza *ultrastrong* del banchiere centrale (circostanza che non ricorre in nessuno Stato al mondo) sono due zeppe formidabili allo sviluppo di una compiuta soggettività geopolitica: è, pertanto, nell'interesse delle potenze extraeuropee, *in primis* degli USA, mantenere invariate queste coordinate di fondo, impedendo nel contempo un vero approfondimento del processo integrativo federale (che sarebbe fatale per la vigenza dei postulati dell'Eurozona, poiché alla lunga nessuno Stato federale che aspiri a un accrescimento di potenza può avere le mani legate con riguardo alla gestione della politica fiscale e monetaria).

Peraltro, la vigenza dell'assetto attuale, pur incentivando l'interdipendenza economica tra i paesi membri, è tuttavia di ostacolo alla loro convergenza macroeconomica, con ciò fomentandone vieppiù le fratture tra Stati, a tutto vantaggio dell'egemonia statunitense. Dal punto di vista della funzionalità geopolitica l'Eurozona, anche con il nuovo PSC, non è di alcun aiuto alla costruzione di uno Stato europeo continentale, provvisto di una propria moneta, di un proprio esercito. Anzi, è un ostacolo. Non è una fase intermedia all'interno di un processo di *State building*. È, invece, ciò che lo pregiudica. Infatti, il regime giuridico dell'Unione monetaria europea e le conseguenze macroeconomiche che ne derivano per gli Stati membri, fomentano le divisioni tra gli stessi, non favorendo per nulla la loro convergenza. Basti pensare al divario tra Stati del nord Europa e Stati del sud Europa (o tra centro e periferia, come si usa pure dire). Gli interessi degli uni divergono in maniera crescente dagli interessi degli altri e su quasi ogni questione: dalla fisionomia del PSC alla conduzione delle politiche monetarie da parte della BCE, dalla gestione della politica energetica alla questione degli squilibri macroeconomici. Sono tutti punti di tensione che si annodano attorno al problema cruciale della distinzione tra Stati debitori e Stati creditori. Con queste premesse e con le implicazioni che continueranno a scaturirne è alquanto difficile che in futuro si possa approdare a una *ever closer union*.

In conclusione, nella fisionomia (vecchia e nuova) del PSC si riflette la natura del rapporto tra UE e USA. Un rapporto che si regge sui seguenti presupposti: a) la NATO non è solo la protezione militare offerta dall'America alle nazioni europee alleate, ma è principalmente strumento e forma del controllo geopolitico statunitense sul continente europeo[30]; b) la potenza imperiale americana può tollerare la concorrenza dell'euro al dollaro quale valuta internazionale pregiata a condizione che la

[30] F. MINI, *Prefazione* a Q. LIANG, *L'arco dell'impero. Con la Cina e gli Stati Uniti alle estremità*, Gorizia, 2021, 17, osserva realisticamente che «la Nato ha impedito al continente (europeo) di essere indipendente. Lo stesso ombrello nucleare fornito all'Europa durante la guerra fredda non era un ombrello difensivo ma una cappa che incapsulasse gli alleati».

moneta europea non abbia alle spalle uno Stato europeo: alla forza geopolitica del dollaro deve corrispondere la debolezza geopolitica dell'euro; c) le regole della *governance* economica dell'Eurozona, essendo tagliate su misura delle esigenze di una parte dei paesi europei, contribuiscono indirettamente a fomentare le divisioni tra gli Stati membri e a garantire, così, la subalternità geopolitica dell'UE.

9. Il nuovo PSC è compatibile con il diritto europeo primario?

Lasciamo da parte le considerazioni geopolitiche e geoeconomiche, per ritornare alle valutazioni più squisitamente giuridiche con due domande cruciali: il nuovo PSC è compatibile con i Trattati (TUE e TFUE)? È compatibile con la Costituzione italiana?

Il fatto che il reg. 2024/1263 renda il vincolo esterno sulle politiche economiche nazionali ancor più stringente del passato pone seri dubbi di compatibilità con il diritto europeo primario, in particolare con gli artt. 3, 4 e 5 TFUE, i quali non contemplano che la decisione nazionale di bilancio figuri tra le competenze esclusive dell'Unione, né tra le competenze concorrenti tra Unione e Stati membri, prevedendo soltanto, all'art. 5, che «gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione» e che «a tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche». Non v'è chi non veda che nel caso di specie non ci troviamo dinanzi a «indirizzi di massima», ma a regolamentazioni dettagliate che nella sostanza, stabilendo la vincolatività della «traiettoria di riferimento» e restringendo fortemente le condizioni alle quali è lecito discostarsene, attraggono a livello europeo la politica fiscale nazionale[31].

Rimane, allora, da valutare se il principio di sussidiarietà, pure esso previsto dall'art. 5 TFUE e richiamato espressamente dal cons. 45 del Regolamento 2024/1263, offra un titolo di intervento legittimamente spendibile al fine di giustificare questa attrazione verso l'alto della competenza esclusiva statale in materia di politica economica. La motivazione che si trae dal cons. 45 appare non poco assertiva e irrimediabilmente ricorsiva. Infatti, vi si legge che «poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire garantire il coordinamento efficace delle politiche economiche e la sorveglianza di bilancio multilaterale, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata o degli effetti del coordinamento e della sorveglianza, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo». Ciò che propriamente deve essere fondato alla luce del canone di sussidiarietà, ossia la portata e gli effetti delle modalità di coordinamento e di sorveglianza prescelte dal Regolamento, diventa l'argomento che giustifica lo spossessamento della competenza fiscale nazionale. Non si risponde alla questione se tali modalità siano ragionevolmente giustificate, ma l'esigenza di assicurare tali modalità assurge a ragione dell'attrazione in sussidiarietà[32].

10. Come si inserisce il nuovo PSC nel quadro costituzionale?

---

[31] Certo, sempre l'art. 5 TFUE dispone che «agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche»: ma qui per «disposizioni specifiche» s'intende semplicemente che gli «indirizzi di massima» rivolti agli Stati dell'Eurozona saranno diversi da quelli rivolti agli altri Stati. Non vuol dire che potranno o dovranno essere disposizioni di coordinamento delle politiche economiche nazionali tanto dettagliate da implicare la scomparsa di una "politica economica nazionale".

[32] Per queste ragioni è certamente condivisibile la tesi di F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, cit., 847, secondo cui «L'UE (…) attraverso la novellata normativa esorbiterebbe in maniera preoccupante dalle proprie competenze incidendo sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di politica di bilancio nel cui ambito Commissione e Consiglio - in base ai Trattati sovranazionali - potrebbero solo adottare atti di indirizzo e di sorveglianza, atti che non possono in alcuna misura vincolare i bilanci degli Stati membri (artt. 5, par. 1 e 121, par. 2, del TFUE)».

Nel § precedente si sono avanzati dubbi sulla compatibilità del reg. 2024/1263 con il diritto europeo primario. Bisogna porsi ora il problema della sua coerenza con il quadro costituzionale interno.

C'è chi ritiene che il problema non sussista, facendo leva sull'art. 97, primo comma, della Costituzione, da cui si trae la norma che «*le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*». La «sostenibilità del debito» sarebbe, in particolare, il principio-base della disciplina costituzionale, che informerebbe altresì l'intero dettato normativo dell'art. 81 della Costituzione[33].

Ma in che senso deve intendersi la «sostenibilità del debito pubblico», cioè quando un debito sarebbe sostenibile e che cosa lo renderebbe tale? Per rispondere alla questione si può avanzare l'ipotesi che debba valorizzarsi l'inciso «*in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*», pur esso tratto dall'art. 97 della Costituzione[34], e concluderne che il "principio di sostenibilità" deve declinarsi secondo le norme del diritto europeo, cioè mutuando da queste la sua definizione e i modi della sua realizzazione. Non ci sarebbe, perciò, uno specifico punto di vista del diritto costituzionale interno, che infatti si limiterebbe a porre una sorta di norma di rinvio così enunciabile: *un debito pubblico deve intendersi sostenibile nei termini e alle condizioni stabilite dall'ordinamento sovranazionale*[35]. È chiaramente un approccio di «costituzione composita», secondo cui il dettato della Costituzione italiana nella materia economica e finanziaria non potrebbe ricostruirsi autonomamente rispetto al diritto europeo ma sarebbe tutt'uno con questo.

Ora, non si può dubitare che il governo dell'economia e della finanza risulti ormai da un esteso e profondo intreccio normativo tra norme nazionali e norme europee, dando vita a un governo che non è più *nazionale*, ma insieme *nazionale* e *sovranazionale*. Tuttavia, questa è solo la registrazione di un dato, che ancora non dice nulla su quale debba essere il corretto assetto di rapporti tra le fonti normative coinvolte nella materia. È assai influente l'opinione che costruisce in termini interattivi, «pluralistici», «compositi» e «multilivello» la relazione tra ordinamenti costituzionali nazionali e ordinamento europeo, suggerendo l'ipotesi che tra i vari ordini di norme costituzionali e sovranazionali ci siano dinamiche multidirezionali e quindi di tipo sostanzialmente paritario. Ma invero è una rappresentazione edificante, che nasconde e mistifica processi di condizionamento unilaterali, che vanno soltanto in una direzione, quella che dall'alto del diritto europeo procede verso il basso dell'ordinamento costituzionale nazionale, come la ricostruzione del "principio di sostenibilità" illustrata prima dimostra eloquentemente. Alla fine, il punto di vista normativo del diritto costituzionale interno coincide (e deve coincidere) sempre con quello dell'ordinamento europeo, senza possibilità di scostamento alcuno[36].

Di qui la questione se sia invece possibile rinvenire un'eccedenza del diritto costituzionale italiano rispetto al *corpus* normativo europeo in tema di *governance* economico-finanziaria, cioè se nella nostra Costituzione vi sia qualcosa che non si lascia ridurre al dettato sovranazionale e al quale affidarsi per arginare, almeno parzialmente, quello che altrimenti sarebbe un condizionamento

---

[33] Per N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, cit., 3, «questa disposizione va letta come un'applicazione specifica, per il bilancio dello Stato, del principio generale di cui all'art. 97 Cost.». Ma va osservato che «la sostenibilità del debito» compare anche nell'ultimo comma dell'art. 81 quale principio informatore della legge rinforzata ivi prevista.

[34] Così propone N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, cit., 3.

[35] E difatti, N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, cit., 3-4, parla di «rinvio mobile che, in attuazione del principio fondamentale di cui all'art. 11 Cost., consente di introiettare nell'ordinamento interno tutte le variazioni che avvengono nell'ordinamento dell'Unione europea».

[36] Per una più estesa ricostruzione critica di questi orientamenti mi sia consentito rinviare a O. CHESSA, *Alcune osservazioni critiche al «pluralismo costituzionale» di Antonio Ruggeri*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 11 ottobre 2019.

unilaterale e totale[37]. Riassumendo con una domanda: il punto di vista costituzionale interno sul principio di «sostenibilità del debito pubblico» coincide senza residui con quello sovranazionale europeo?

10. Sostenibilità/stabilità finanziaria e diritto costituzionale

Il principio di «sostenibilità del debito pubblico» è un concetto controverso nella scienza economica, come si è detto[38]. Non deve perciò stupire che lo sia anche sul piano giuridico. Il tema è già molto arato dalla letteratura costituzionalistica e non serve riepilogare *funditus* le tesi più note. Qui si ricorda solamente che, per una linea interpretativa influente, la "sostenibilità del debito" va intesa come "stabilità finanziaria", formula che da tempo è assurta a supervalore dell'integrazione europea[39] e che indica la capacità degli stati di reperire nei mercati dei capitali risorse finanziarie a tassi sostenibili. Se i tassi crescono troppo, si riduce la fiducia degli investitori circa la solvibilità del debitore nella moneta che denomina il debito (e viceversa, poiché è lo stesso calo di fiducia a determinare a sua volta il rialzo dei tassi, quale richiesta di un più elevato premio di rischio): e di conseguenza, diventa incerto il *roll-over* dei titoli in scadenza. In un'unione monetaria (senza unione fiscale) l'instabilità finanziaria di uno stato membro rischia di compromettere la solidità dell'intero sistema per via del *denomination risk*: se al fine di pagare i creditori lo stato rinomina i debiti nella moneta nazionale (stampabile a piacimento dalla banca centrale nazionale), questo evento potrebbe avere contraccolpi inevitabili sugli altri paesi e travolgere il sistema monetario unico con un fatale effetto-domino.

Ciò premesso, è di tutta evidenza che la "stabilità finanziaria" è un principio che acquista senso e che vige soltanto laddove la politica monetaria è del tutto indipendente dall'indirizzo politico statale e non è pertanto tenuta a operare come calmiere dei tassi di interesse (la cui determinazione è lasciata, infatti, alle scelte dei mercati finanziari). Fuori da un contesto istituzionale siffatto non si pone neanche il problema che l'evocazione del suddetto principio dovrebbe risolvere. La stabilità finanziaria è soltanto un accessorio della *central bank indipendence* e questo dovrebbe bastare a sconfessarne la natura "intrinsecamente costituzionale": se l'indipendenza del banchiere centrale non è un principio del nostro diritto costituzionale[40], come può esserlo un suo corollario?

Eppure, le revisioni degli artt. 81 e 97 Cost., introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, lo hanno comunque codificato. Di talché si pone la necessità di attribuire alla «sostenibilità del debito» (o "stabilità finanziaria", che dir si voglia) un senso normativo che ecceda la sua funzione servente rispetto a un istituto del diritto europeo – l'indipendenza del banchiere centrale – che future revisioni dei Trattati potrebbero largamente modificare, se non proprio espungere.

Chi scrive è convinto che questo senso normativo non possa essere quello che si trae dal pensiero economico che storicamente ha ispirato la redazione dei Trattati, la revisione costituzionale del 2012 e infine la modifica del PSC, e cioè l'idea che il principio di «sostenibilità del debito» esiga politiche di consolidamento fiscale. Infatti, le evidenze scientifiche attestano proprio il contrario, e cioè che misure di aggiustamento sistematicamente protratte per anni, e quindi ben oltre l'esigenza di

---

[37] Si è giustamente sottolineata da N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, cit., 4, la necessità che «le disposizioni che così si immettono nell'ordinamento italiano, a livello costituzionale, siano volte ad assicurare (…) i principi-valori più generali richiamati dall'art. 11 Cost., ossia lo sviluppo di "un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni"». Ma invero ciò è troppo poco. Come vedremo, il ventaglio dei principi costituzionali rilevanti è ben più ampio, andando ben oltre «i principi-valori (…) richiamati dall'art. 11 Cost., ossia lo sviluppo di "un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni"».

[38] Vedi il § 7.

[39] Come lamentano giustamente A. CANTARO, *Presentazione. La (ir)resistibile ascesa della dottrina dell'austerità*, in Id. (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 5; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019, 119 ss.

[40] Come argomento in O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., spec. 14 ss. e tutta la Parte III.

"raffreddare" una domanda congiunturalmente surriscaldata, siano esiziali proprio con riguardo all'obiettivo di rendere sostenibile il servizio del debito. Non si può argomentare che l'art. 97 Cost. sia più ispirato al primo indirizzo di teoria economica che non al secondo, poiché non si può asserire che la Costituzione abbia codificato un indirizzo scientifico in luogo di altri, considerata la mutazione continua dei paradigmi della tecno-scienza e considerato che dietro il primo indirizzo non c'è in realtà un vero pensiero economico scientificamente strutturato. Il diritto costituzionale italiano non può rimanere indifferente rispetto alle nuove acquisizioni scientifiche ovvero rispetto a quei concetti che da sempre ne rappresentano punti fermi. Uno di questi, mai contestato nel dibattito di teoria economica, è che la sostenibilità del debito pubblico dipende fondamentalmente dal rapporto tra tasso di crescita del PIL e tasso di interesse sul debito: l'indebitamento pubblico diventa, perciò, insostenibile se alla contrazione delle attività economiche si combina un incremento dei costi del servizio del debito, cioè se il tasso di crescita è inferiore a quello di interesse; ed è invece sostenibile nel caso inverso, ossia se il prodotto cresce più del tasso di interesse.

Ora, se la crescita del PIL dipende (anche) da politiche fiscali anticicliche *demand side* (ed è impensabile che possa sortire dall'impiego sistematico di politiche procicliche di aggiustamento fiscale), invece il calmieramento del tasso di interesse dipende dalle decisioni del banchiere centrale, come è provato dalle politiche monetarie *unconventional* degli ultimi anni. Ecco, dunque, che la sostenibilità/stabilità finanziaria dipende più dall'azione combinata di politiche fiscali e monetarie adeguatamente espansive che non da consolidamenti fiscali e strette monetarie. È un vero e proprio paradosso: ciò che occorre alla garanzia della sostenibilità/stabilità finanziaria è esattamente il contrario di ciò che comunemente si predica ideologicamente e si prescrive normativamente. Queste sono acquisizioni scientifiche che l'interpretazione del diritto costituzionale vigente, e quindi del principio di sostenibilità del debito, non può ignorare bellamente.

La breccia attraverso la quale i paradigmi macroeconomici più accreditati possono filtrare nell'interpretazione giuridica e prendere il posto degli infondati pregiudizi *mainstream* non è lo «scambio tecnico» o il «dialogo tecnico» tra Stato membro e Commissione[41], ma la ricostruzione dogmatica del diritto costituzionale interno. Ma ciò alla condizione che il dialogo tra scienza costituzionale e scienza economica divenga più intenso. E se i costituzionalisti avranno fatto la loro parte, suggerendo letture solide delle disposizioni in materia economica e finanziaria[42], anche gli indirizzi politici, oltre che le ricostruzioni giurisprudenziali, ne trarranno giovamento[43].

[41] Come proponeva E. BRANCACCIO, *Audizione dinanzi alle Commissioni bilancio congiunte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, 16 maggio 2024, leggibile in rete col titolo *Una crepa nelle nuove regole di bilancio europee*, in www.emilianobrancaccio.it.

[42] I lavori monografici che meritano di essere particolarmente ricordati per il loro approccio critico, e costituzionalmente orientato, al tema della stabilità finanziaria sono quelli di C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, e di F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019.

[43] L'impressione, però, è che finora la direzione dell'influenza sia un'altra: e cioè, che siano le contingenze della politica e le esigenze del potere economico-finanziario a dettare lo sviluppo delle prassi interpretative della Costituzione. Ma è un tema che per la sua complessità e rilievo richiederebbe una trattazione a sé stante.

LA PRESENZA DEL PUBBLICO MINISTERO CONTABILE NEL GIUDIZIO COSTITUZIONALE INCIDENTALE[1]

di Pasquale Principato
Consigliere della Corte dei conti

SOMMARIO

1. Il pubblico ministero nei giudizi davanti alla Corte costituzionale
2. Le pronunce più recenti sulla presenza del pubblico ministero nel giudizio costituzionale incidentale
3. La precedente giurisprudenza sulla presenza del pubblico ministero nei giudizi davanti alla Corte costituzionale
4. C'è ancora spazio per il pubblico ministero (contabile) nel giudizio costituzionale incidentale?

ABSTRACT

Il tema della partecipazione del pubblico ministero al giudizio costituzionale incidentale è stato riportato di recente all'attenzione della Corte costituzionale, che ha confermato il proprio orientamento negativo. Esaminando le più recenti pronunce, specificamente relative al pubblico ministero presso la Corte dei conti, l'articolo mira a individuare argomenti per una possibile parziale evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

The role of the accounting public ministry in the incidental constitutional judgment

The topic on participation of the public prosecutor's office in the incidental constitutional review has been recently brought again to the attention of the Constitutional court, that confirmed its negative tendency. Examining recent judgements, specifically relating the prosecutor's office of the Court of Auditors, the essay tries to identify reasons for a possible evolution of constitutional jurisprudence.

1. Il pubblico ministero nei giudizi davanti alla Corte costituzionale

Alcune pronunce della Corte costituzionale emesse nell'ultimo anno consentono di riprendere un tema periodicamente ricorrente nel dibattito sulla giustizia costituzionale, ossia quello del ruolo e delle funzioni che il pubblico ministero può svolgere nei giudizi davanti a essa.

Il profilo che qui verrà approfondito attiene in particolare alla possibilità che il p.m. sia presente in tali giudizi, inserito nel relativo contraddittorio come parte o, comunque, interveniente. Partendo dai casi più recenti, si esamineranno quindi sia le linee di continuità della giurisprudenza della Corte sulla posizione del p.m. nei giudizi costituzionali, sia la possibilità di individuare segnali di una evoluzione, interrogandosi su direzione e contenuti.

Fin d'ora si può segnalare che le vicende esaminate dalla Corte costituzionale hanno riguardato tanto il pubblico ministero appartenente all'ordine giudiziario, quanto il pubblico ministero presso la Corte dei conti; quest'ultimo, peraltro, è stato il protagonista in quelle temporalmente più vicine, nelle quali il Procuratore generale ha chiesto di intervenire sia in alcuni giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale – originati da ordinanze di rimessione emesse in sede di giudizi di responsabilità amministrativa, di parifica di rendiconti regionali, nonché di conto –, sia in giudizi per conflitto di attribuzione tra enti.

2. Le pronunce più recenti sulla presenza del pubblico ministero nel giudizio costituzionale incidentale

Tra il 2023 e la prima metà del 2024 la Corte costituzionale si è pronunciata cinque volte a fronte di richieste di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti in giudizi di costituzionalità in via incidentale[2].

---

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it

[2] In due occasioni (reg. ord. n. 41 del 2023 e n. 52 del 2023) i giudizi sono stati discussi in udienza pubblica, sicché le richieste di intervento sono state illustrate anche oralmente e, conseguentemente, la decisione è stata resa con ordinanza letta all'udienza stessa, poi allegata alle sentenze che hanno definito i giudizi medesimi.

Nel primo caso, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalle sezioni riunite per la Regione Siciliana nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della regione per l'esercizio 2020, aveva a oggetto una disposizione regionale che assegnava all'Agenzia regionale per la protezione ambientale siciliana una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale, per svolgere attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie[3].

Il Procuratore generale ha argomentato l'ammissibilità della propria partecipazione al giudizio richiamando anzitutto il diritto degli organi dello Stato (e delle regioni) a intervenire nei procedimenti innanzi alla Corte, in base all'art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87[4] e alla correlata disciplina contenuta nell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale[5].

Inoltre, il citato organo pubblico ha sostenuto, da un lato, che la già riconosciuta ammissibilità dell'intervento del pubblico ministero contabile nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, affermata dalla Corte nelle sentenze n. 184 e n. 90 del 2022, dovrebbe valere anche nel giudizio incidentale; dall'altro lato, che andrebbe considerata l'incidenza dell'esito del giudizio di legittimità costituzionale sul potere di tale organo di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in particolare, sul potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale.

Infine, l'ammissibilità dell'intervento, che le Norme integrative consentono anche a soggetti terzi, dovrebbe *a fortiori* essere riconosciuta per le parti originarie nel giudizio *a quo*; ciò che legittimerebbe il Procuratore generale, quale vertice dell'unitario ufficio del p.m. contabile.

---

[3] Di tale norma era denunciata, in primo luogo, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, per via dell'effetto, da essa prodotto, di qualificare la spesa per il finanziamento dell'ARPA alla stregua di una spesa sanitaria mediante l'inclusione nel perimetro sanitario, senza ricollegare tale quantificazione a prestazioni effettivamente afferenti ai livelli essenziali di assistenza. Inoltre, il giudice *a quo* dubitava della compatibilità della disposizione censurata con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., disciplinanti il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici; ciò a causa della sostanziale realizzazione di un'operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, avrebbe ampliato la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale.

[4] Il citato art. 20 così dispone: «Nei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione.
Gli organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di intervenire in giudizio.
Il Governo anche quando intervenga nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro a ciò delegato, è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto».

[5] L'art. 4 (rubricato «Interventi in giudizio») prevede che «1. L'intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri ha luogo nel termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, mediante deposito con modalità telematica delle deduzioni, comprensive delle conclusioni, sottoscritte dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto.
2. L'intervento in giudizio del Presidente della Giunta regionale ha luogo nel termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, mediante deposito con modalità telematica delle deduzioni, comprensive delle conclusioni e della procura speciale al difensore.
3. Gli interventi di altri soggetti hanno luogo con le modalità e nel termine di cui al comma precedente. Possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio. La Corte decide sull'ammissibilità degli interventi».
Per completezza, si ricorda che la citata modifica, sostanzialmente confermando quelle già apportate dalla Corte con la deliberazione dell'8 gennaio 2020, adegua la disposizione alle nuove modalità del processo costituzionale telematico. In precedenza, mette conto riportare il testo dell'art. 4 delle N.I. approvate il 7 ottobre 2008: «1. L'intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri ha luogo con il deposito delle deduzioni, comprensive delle conclusioni, sottoscritte dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto.
2. Il Presidente della Giunta regionale interviene depositando, oltre alle deduzioni, comprensive delle conclusioni, la procura speciale rilasciata a norma dell'art. 3, contenente l'elezione del domicilio.
3. Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente.
4. L'atto di intervento di cui ai commi precedenti deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio.
5. Il cancelliere dà comunicazione dell'intervento alle parti costituite».

È interessante notare che dei tre argomenti è proprio (e solo) quest'ultimo a essere richiamato dall'ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2023[6]; la Corte, tuttavia, lo rigetta affermando nettamente che il Procuratore generale della Corte dei conti «non è parte del giudizio *a quo*, in quanto è un soggetto diverso rispetto al Procuratore generale a capo dell'ufficio della Procura generale presso la Regione Siciliana»[7].

La Corte pone questa motivazione dichiaratamente «in via assorbente» rispetto all'altra, comunque convergente sulla inammissibilità dell'intervento, della esclusione della titolarità, in capo al richiamato Procuratore generale, «di un interesse qualificato nel caso specifico, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale».

A distanza di poche settimane, in relazione a una seconda ordinanza di rimessione originata dal medesimo giudizio di parificazione del rendiconto regionale siciliano per l'esercizio 2020, la Corte, con la sentenza n. 9 del 2024[8], conferma la inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, questa volta spendendo soltanto l'argomento della insussistenza della titolarità di un interesse qualificato, idoneo a legittimare l'intervento in base alla citata previsione delle Norme integrative, la quale, come noto, riguarda soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*.

2. Il terzo caso è stato esaminato alla udienza del 24 gennaio 2024, nella quale il Procuratore generale della Corte dei conti ha chiesto di intervenire in un giudizio introdotto da un'ordinanza della Sezione regionale di controllo per il Molise adottata nel giudizio di parificazione del rendiconto di quella Regione per l'esercizio finanziario 2021. L'interveniente ha sostenuto di potere accedere al giudizio di costituzionalità ai sensi del già richiamato art. 4, comma 3, N.I., poiché la partecipazione al giudizio di parificazione del bilancio regionale costituirebbe espressione del potere del pubblico ministero contabile di garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche, a tutela degli interessi dell'intera collettività. In aggiunta, si segnalava che la Sezione regionale avrebbe aderito alla eccezione di illegittimità costituzionale formulata dal Procuratore regionale della Corte dei conti per il Molise.

La Corte, con l'ordinanza letta all'udienza[9], ha però precluso l'ingresso al rappresentante di vertice del pubblico ministero contabile, richiamando, da un lato, la costante giurisprudenza per la quale «sono ammessi

---

[6] «[…]
osservato che l'interveniente afferma di avere interesse a partecipare al giudizio costituzionale in quanto parte del giudizio *a quo*, stante l'unitarietà dell'ufficio del P.M. contabile;
considerato, in via assorbente, che il Procuratore generale dell'ufficio centrale della Corte dei conti non è parte del giudizio *a quo*, in quanto è un soggetto diverso rispetto al Procuratore generale a capo dell'ufficio della Procura generale presso la Regione Siciliana;
ritenuto, peraltro, che il Procuratore generale della Corte dei conti non può ritenersi titolare di un interesse qualificato nel caso specifico, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.
Per Questi Motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE
dichiara non ammissibile l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana».

[7] La sentenza n. 1 del 2024, che ha deciso il giudizio, ribadisce (al punto 2. del Considerato in diritto) quanto affermato nell'ordinanza di cui è stata data lettura in udienza, «sull'inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, in quanto soggetto diverso rispetto al Presidente di Sezione titolare della Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, a cui va riconosciuta la qualità di parte nel giudizio *a quo*».
Si noti la più precisa definizione, rispetto a quella utilizzata dall'ordinanza, del titolare dell'ufficio del pubblico ministero contabile presso la citata sezione giurisdizionale d'appello.

[8] Al punto 5 del *Considerato in diritto*: «Sempre in via preliminare, deve dichiararsi l'inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti in quanto non può ritenersi, nel caso specifico, titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ordinanza allegata alla sentenza n. 1 del 2024)».
Nel punto 3. del *Ritenuto in fatto* sono riassunti gli argomenti del Procuratore generale a sostegno dell'intervento, sostanzialmente identici a quelli esaminati nel giudizio parallelo già richiamato.

[9] Richiamata dalla sentenza n. 39 del 2024, alla quale è allegata, che ha deciso il giudizio di legittimità costituzionale.

a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale[10] […] i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale»; dall'altro, il parimenti ricorrente orientamento che, come già visto, consente l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale «soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura».

Ciò premesso, e dopo avere escluso di potere utilizzare nel giudizio incidentale i principi affermati dalla stessa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, estranei e conseguentemente irrilevanti nell'ipotesi in esame, la Corte ha ribadito la insussistenza di un interesse qualificato, di cui nel caso specifico il Procuratore generale possa ritenersi titolare, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle N.I.

Con una motivazione pressoché identica, la sentenza n. 59 del 2024[11] ha ritenuto non ammissibile l'intervento che lo stesso Procuratore generale ha spiegato in tre giudizi (dalla Corte riuniti) introdotti da altrettante ordinanze della Sezione giurisdizionale regionale per la Calabria, chiamata a decidere su alcuni conti giudiziali.

L'istanza della Procura generale prospettava la sussistenza di un interesse concreto e attuale, nell'interesse della legge, a espungere la disposizione censurata dall'ordinamento, secondo quanto previsto dall'art. 20, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 4, comma 3, delle N.I.; d'altro canto, non vi sarebbe alcuna norma, nell'ordinamento, che impedirebbe l'intervento in giudizio del pubblico ministero contabile, parte nel giudizio *a quo.*

3. Di poco precedente alle pronunce fin qui esaminate, va richiamata la sentenza n. 123 del 2023, che, in via preliminare, ha dichiarato inammissibile l'intervento del Procuratore generale in un giudizio nel quale il dubbio di costituzionalità era stato sollevato dalla Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, nel corso di un giudizio di responsabilità amministrativa.

Oltre al "combinato disposto" delle due disposizioni dianzi menzionate, la Procura generale chiedeva di considerare, nella specie, l'indirizzo già seguito dalla giurisprudenza costituzionale in materia di giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, ove è consentito l'intervento dell'organo che ha emesso l'atto asseritamente lesivo delle attribuzioni degli altri poteri costituzionali, anche in via autonoma rispetto alla costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

In ogni caso, nel giudizio incidentale ben potrebbero intervenire i soggetti che, pur non essendo parti del giudizio originario, verrebbero incisi, senza possibilità di far valere le proprie ragioni, dall'esito del giudizio sul conflitto. A maggiore ragione l'intervento dovrebbe essere consentito alle parti originarie, in assenza nell'ordinamento di norme che lo precludano al p.m. contabile che sia parte nel giudizio *a quo*, dovendo anche considerare che la Procura generale avrebbe l'interesse concreto e attuale di ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate, quale ufficio che, a mente dell'art. 12, comma 3, del codice di giustizia contabile, coordina l'attività dei procuratori regionali.

La citata sentenza n. 123 del 2023, tuttavia, mantiene la distinzione tra i giudizi per conflitto di attribuzione e quelli incidentali, affermando che i principi evocati a sostegno dell'ammissibilità, affermati nei primi, «rivelano la loro estraneità e la conseguente loro irrilevanza nell'ipotesi in esame, relativa ad intervento spiegato in un giudizio incidentale di legittimità costituzionale».

Invece, con riferimento a quest'ultima tipologia di giudizio, la Corte richiama la sentenza n. 361 del 1998, e l'orientamento già a questa precedente, secondo cui «la costituzione del pubblico ministero […] deve ritenersi inammissibile: infatti, nonostante al pubblico ministero debba riconoscersi la qualità di parte nel processo *a quo*, da un lato la peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale, dall'altro l'attuale

[10] Ai sensi dell'art. 3 (Costituzione delle parti) delle N.I., in forza del quale «La costituzione delle parti in giudizio ha luogo nel termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, mediante deposito con modalità telematica della procura speciale al difensore e delle deduzioni, comprensive delle conclusioni. Nello stesso termine possono essere prodotti nuovi documenti relativi al giudizio di legittimità costituzionale».

[11] Punto 4. del *Considerato in diritto*.

disciplina (articoli 20, 23 e 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87; articoli 3[12] e 17[13] delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), che tiene distinti il "pubblico ministero" e le "parti", inducono ad escludere la costituzione in giudizio di tale soggetto».

La motivazione puntualizza che questa disciplina non è stata incisa dalle modifiche delle Norme integrative apportate nel 2020 e nel 2021 e, comunque, che «nemmeno è ravvisabile un nesso tra lo specifico rapporto dedotto nel giudizio *a quo* e l'attività istituzionale svolta dal Procuratore generale della Corte dei conti, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative».

3. La precedente giurisprudenza sulla presenza del pubblico ministero nei giudizi davanti alla Corte costituzionale

Sebbene soltanto nel 1995 la Corte costituzionale si sia per la prima volta occupata *ex professo*[14] della presenza del pubblico ministero nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, il tema era già stato affrontato dalla dottrina[15].

Le posizioni espresse risultavano certamente influenzate dalla difficoltà di connotare la figura del pubblico ministero nell'ordinamento e, più specificamente, di operare una *reductio ad unitatem* dei tratti di ambivalenza presenti nello stesso tessuto normativo che disciplina il giudizio di costituzionalità delle leggi.

Infatti, l'art. 23, primo comma, della legge n. 87 del 1953 è chiarissimo nel considerare espressamente anche il pubblico ministero, al pari delle parti del giudizio, come legittimato a «sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza» (necessariamente sottoposta al vaglio del giudice, così da escludere la ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale direttamente sollevate dal pubblico

---

[12] Nel 1998 il testo dell'art. 3 era il seguente: «La costituzione delle parti nel giudizio davanti alla Corte ha luogo nel termine indicato nell'art. 25, comma secondo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con la elezione del domicilio in Roma, e delle deduzioni. La procura può essere apposta in calce o a margine dell'originale delle deduzioni con la sottoscrizione della parte, certificata autografa dal difensore. Nello stesso termine possono essere prodotti nuovi documenti relativi al giudizio di legittimità costituzionale.
Nel termine suindicato non sono computati i giorni compresi tra quello dell'ultima notificazione e quello in cui l'ordinanza è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica».

[13] Sempre nel 1998, questa disposizione, rubricata «Udienza pubblica», era così formulata: «All'udienza il giudice relatore espone le questioni della causa.
Dopo la relazione, i difensori delle parti svolgono succintamente i motivi delle loro conclusioni.
Il Presidente regola la discussione e può determinare i punti più importanti sui quali essa deve svolgersi.
Si osservano, oltre agli articoli 15, 16 e 17 della legge 11 marzo 1953, n. 87, gli articoli 128, comma secondo, e 129 del Codice di procedura civile».

[14] In dottrina sono state ricordate due precedenti occasioni in cui la Corte «parve dare» al problema «una risposta affermativa» (R. ROMBOLI, *La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulle leggi: in attesa di un'occasione migliore*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. III, Napoli, *Editoriale scientifica*, 2012, 2441 ss.): dapprima con la ordinanza 5 dicembre 1956, s.n., relativa alla sentenza n. 30 del 1957, affermando che «devono ritenersi parti nel giudizio di costituzionalità delle leggi i soggetti processuali ai quali deve essere notificata l'ordinanza di rimessione, quando non ne sia data lettura nel pubblico dibattimento», e, successivamente, con la ordinanza 27 giugno 1979, s.n., relativa alla sentenza n. 132 del 1979, che ritenne «legittimati a partecipare ai giudizi di legittimità costituzionale promossi in via incidentale […] soltanto coloro che partecipavano al contraddittorio avanti al giudice *a quo* nel momento in cui venne ordinata la sospensione e disposto il rinvio, nonché il pubblico ministero, quando il suo intervento sia obbligatorio, il presidente del consiglio dei ministri o il presidente della giunta regionale».

[15] A ben vedere, fin dalla Costituente era stata ipotizzata la previsione di un vero e proprio ufficio del pubblico ministero presso la Corte costituzionale, variamente declinata nei tre progetti presentati da Calamandrei, Leone e Patricolo (riportati in F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, 1982, 261 e ss.), ma la stessa non fu coltivata.
Una proposta simile tornò in discussione in occasione della approvazione della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale). Al riguardo, si è segnalato (R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985, 46) che coloro che avanzarono una simile proposta posero in rilievo la necessità della presenza del pubblico ministero nel processo costituzionale, in quanto la sua funzione sarebbe stata del tutto diversa da quella svolta dal Presidente del Consiglio dei ministri attraverso l'intervento: quest'ultimo, avrebbe agito sempre per un interesse di parte; l'altro, rappresentando e salvaguardando l'interesse generale dell'ordinamento costituzionale dello Stato. In senso contrario a tali modifiche furono portate anche ragioni sostanziali, rinvenute nel fatto che la tutela degli interessi pubblici e della Costituzione era affidata appunto alla Corte costituzionale.

ministero, in tutti i casi in cui questo non eserciti «un'attività di tipo giurisdizionale o comunque assistita, in quanto destinata all'applicazione obiettiva del diritto nel caso concreto, dalle garanzie del contraddittorio e della imparzialità, tipiche della giurisdizione»[16]).

Invece, la formulazione del quarto comma della stessa disposizione – secondo cui l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale deve essere «notificata, quando non se ne sia data lettura nel pubblico dibattimento, alle parti in causa ed al pubblico ministero quando il suo intervento sia obbligatorio, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri od al Presidente della Giunta regionale a seconda che sia in questione una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione» – si presta a letture di senso diverso, specialmente se correlata a quella del successivo art. 25, secondo comma, a mente del quale «[e]ntro venti giorni dall'avvenuta notificazione della ordinanza, ai sensi dell'art. 23, le parti possono esaminare gli atti depositati nella cancelleria e presentare le loro deduzioni»[17].

A fronte di tali dati normativi, la tesi favorevole alla costituzione del p.m. argomentava rilevando che, altrimenti, non si sarebbe spiegata la previsione della obbligatoria notifica a tale organo della ordinanza di rimessione, dovendosi escludere che tale adempimento avesse la finalità di consentirne l'impugnazione, non consentita; inoltre, tale notifica risulterebbe in sostanza *inutiliter data*, se il p.m. fosse l'unico dei soggetti destinatari a non potere accedere al giudizio di costituzionalità[18].

Oltre a ciò, la soluzione favorevole si porrebbe «in maggiore armonia con l'intero sistema, parificando la posizione del p.m. a quella della parte privata con riguardo sia alla fase instaurativa del giudizio sia a quella davanti alla Corte costituzionale»[19].

Vi sarebbero, però, argomenti di segno contrario, a partire da quelli di carattere letterale, atteso che il legislatore ordinario del 1953, nei due richiamati articoli 23 e 25 della legge n. 87, non usa promiscuamente i termini di «parte» e di «pubblico ministero», distinguendo i due soggetti. Se ne dovrebbe far discendere che quest'ultimo, non menzionato dalla disposizione specificamente dettata ai fini della costituzione davanti alla Corte, prevederebbe che tale facoltà «è consentita alle *sole parti* (costituite nel giudizio *a quo*)»[20].

---

[16] Così l'ordinanza n. 86 del 2002 della Corte costituzionale (ove sono citati precedenti conformi).
Con specifico riferimento al pubblico ministero contabile, si veda la sentenza n. 415 del 1995, che, sull'assunto secondo cui le norme fondamentali sul giudizio incidentale di legittimità costituzionale richiedono che la questione sia sollevata da un'autorità giurisdizionale nel corso di un giudizio, precisa che «[i]l pubblico ministero, che ha una sua propria e distinta configurazione ordinamentale, ha il potere di esercitare l'azione ma non di emettere provvedimenti decisori: non può quindi sostituirsi all'autorità giurisdizionale e di conseguenza non è legittimato a promuovere il giudizio di legittimità davanti [alla] Corte».

[17] Il terzo comma, invece, assegna lo stesso termine al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Giunta regionale per «intervenire in giudizio e presentare le loro deduzioni».

[18] R. ROMBOLI, *La presenza del pubblico ministero*, cit., 295, evidenzia la differenza tra la previsione della notificazione, la cui finalità sarebbe quella di permettere ai destinatari di costituirsi, nei termini indicati, nel processo costituzionale, e quella della comunicazione, diretta a informare gli organi titolari del potere legislativo della pendenza di un giudizio in ordine a un loro atto normativo e di rendere possibile un'eventuale modifica dello stesso. Diversa finalità ancora avrebbe la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, rivolta a far conoscere a tutti gli operatori giuridici, in particolare ai giudici, che pende un giudizio di costituzionalità, sollecitando prudenza nell'applicazione della disposizione *sub iudice*.
Secondo un'altra opinione, mentre con la notificazione alle parti private «si tutela l'interesse esclusivamente individuale di esse, con la notifica al Pubblico Ministero si tutela quello che il C.p.c. qualifica il "pubblico interesse" e con la notifica al Presidente del Consiglio l'interesse che potremmo latamente definire politico» (M. BATTAGLINI, *Sulla partecipazione del pubblico ministero del giudizio a quo al processo costituzionale incidentale*, in *Giust. Pen.*, 1981, III, 542).
Questo A., peraltro, nell'inquadrare il tema della presenza del p.m. nel processo costituzionale, ritiene che «[i]l problema si presenta unicamente per il giudice ordinario, nelle sue varie funzioni; non è proponibile, invece, per quanto riguarda il Procuratore generale della Corte dei conti, il quale ha funzioni e caratteristiche del tutto diverse» (affermazione, questa, che tuttavia non risulta argomentata).

[19] S. PANIZZA, *Il pubblico ministero nel giudizio in via incidentale*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di S. PANIZZA, Torino, 1997, 95.

[20] S. BELLOMIA, *Costituzione di parti; intervento di terzi e intervento del pubblico ministero nel giudizio costituzionale incidentale*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, 71.

Altre obiezioni alla costituzione del p.m. si legavano alla impossibilità di individuare il soggetto cui riconoscere la rappresentanza processuale dell'organo, dovendosi escludere che questo possa esercitarla direttamente, «non essendo consentito ad alcuno la facoltà di stare di persona in giudizio dinanzi alla Corte»[21].

Ancora, un ulteriore ostacolo era ravvisato nella inapplicabilità all'ufficio del p.m. delle previsioni contenute nelle Norme integrative, all'art. 3[22], che richiede alla parte di nominare un difensore e «la elezione del domicilio in Roma», e all'art. 17[23], che limita la discussione orale nella udienza pubblica ai «difensori delle parti».

In senso contrario, tuttavia, si è osservato che dai lavori parlamentari precedenti l'approvazione della legge n. 87 del 1953 risultava essere stato specificamente considerato il significato da attribuire alla notifica dell'ordinanza di rimessione, consapevolmente differenziandola dalla comunicazione; pertanto, la scelta che il pubblico ministero non sia stato inserito, accanto ai Presidenti delle Camere, fra i destinatari della comunicazione, parrebbe «dimostrare l'intenzione del legislatore di permettere allo stesso di costituirsi nel processo costituzionale»[24].

Su tale assunto, dai richiamati articoli delle Norme integrative non si potrebbero trarre argomenti preclusivi alla costituzione del p.m., poiché, altrimenti, «tali disposizioni apparirebbero di assai dubbia legittimità», trattandosi di fonti regolamentari in contrasto con quella primaria[25].

A fronte di tale contrapposizione teorica, nel primo caso in cui il pubblico ministero (penale), parte di un giudizio principale, si è costituito davanti alla Corte costituzionale, quest'ultima, con l'ordinanza n. 327 del 1995, ha ritenuto «irricevibile l'atto di deduzioni» depositato dal sostituto procuratore rappresentante del p.m. nel giudizio *a quo*, «non essendo prevista e disciplinata dalle norme generali ed integrative di procedura dinanzi alla Corte la costituzione, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, del pubblico ministero del giudizio principale».

Sebbene alcuni commentatori abbiano rilevato che la motivazione «non opera un rinvio puntuale alla disposizione dalla quale si deduce l'impossibile costituzione del p.m.», apparendo generico il richiamo alle norme generali ed integrative di procedura[26], sembra piuttosto da ritenere che la Corte abbia implicitamente sciolto il dubbio interpretativo che lega gli artt. 23, quarto comma, e 25, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, sostanzialmente dequotando la notificazione che il p.m. ha diritto di ottenere, nel senso che questa non sia finalizzata all'esercizio della facoltà di costituirsi nel processo costituzionale.

Secondo altra dottrina, la decisione in esame pare avere, sebbene *de iure condito*, assimilato il p.m. al giudice, «quanto all'impossibilità di costituirsi nel giudizio di fronte alla Corte, quando sia parte del processo *a quo*»[27].

A distanza di pochi mesi, con la sentenza n. 1 del 1996, la Corte fu sollecitata a tornare sul tema, dovendo valutare l'ammissibilità della costituzione del Procuratore regionale della Corte dei conti in due giudizi incidentali (riuniti), introdotti dalla Sezione giurisdizionale regionale per la Campania; il pubblico ministero

---

[21] S. BELLOMIA, *cit.*, 72.
M. BATTAGLINI, *cit.*, 544, invece, individuava il sostituto procuratore (presso la Corte di cassazione, la Corte di appello o il Tribunale) che ha sollevato la questione o l'ha contrastata (mentre, con riferimento alla figura del Pretore, organo che allora unificava quelle del giudice e del p.m., l'A. ammetteva comunque la possibilità di costituzione diretta del Pretore, nella veste di p.m.).

[22] Richiamato nella nota 11.

[23] Richiamato nella nota 12.

[24] R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale*, *cit.*, p. 127.

[25] R. ROMBOLI, *ibid.*

[26] G. VERDE, *Il contraddittorio nel giudizio incidentale: la posizione del p.m.*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, 1998, 185.
Nello stesso senso, anche F. CAPORILLI, P.P. SABATELLI E G.M. SBRANA, *Il contraddittorio nei giudizi in via incidentale e principale*, in A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Torino, 2002, 88.

[27] N. ZANON, *L'impossibile costituzione del pubblico ministero nel giudizio in via incidentale*, in *Giur. cost.*, 1995, 2508. L'A. aggiunge che, per quanto il legislatore possa colmare la lacuna e consentire al p.m. la costituzione in parola, ove intendesse farlo «sarebbe anche costretto a prendere una posizione chiara nulla natura di parte del P.M. (nel processo costituzionale e forse anche più in generale), ciò che finora non è accaduto, a parte il caso (pur fondamentale) del nuovo processo penale». In ogni caso, la conclusione cui l'A. perviene è nel senso che «[p]articolarmente se il giudizio *a quo* è un processo penale, nel quale il ruolo della *parte* pubblica è fondamentale, tale impossibile costituzione va pertanto ritenuta una grave lacuna dell'ordinamento, da colmare al più presto».

motivava espressamente la propria partecipazione al giudizio «qualificandosi parte necessaria dei giudizi in corso dinanzi alla Corte dei conti» e richiamando la previsione di cui all'art. 25, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, dove si prevede appunto che, avvenuta la notificazione dell'ordinanza di rimessione ai sensi dell'art. 23, le parti possono presentare le loro deduzioni.

Secondo la Corte, però, «è proprio il richiamo all'art. 23 che non consente di assimilare la posizione del pubblico ministero a quella delle parti in causa, trattandosi di soggetti ben distintamente individuati come separate figure destinatarie della notifica nell'ultimo comma della norma citata».

A sostegno dell'affermata separazione tra le due figure, la motivazione aggiunge che «[n]on v'è dubbio che la collocazione del pubblico ministero nel processo sia del tutto peculiare, soprattutto allorché egli sia il titolare del potere d'impulso del processo stesso», come sarebbe, nella specie, per il Procuratore regionale, che esercita «l'azione di responsabilità, e sempre agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, assumendo un vero ruolo di "organo di giustizia"; di talché la situazione in esame coincide con quella già scrutinata da questa Corte nell'ordinanza n. 327 del 1995». Tale richiamo, consente alla Corte di concludere dichiarando inammissibile la costituzione del Procuratore regionale, «[n]ell'impossibilità, per le anzidette ragioni, di un'applicazione analogica della disciplina dettata per le parti».

Rispetto alla prima pronuncia, nel caso in esame la Corte ha dovuto confutare il fondamento allegato dal pubblico ministero contabile, chiaramente basato sul dato letterale della legge n. 87 del 1953, e dunque sull'argomento già individuato dalla dottrina favorevole alla costituzione del p.m. Tuttavia, per affermare con nettezza l'impossibilità di un'applicazione analogica della disciplina dettata per le parti, la sentenza ha necessariamente valorizzato la specificità di tale organo, in particolare quando ad esso spetti il potere d'impulso del processo. Questa precisazione, peraltro, potrebbe consentire di pervenire a una diversa valutazione con riferimento alle ipotesi in cui l'ordinamento richieda la presenza del p.m. in un giudizio da lui non attivato, a tutela di interessi pubblici o, comunque, di determinati soggetti privati, come nel caso dei giudizi civili concernenti i minori[28].

Nello stesso torno di tempo, in altre due occasioni[29] la Corte ha confermato la preclusione alla costituzione del p.m. nel giudizio costituzionale incidentale, individuando le ragioni di tale diniego nella specifica titolarità di funzioni di "organo di giustizia". In particolare, con la sentenza n. 361 del 1998 si è ribadito che «nonostante al pubblico ministero debba riconoscersi la qualità di parte nel processo *a quo*, da un lato la peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale, dall'altro l'attuale disciplina (articoli 20, 23 e 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87; articoli 3 e 17 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), che tiene distinti il "pubblico ministero" e le "parti", inducono ad escludere la costituzione in giudizio di tale soggetto».

Inoltre, secondo la Corte, la peculiarità del ruolo del p.m. «fa poi ritenere non irragionevole la scelta discrezionale del legislatore di distinguere tale organo rispetto alle parti del procedimento *a quo*, non prevedendone la legittimazione a costituirsi nel giudizio sulle leggi»; ciò che non consente di ravvisare negli artt. 23 e 25 della legge n. 87 del 1953 il contrasto con l'art. 3 Cost., nei termini prospettati, ovviamente in via subordinata, dal pubblico ministero che ambiva all'ammissione del proprio atto di costituzione.

Tra la pronuncia ora richiamata e quelle più recenti affrontate nel paragrafo precedente si registra un solo ulteriore tentativo di un p.m. penale, parte del giudizio principale, di accedere al giudizio costituzionale incidentale, in una vicenda processuale di peculiare rilevanza, nella quale veniva in rilievo l'applicazione del cd. lodo Alfano.

Precisamente, con la ordinanza letta all'udienza del 6 ottobre 2009[30], la costituzione del Procuratore della Repubblica e del sostituto procuratore presso il Tribunale di Milano è stata dichiarata inammissibile,

---

[28] Sul punto, F. CAPORILLI, P.P. SABATELLI e G.M. SBRANA, *Il contraddittorio, cit.*, 89.

[29] Sentenze n. 375 del 1996 (concernente la costituzione di un p.m. contabile) e n. 361 del 1998 (relativa, invece, a un p.m. penale).

[30] Allegata alla sentenza n. 262 del 2009. Gli argomenti con i quali il p.m. di Milano ha sostenuto l'ammissibilità della sua costituzione sono riassunti dalla sentenza al punto 1.3.1. del *Ritenuto in fatto*.
Su questa pronuncia, con specifico riferimento alla costituzione del p.m., A. PACE, *Sull'ammissibilità della costituzione del pubblico ministero (penale) nel giudizio incidentale di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2015, 1.
Inoltre, sulla configurazione costituzionale del pubblico ministero penale, in generale, e sulla sua costituzione nel processo costituzionale, in particolare, si veda R. DI MARIA, *Il ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento giudiziario italiano attraverso la lente del giudizio incidentale di costituzionalità: rileggendo Alessandro Pizzorusso*, in V. MESSERINI, R.

utilizzando le argomentazioni in precedenza elaborate dalla giurisprudenza costituzionale e aggiungendo delle considerazioni specificamente riferite al principio di parità delle parti applicabile in ogni processo, che ha ricevuto veste autonoma dall'art. 111, secondo comma, Cost., come riformulato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.

Riassumendo gli argomenti della pregressa giurisprudenza, la Corte li ha tratti, «essenzialmente, dalle disposizioni che disciplinano il processo costituzionale (articoli 20, 23 e 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87; articoli 3 e 17 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 16 marzo 1956 e successive modificazioni; articoli 3 e 16 delle Norme integrative davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008), le quali, per un verso, non prevedono espressamente la costituzione del pubblico ministero nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale e, per altro verso, distinguono costantemente il "pubblico ministero" dalle "parti" ed attribuiscono solo a queste ultime la facoltà di costituirsi in detti giudizi di costituzionalità, impedendo, così, ogni interpretazione estensiva od analogica volta ad attribuire la medesima facoltà al pubblico ministero».

Tale assetto rimane fermo, secondo la Corte, anche a fronte della nuova formulazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., perché la parità tra accusa e difesa ivi affermata «non comporta necessariamente, nel processo penale, l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato», potendosi ammettere ipotesi di discipline che differenzino il trattamento, in presenza di una ragionevole giustificazione; a maggior ragione, il suddetto principio della parità delle parti, da modulare, tra l'altro, in ragione «delle peculiari esigenze dei vari processi (nella specie, del processo innanzi a questa Corte)», «non implica necessariamente l'identità tra i poteri del pubblico ministero e quelli delle parti nel processo costituzionale»[31].

Al quadro fin qui tracciato, concernente la costituzione nel giudizio costituzionale del p.m. già parte del giudizio principale, deve accompagnarsi anche l'esame della giurisprudenza costituzionale relativa alla possibilità dell'intervento, nel giudizio incidentale, di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*.

Come già si è avuto modo di anticipare, i riferimenti normativi di tale istituto si rinvengono nell'art. 4 delle Norme integrative.

Nella evoluzione della giurisprudenza della Corte, l'applicazione di tale norma è stata orientata alla tutela del diritto di difesa, sulla base, però, di un criterio restrittivo fondato sulla titolarità di interessi direttamente e immediatamente inerenti al rapporto dedotto nel giudizio principale, idonei a essere incisi dall'esito del giudizio costituzionale.

In altri termini, come pure è stato più volte sottolineato dalla Corte, il terzo che chiede di intervenire deve vantare un interesse «non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura», quanto piuttosto una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale»[32].

Tale modalità di ingresso nel giudizio costituzionale risulta, dunque, assai limitata e richiede la puntuale dimostrazione che l'interesse vantato dall'interveniente sia immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio principale.

Da ultimo, va dato conto anche della evoluzione della giurisprudenza costituzionale che ha affrontato il tema della presenza del pubblico ministero nei giudizi per conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato e in quelli per conflitto fra enti.

Quanto ai primi, a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo la Corte, riconoscendo a quest'organo la titolarità diretta ed esclusiva delle funzioni previste dall'art. 112 Cost., finalizzate all'esercizio (obbligatorio) dell'azione penale, ha ammesso la legittimazione del p.m. a tutelarle sollevando conflitto di attribuzione[33].

Da tale apertura è conseguita in maniera piana l'affermazione che la legittimazione processuale nel giudizio in esame spetti all'organo del pubblico ministero le cui competenze costituzionali si suppongono lese dall'atto contestato.

Anche nei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti, la Corte costituzionale ha "aperto" le porte al pubblico ministero, consentendogli di intervenire quando oggetto del giudizio sia un atto rientrante nelle

---

ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI e R. TARCHI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario – Pisa 15 dicembre 2020, Ricordando Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2021, 193.

[31] Sulla base di tali argomenti, la Corte conferma, infine, anche la conclusione nel senso della non irragionevolezza della disciplina in esame, richiamando sul punto la sentenza n. 361 del 1998.

[32] Tra le tante, ordinanza n. 225 del 2021.

[33] Richiama questa evoluzione G. VERDE, *Il contraddittorio*, *cit.*, 187.

competenze dell'organo; quest'ultimo, in quanto indipendente dal Governo, deve potere «fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri»[34].

Tale indirizzo è stato successivamente confermato dalla Corte, proprio con riferimento al pubblico ministero contabile[35], fino al più recente caso, relativo alla parificazione del rendiconto regionale siciliano per l'esercizio finanziario 2019, deciso con la sentenza n. 184 del 2022; questa, pur mantenendo l'affermazione secondo cui nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammessa la partecipazione di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, fa salva «la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto».

In particolare, l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti è ammissibile nel caso in cui egli sia parte del giudizio ordinario, la cui decisione è oggetto del conflitto[36], anche ove spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi a questa Corte[37].

4. C'è ancora spazio per il pubblico ministero (contabile) nel giudizio costituzionale incidentale?

Una volta ripercorsa la giurisprudenza relativa alla presenza del pubblico ministero nel giudizio costituzionale incidentale, è ora possibile verificare se le più recenti pronunce si collochino in una scia di mera continuità oppure se sia ravvisabile qualche spunto di novità, e in caso positivo in quali termini.

Senza dubbio va riconosciuto che la riproposizione del tema del ruolo del p.m. nel giudizio costituzionale incidentale è stata possibile per la precisa iniziativa del Procuratore generale della Corte dei conti *pro tempore*, che ha inteso cogliere pressoché tutte le occasioni originate da ordinanze di rimessione sollevate dalla giurisdizione contabile negli ultimi anni per sottoporre allo scrutinio della Corte costituzionale gli atti di intervento in giudizio del suo ufficio[38].

Questa notazione porta, peraltro, a sottolineare che l'obiettivo così perseguito era quello di ottenere l'accesso al contraddittorio costituzionale per il rappresentante di vertice del pubblico ministero contabile, in giudizi introdotti da sezioni giurisdizionali e di controllo davanti alle quali, tuttavia, le funzioni di pubblico ministero erano esercitate dagli uffici dei procuratori regionali e, nel caso della parifica del rendiconto regionale siciliano, dal titolare dell'ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana.

---

[34] Sentenza n. 252 del 2013. Nel percorso argomentativo, la sentenza assegna rilievo all'art. 25, comma 2, delle Norme integrative, approvato con deliberazione del 7 ottobre 2008, che, riproducendo l'art. 27, comma 2, di quelle precedentemente approvate con deliberazione del 10 giugno 2004, espressamente prevede che il ricorso per conflitto di attribuzione, proposto ai sensi dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953, debba essere notificato anche «all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo».
Pertanto, a seguito di tale modifica tale organo è posto «nella condizione di esercitare la facoltà − che la norma implicitamente ma inequivocabilmente così gli riconosce − di intervenire nel giudizio costituzionale». D'altro canto, la funzione dell'ulteriore obbligo di notificazione del ricorso introdotto con la novella del 2004 è proprio quella di «dare forma, sul piano procedurale, a quell'esigenza, imposta dall'ordinamento, di adeguata rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria», considerato anche che «finalità della notificazione degli atti giudiziari è, di regola, proprio quella di consentire l'instaurazione del contraddittorio e l'esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenza n. 346 del 1998), ciò che vale, in tutta evidenza, anche per la notificazione degli atti dei giudizi costituzionali».

[35] Sentenze n. 43 del 2019 (concernente un atto di citazione per responsabilità amministrativa nei confronti di consiglieri regionali) e n. 90 del 2022 (relativo a una sentenza del giudice contabile che ha esercitato la giurisdizione nei confronti di consiglieri regionali, accertatone la responsabilità amministrativa).

[36] Affermazione già presente nella sentenza n. 90 del 2022.

[37] A questo riguardo, la sentenza precisa che «[l]a previsione generale dell'art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 […] va, infatti, interpretata nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale, a differenza di quanto è specificamente previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato, e per le altre parti, che possono affidare la propria rappresentanza e difesa soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (sentenze n. 90 del 2022, n. 43 del 2019 e n. 252 del 2013; ordinanza n. 136 del 2018)».

[38] A tali iniziative vanno aggiunte quelle dirette a intervenire nei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti, che hanno visto coinvolta, nello stesso periodo, l'attività funzionale del pubblico ministero contabile. Peraltro, come si è visto in precedenza, in questi casi l'orientamento giurisprudenziale era già chiaramente nel senso della ammissibilità (sentenze n. 90 e n. 184 del 2022).

In tal modo, la prospettazione alla base di queste più recenti sollecitazioni sul tema della partecipazione del p.m. nel giudizio costituzionale incidentale risulta chiaramente diversa da quella che in precedenza aveva caratterizzato la stessa questione; infatti, fin dal primo caso del 1995, è sempre stato il magistrato titolare delle funzioni di p.m. nel giudizio principale a chiedere di accedere al giudizio incidentale, facendo proprio valere la qualità di parte dallo stesso rivestita[39]. D'altro canto, con riferimento alla giustizia contabile, il principio della necessaria corrispondenza tra l'organo giurisdizionale e l'ufficio del pubblico ministero che innanzi a esso può esercitare le relative funzioni emerge dai commi 1 e 2 dell'art. 12 cod. giust. cont., laddove, invece, il successivo comma 3 assegna al Procuratore generale la funzione di «coordina[re], anche dirimendo eventuali conflitti di competenza, l'attività dei procuratori regionali».

Alla luce della impostazione dei richiamati atti di intervento, sembra di poter affermare che l'esito di inammissibilità degli stessi sia stato motivato dalla Corte costituzionale semplicemente applicando la assai restrittiva giurisprudenza in tema di intervento dei soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*, ed escludendo pertanto che il Procuratore generale della Corte dei conti sia titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Sotto questo profilo, per l'organo del pubblico ministero in esame non si ravvisa quella esigenza di tutela del diritto di difesa propria del soggetto che chiede di contraddire nel giudizio costituzionale con lo strumento dell'intervento per evitare che l'esito di questo giudizio sia per lui pregiudizievole. Infatti, l'interesse all'esercizio della funzione di coordinamento spettante al Procuratore generale non può certo essere assimilato, né per qualità, né per intensità, alla natura delle posizioni soggettive considerate dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative[40].

In questo senso, si comprende anche l'affermazione, contenuta nella sentenza n. 123 del 2023, in ordine alla estraneità e alla irrilevanza, rispetto al giudizio incidentale, della giurisprudenza riferita all'ambito dei giudizi per conflitto di attribuzione, che ammette l'intervento del pubblico ministero, sebbene sia un soggetto diverso dalle parti necessarie. Infatti, in questa diversa tipologia di giudizi è chiara la *ratio* della legittimazione del pubblico ministero, la cui autonomia dal Governo giustifica l'esercizio della facoltà di difendere direttamente la legittimità dell'atto adottato, che costituisce precipuamente l'oggetto del conflitto.

In aggiunta alle suddette considerazioni, si può altresì osservare che, ove ammesso per l'organo di vertice del pubblico ministero contabile, l'intervento in giudizio dovrebbe riconoscersi anche per il pubblico ministero penale, in relazione al quale sarebbero ravvisabili non irrilevanti problemi di individuazione del soggetto in concreto legittimato all'intervento, in considerazione della ben più articolata organizzazione dell'ordinamento giudiziario.

Accanto all'indubbio tratto di continuità giurisprudenziale sul fronte dei criteri di ammissibilità dell'intervento di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*, nelle recenti pronunce passate in rassegna si scorgono, tuttavia, dei piccoli segnali per una possibile, parziale, riconsiderazione degli argomenti in precedenza utilizzati dalla stessa giurisprudenza costituzionale per escludere in capo al pubblico ministero parte del giudizio principale la possibilità di costituirsi nel giudizio incidentale.

Ci si riferisce, in particolare, alla motivazione della ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2023, allegata alla sentenza n. 1 del 2024, che, in via assorbente, ha negato al Procuratore generale della Corte dei conti la qualità di parte del giudizio *a quo*, stante l'alterità soggettiva rispetto a colui che in quella sede svolge le funzioni di pubblico ministero, ossia il titolare dell'ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana.

In questo modo, la Corte ha confutato l'argomento speso dall'interveniente a sostegno dell'interesse a partecipare al giudizio costituzionale, incentrato proprio sull'essere «parte del giudizio *a quo*, stante l'unitarietà dell'ufficio del P.M. contabile». Non c'è dubbio che un siffatto concetto di unitarietà porterebbe a riconoscere all'organo di vertice la qualità di parte in tutti i giudizi innanzi alla magistratura contabile nei quali sia prevista la presenza del pubblico ministero, in contrasto con le previsioni normative (il già richiamato art.

[39] Anche quando ha chiesto di costituirsi il Procuratore della Repubblica presso il tribunale di appartenenza del giudice *a quo* (nei casi oggetto delle sentenze n. 361 del 1998 e n. 262 del 2009), tale atto si è aggiunto a quello del magistrato-persona fisica titolare delle funzioni del p.m. nello specifico giudizio.

[40] Potrebbe, semmai, ipotizzarsi il ricorso al diverso strumento della opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*, che, ai sensi dell'art. 6 delle N.I., può essere depositata, tra gli altri, da «soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità». In questo senso, anche R. DI MARIA, *Il ruolo del Pubblico Ministero*, cit., 203.

12, commi 1 e 2, cod. giust. cont.) che individuano precisamente i titolari delle funzioni di p.m. davanti agli organi della giurisdizione contabile.

Inoltre, non sembra di secondario rilievo la circostanza che la suddetta affermazione ha riguardato un ufficio peculiare nella organizzazione del p.m. contabile, ossia la Procura generale presso la Sezione giurisdizionale di appello per la Regione Siciliana. In altri termini, in disparte le considerazioni sulla natura del rapporto istituzionale tra il Procuratore generale della Corte dei conti e il titolare del suddetto ufficio territoriale (profilo che, d'altro canto, non è stato toccato dall'atto di intervento nel giudizio costituzionale in esame), la Corte ha chiaramente dato rilievo alla alterità soggettiva tra l'interveniente e il titolare delle funzioni di p.m. nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale, nel quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale; in sostanza, davanti al giudice *a quo* il Procuratore generale non potrebbe svolgere le suddette funzioni, e ciò impedisce di qualificarlo come parte di quel giudizio.

Ciò detto, nella prospettiva di dimostrare una possibile via di "apertura" alla partecipazione del p.m. al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, si può segnalare che la motivazione in esame, negando al Procuratore generale la qualità di parte del giudizio *a quo*, in quanto spettante a un diverso pubblico ministero, potrebbe avere implicitamente riconnesso a quest'ultimo, nello specifico ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, una autonoma legittimazione a partecipare al giudizio incidentale.

Nel senso indicato sembra rilevante la scelta della Corte di non richiamare il precedente della sentenza n. 123 del 2023, vicenda nella quale l'intervento dello stesso Procuratore generale, in un giudizio introdotto da una sezione giurisdizionale regionale, poggiava su argomenti sostanzialmente sovrapponibili a quelli spesi nel caso qui in esame[41]. In quella occasione, la sentenza negò l'ammissibilità dell'intervento di un soggetto terzo rispetto alle parti del giudizio *a quo* richiamando la giurisprudenza riferita alla costituzione del p.m. parte di tale giudizio, così sostanzialmente escludendo in radice qualsiasi partecipazione al giudizio incidentale di quell'organo pubblico, a prescindere dalla veste formale (intervento ovvero costituzione).

È evidente che se avesse ribadito tale posizione, la Corte avrebbe dato rilievo preminente all'esercizio delle funzioni proprie del pubblico ministero, sempre preclusivo dell'accesso al giudizio incidentale; allo stesso tempo, in tal caso essa non avrebbe potuto ritenere «assorbente» l'argomento della alterità soggettiva tra l'aspirante interveniente e il p.m. parte del giudizio *a quo*, essendo questo, a ben vedere, logicamente subordinato al primo.

Volendo dunque ricercare le possibili ragioni della diversità nella motivazione della inammissibilità dell'intervento, queste potrebbero collegarsi alle differenze tra i due giudizi principali nell'ambito dei quali sono state sollevate le questioni di costituzionalità: nel caso della sentenza n. 123 del 2023, un giudizio di responsabilità amministrativa; in quello della sentenza n. 1 del 2024, un giudizio di parificazione di un rendiconto regionale.

In questa ottica, l'operazione di *distinguishing* porterebbe a evidenziare che nel secondo caso l'organo del p.m. non è «titolare del potere d'impulso del processo stesso»[42], carattere emblematico della peculiarità di tale figura alla quale la giurisprudenza costituzionale del periodo 1995-2009 ha ricollegato la giustificazione della preclusione alla costituzione del p.m. nel giudizio incidentale e la non irragionevolezza di tale trattamento rispetto alla disciplina prevista per le parti del giudizio principale.

In effetti, si è visto che tutte le vicende esaminate in passato dalla Corte hanno riguardato giudizi principali nei quali il pubblico ministero, sia penale, sia contabile, era titolare dei suddetti poteri di impulso processuale.

Al contrario, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale si riscontra un indubbio carattere officioso connesso alle attribuzioni direttamente assegnate alla sezione regionale di controllo; mentre al p.m., la cui partecipazione avviene con le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti (come previsto dall'art. 40 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), non è riconosciuto alcun potere di impulso.

In definitiva, se la impossibilità della costituzione del p.m. nel giudizio incidentale – preclusione che lo accomuna al giudice[43] – trova la sua giustificazione nella «peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale»[44], specie quando l'ordinamento gli assegni la titolarità del potere d'impulso del processo, potrebbe essere considerata diversamente la situazione in cui il p.m. sia privo di tale potere, per scelta dell'ordinamento medesimo. Questa differenza, ove specificamente sottoposta all'esame della Corte, potrebbe

---

[41] Richiamati *supra*, paragrafo 2, punto 3.

[42] Secondo la formula utilizzata dalla sentenza n. 1 del 1996, poi successivamente ripresa.

[43] Sul punto, R. DI MARIA, *Il ruolo del Pubblico Ministero*, cit. 200.

[44] Sentenza n. 361 del 1998.

consentire, anche facendo leva sul richiamato precedente della sentenza n. 1 del 2024, di individuare delle fattispecie in cui risulti stemperata la peculiarità della posizione processuale del p.m., così da riconoscergli l'assimilazione alle parti di un qualsiasi giudizio principale, ai fini dell'accesso al giudizio incidentale.

In tal modo, anche il p.m., al pari delle parti costituite, potrebbe contribuire al contraddittorio nel giudizio costituzionale, la cui ragione d'essere si rinviene «nella esigenza, nei limiti del possibile, di fornire alla Corte costituzionale i maggiori elementi per la sua decisione circa la conformità alla Costituzione di una legge»[45].

Infine, con argomenti simili si potrebbe sostenere l'ammissibilità della costituzione del p.m. contabile, parte di un giudizio di conto, anche nei giudizi costituzionali incidentali da quella sede originati. Infatti, l'affermazione della inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale, contenuta nella sentenza n. 59 del 2024, non osterebbe a considerare diversamente una eventuale costituzione avanzata direttamente dal p.m. del giudizio *a quo*, incardinato presso una procura regionale. Anche in questo caso, infatti, si tratterebbe di fare leva sull'assenza in capo a tale organo di quei caratteri di marcata peculiarità processuale idonei a giustificare, in via generale, la impossibilità della costituzione nel giudizio incidentale.

Conclusivamente, la possibile sollecitazione alla Corte costituzionale a compiere un passo in avanti sul tema della partecipazione del pubblico ministero contabile nel giudizio incidentale, per un verso, poggerebbe su argomenti che non contraddicono la giurisprudenza costante sulla natura e il ruolo di tale organo; per altro verso, sarebbe auspicabile nella prospettiva di portare al giudice costituzionale un ulteriore e qualificato punto di vista su questioni spesso tecnicamente complesse e suscettibili di intercettare interessi adespoti di natura finanziaria, di cui il pubblico ministero contabile è rappresentante.

[45] R. ROMBOLI, *La presenza*, cit.

E PUR SI MUOVE … MA COME? LE SFIDE AL DIRITTO COSTITUZIONALE DELLA NUOVA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA E DELLA CONTABILITÀ *ACCRUAL*[1]

di Monica Bergo
Associata di Diritto costituzionale e pubblico
Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli studi di Modena e Reggio Emilia

SOMMARIO

Premessa
1. L'evoluzione della *governance* economica europea e gli ultimi approdi: i regolamenti 1263/2024, 1264/2024 e la direttiva 1265/2024
2. La versione italiana del Piano strutturale di bilancio
3. Il PSB e l'indicatore di spesa netta a legislazione vigente: quali sfide per la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 e la legge rinforzata n. 243 del 2012 di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost.?
4. Nuova *governance* economica europea e contabilità *accrual*
5. Le nuove sfide per le amministrazioni pubbliche e le autonomie territoriali
6. Le sfide sul fronte della spesa per la sanità
7. Considerazioni di sintesi

ABSTRACT

Il saggio analizza il nucleo normativo che introduce la c.d. "nuova governance economica" europea. La portata fortemente innovativa del nuovo impianto di regole fiscali sovranazionali viene valutata specificamente sotto la lente di alcune categorie del diritto costituzionale: innanzitutto, rispetto al diverso grado di autonomia finanziaria, amministrativa, regolamentare e statutaria riconosciuta agli enti che rientrano nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche; in secondo luogo, in relazione ai differenti sistemi contabili applicati da queste ultime nel nostro ordinamento nazionale; infine, rispetto al diverso grado di manovrabilità delle voci che compongono la spesa pubblica, con un focus specifico sulla spesa sanitaria, al fine di porne in evidenza i diversi possibili impatti sulla garanzia dei diritti fondamentali.
L'indagine mette in evidenza che la sostituzione dei saldi con il vincolo della spesa netta e l'adozione della contabilità accrual, se, da un lato, hanno l'obiettivo di semplificare le procedure di spesa e rendere più trasparenti e accountable i nostri bilanci, specie nei confronti dei mercati e degli investitori, al contempo, dall'altro, pongono al nostro Paese alcune sfide di rilevantissima portata, rispetto alle quali i nodi al pettine sono ancora tutti da dipanare.

And yet it moves: how? The challenges to the constitutional law of the new european economic governance and accrual accounting
This essay analyses the regulatory framework that introduces the so-called new European economic governance. The highly innovative scope of the new system of supranational fiscal rules is specifically assessed through the lens of certain categories of constitutional law: firstly, with respect to the varying degree of financial, administrative, regulatory, and statutory autonomy granted to entities within the scope of public administrations; it is also examined in relation to the different accounting systems applied by these entities within our national legal framework; finally, with regard to the different levels of flexibility concerning the components of public expenditure, with a specific focus on healthcare spending.
The investigation has highlighted that the replacement of fiscal targets with the net expenditure constraint and the adoption of accrual accounting, while aiming to simplify expenditure procedures and make our budgets more transparent and accountable, particularly towards markets and

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata sul sito www.diritteoconti.it

investors, simultaneously present significant challenges for our country, for which many unresolved issues remain.

Premessa

Nei primi mesi del 2024 la Commissione europea ha approvato due regolamenti e una direttiva che hanno definito la c.d. "*new governance* economica", apportando significative modifiche al previgente assetto di regole fiscali. Tali modifiche, i cui contenuti vengono analizzati nel presente saggio, meritano di essere valutate non tanto, come pure meriterebbero, dal punto di vista delle teorie economiche sottese, quanto, soprattutto, sotto il profilo del diritto costituzionale, dal momento che, introducendo per ciascuno Stato un generale ma tassativo limite alla spesa pubblica, per loro stessa natura e finalità risultano idonee a impattare sui contenuti della legge di bilancio, sui rapporti dei livelli centrali con le autonomie territoriali e, in ultima analisi, sulle politiche che i Governi degli Stati membri potranno approntare e sulla sostenibilità del sistema di *welfare*.

La portata fortemente innovativa del nuovo impianto di regole fiscali sovranazionali richiede, dunque, una specifica valutazione, alla luce del nostro assetto istituzionale e finanziario, con riguardo a molteplici profili: innanzitutto, al diverso grado di autonomia finanziaria, amministrativa, regolamentare e statutaria riconosciuta agli enti che rientrano nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche; ai differenti sistemi contabili applicati da queste ultime nel nostro ordinamento nazionale; infine, al diverso grado di manovrabilità delle voci che compongono la spesa pubblica (ad es., spesa per pensioni, spesa sanitaria, etc.), soprattutto con riferimento alla garanzia di diritti fondamentali.

1. L'evoluzione della *governance* economica europea e gli ultimi approdi: i regolamenti 1263/2024, 1264/2024 e la direttiva 1265/2024

Il quadro di *governance* economica europea, istituito nel lontano 1992 per coordinare le politiche economiche degli Stati membri e conseguire gli obiettivi economici comuni dell'Unione, si è evoluto nel tempo attraverso una serie di modifiche progressive, anche in reazione e in risposta agli eventi macroeconomici o pandemici, come la crisi finanziaria mondiale del 2008 e, più di recente, la pandemia da COVID-19 e la guerra fra Russia e Ucraina[2].

Com'è noto, infatti, il Trattato di Maastricht (1992) e il Patto di Stabilità e Crescita (1997) – poi confluiti nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea – avevano definito la struttura di base delle regole fiscali europee, articolandola attorno a due valori di riferimento: il 60% per il rapporto debito pubblico/PIL e il 3% per il deficit di bilancio complessivo[3].

La crisi economica del 2007-2008 e la successiva crisi dell'Eurozona avevano però, da tempo, messo in evidenza le carenze del Patto di Stabilità e Crescita e la necessità di un'azione più coordinata

[2] Cfr. O. BLANCHARD, A. LEANDRO, J. ZETTELMEYER, *21-1 Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*, Working paper Peterson Institute for international economics, febbraio 2021, laddove, per descrivere il processo di evoluzione delle regole fiscali europee, viene significativamente utilizzata la metafora della Cattedrale di Avila: la struttura originale è ancora riconoscibile, ma le numerose aggiunte rendono difficile vedere la coerenza dell'intero edificio.

[3] L'art. 121 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è la principale base giuridica della parte preventiva del Patto di Stabilità e Crescita. Esso, com'è noto, stabilisce una procedura di sorveglianza multilaterale basata sulle Linee Guida Generali per le Politiche Economiche, che delineano il contesto complessivo in cui vengono valutate le politiche degli Stati membri. Le politiche economiche che vengono giudicate incompatibili con tali linee guida, o che rischiano di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione Economica e Monetaria, possono dar luogo a misure procedurali previste dall'art. 121, par. 4, TFUE (tra cui la Procedura di Deviazione Significativa). L'idea fondamentale dell'art. 121 TFUE è che, in un'Unione Europea sempre più integrata, e in particolare nell'area dell'Euro, l'interdipendenza tra gli Stati membri implica che i loro interessi siano meglio tutelati attraverso il coordinamento delle loro politiche economiche.

a livello europeo per evitare il fallimento di alcuni Stati membri e per garantire la stabilità dell'area Euro. Con quella crisi si era già aperta la strada per una riforma sostanziale delle regole fiscali e di governance; e l'Unione europea, di conseguenza, aveva predisposto una serie di strumenti volti a uniformare le espressioni finanziario/contabili dei bilanci pubblici al fine di garantire il rispetto delle regole volte a evitare i disavanzi eccessivi vietati dal Protocollo 12 allegato al TUE e dall'art. 3 del TFUE[4].

La risposta dell'Unione europea alla crisi finanziaria, dunque, aveva portato a una implementazione delle regole contabili per i bilanci degli Stati membri, al fine di garantirne la credibilità, soprattutto di fronte ai mercati[5]. Una risposta che si era tradotta nell'introduzione di misure connotate da un forte tasso di complessità e da un eccesso di variabili, non osservabili, ma che dovevano comunque essere stimate, al fine di valutare i saldi di riferimento; inoltre, tali misure favorivano l'adozione di politiche pro-cicliche, ossia prevedevano il consolidamento dei conti in periodi di ciclo sfavorevole (blocco della spesa), mentre in periodi di espansione economica consentivano allentamenti di bilancio (aumento della spesa)[6].

Un altro e più recente fattore storico ha poi ulteriormente contribuito a un ripensamento delle regole fiscali europee.

La crisi pandemica da COVID-19, infatti, ha costretto l'Unione europea a un allentamento delle regole fiscali: dapprima, tramite la loro sospensione fino alla fine del 2021 e, successivamente, per consentire agli Stati di risollevarsi a far fronte del prolungato blocco delle attività economiche e all'ingente incremento della spesa sanitaria, mediante la creazione del *Recovery Fund* (o *Recovery and Resilience Facility – RRF*) e la conseguente fissazione di livelli di debito molto più elevati[7].

All'insieme di tali fattori devono evidentemente essere ricondotte l'origine e le *rationes* del nuovo sistema di *governance* economica; un sistema dichiaratamente finalizzato, soprattutto, a correggere alcuni aspetti critici delle precedenti regole, alle quali si attribuiva, fra l'altro, l'effetto di aver determinato il sostanziale crollo degli investimenti nei paesi di area Euro[8].

È stato così istituito il nuovo assetto di *governance* economica europea, entrato in vigore il 30 aprile 2024 e introdotto dai seguenti atti legislativi: il regolamento (UE) 2024/1263, che sostituisce la disciplina del «*braccio preventivo*» del Patto di stabilità e crescita [regolamento (CE) 1466/97]; il regolamento (UE) 2024/1264, che modifica la disciplina del «*braccio correttivo*» del medesimo Patto [regolamento (CE) 1467/97]; la direttiva (UE) 2024/1265, che modifica la direttiva sui requisiti per i quadri nazionali di bilancio (direttiva 2011/85/UE).

---

[4] Tali riforme, com'è noto, sono state veicolate, a livello eurounitario, attraverso il c.d. *Six Pack* (reg. n. 1173/2011, reg. n. 1174/2011, reg. n. 1175/2011, reg. n. 1176/2011, dir. n. 85/2011 e reg. n. 1177/2011); a livello del diritto internazionale, con il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria del 2012; e a livello interno, per quanto riguarda l'Italia, con le modifiche alla Costituzione introdotte dalla legge cost. n. 1 del 2012, poi attuata con la legge rinforzata n. 243 del 2012. A queste misure sono seguiti il Two Pack del 2013, ai sensi del quale, fra l'altro, gli Stati membri dell'Eurozona sono obbligati a inviare le loro bozze di bilancio alla Commissione Europea prima di approvarle, per garantirne la conformità con le regole fiscali europee; nel 2015 il Six Pack e il Two pack sono stati aggiornati e nel 2018 l'Unione ha avviato la riforma della *governance* economica al fine di rafforzare ulteriormente la stabilità economica e il coordinamento delle politiche fiscali. Le proposte includevano un maggiore coordinamento delle politiche fiscali e la creazione di un meccanismo di stabilità europea.

[5] Si v. L. BINI SMAGHI, T. PADOA-SCHIOPPA, F. PAPADIA, *The Transition to EMU in the Maastricht Treaty*, In *Princeton Essays in International Finance No. 194*, novembre 1994.

[6] Per un'analisi articolata delle teorie economiche alla base del previgente sistema di regole, si v. O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, spec. pp. 406 e ss.; nonché, in senso critico, A. GUAZZAROTTI, *Debito e democrazia. Per una critica del vincolo esterno*, Milano, Egea, 2024, pp. 103 ss., in part. p. 107.

[7] Cfr. il reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

[8] Blanchard propone di sostituire *tout court* le regole con gli standard, i quali lascerebbero agli stati maggiori margini di elasticità nella definizione delle politiche pubbliche, così O. BLANCHARD, A. LEANDRO, J. ZETTELMEYER, *op. ult. cit.*, pp. 18-22.

La riforma, da un punto di vista generale, ha previsto una considerevole semplificazione delle regole fiscali, nonché l'aumento della c.d. *ownership* nazionale, ossia la titolarità dei singoli Stati nel procedimento di definizione e attuazione delle nuove regole (quindi la condivisione politica fra Commissione e singolo Stato), promuovendo un orientamento a lungo termine e misure anti-cicliche. L'intero assetto della riforma, dunque, almeno nelle intenzioni dichiarate, ruota intorno a tre elementi: la creazione di una maggiore titolarità degli Stati membri; una politica di programmazione a medio-lungo termine; la possibilità di adottare misure anti-cicliche.

Quanto al primo profilo, la nuova *governance* mira a sostituire il precedente modello costruito su regole contabili molto articolare e vincoli precisi sostanzialmente a cadenza annuale, con uno schema di natura negoziale, tra il singolo Stato e le istituzioni dell'Unione europea, incentrato sull'obiettivo della sostenibilità del debito pubblico nel medio termine (*debt sustainability analysis*), secondo un metodo di calcolo piuttosto articolato. L'analisi della sostenibilità del debito pubblico (di seguito: DSA), infatti, si fonda su una metodologia fatta di proiezioni probabilistiche, che considerano la possibile evoluzione di diverse variabili macroeconomiche (crescita potenziale, inflazione, tassi di interesse e spese legate all'invecchiamento della popolazione), al fine di proiettare nel medio-lungo periodo l'evoluzione del debito pubblico. A partire da tali proiezioni, la DSA consente di calcolare un saldo primario strutturale (SPS) da conseguire tramite un aggiustamento lineare rispetto al saldo di partenza. Si tratta perciò di calcoli di natura probabilistica, non troppo diversamente da quanto avveniva con l'OMT, che vengono presi come riferimento per calcolare il tasso di spesa netta da applicare a ogni singolo Stato al fine di ottenere, nel medio-lungo periodo, la riduzione del debito pubblico[9].

Più precisamente, i Paesi con un debito superiore al 60% o un deficit superiore al 3% del PIL, come l'Italia, devono presentare un Piano strutturale di bilancio a medio termine (PSB) in grado di porre o mantenere il rapporto debito/PIL su un sentiero plausibilmente discendente e comunque prudente. Il Piano dovrà avere una durata di 4 o 5 anni, in relazione alla durata della legislatura nel singolo Paese e prevedere un aggiustamento estendibile fino a 7 anni, se lo Stato si impegna a realizzare riforme e investimenti rilevanti sia per la crescita economica e l'equilibrio delle finanze nazionali, sia per gli obiettivi macroeconomici e sociali europei. Pur essendo previsti alcuni vincoli nel percorso di aggiustamento, dunque, il nuovo quadro incrementa rispetto al precedente regime la titolarità delle regole di bilancio in capo ai singoli Stati[10].

Nel nuovo assetto di *governance* economica, inoltre, l'obiettivo finale della sostenibilità del debito si persegue attraverso il controllo di un unico aggregato, la spesa netta[11], in sostituzione del sistema dei saldi. Il PSB deve, dunque, definire un programma di aggiustamento coerente con la traiettoria di riferimento della spesa netta presentata dalla Commissione a ogni Stato che si trovi nelle condizioni

[9] Per una lettura critica di questo metodo, si v. A. GUAZZAROTTI, *op. cit*., p. 162 ss. Sulla nuova *governance* economica europea, cfr. altresì: N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *questa Rivista*, n. 1/2024, pp. 170-183; G. PISAURO, *La riforma delle regole fiscali europee*, in *Il Futuro dell'Europa, l'Europa del futuro/10*, *Il Mulino*, n. 2/2024, pp. 110-119; C. FASONE, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2024, pp. 442-447.

[10] In ogni caso, il PSB deve essere valutato dalla Commissione europea e approvato dal Consiglio e può essere modificato soltanto se esistono circostanze oggettive che ne impediscono l'attuazione entro la scadenza oppure se è nominato un nuovo Governo.

[11] L'art. 2 del reg. (UE) 2024/1263 definisce la spesa netta come «*la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure una tantum e di altre misure temporanee*».

descritte[12], la quale viene definita sulla base delle informazioni statistiche e delle prospettive economiche e di bilancio del Paese considerato.

Il nuovo regolamento del «*braccio preventivo*» stabilisce che il Piano strutturale di bilancio sia presentato alle autorità europee entro il 30 aprile[13], con una cadenza allineata alla durata della legislatura nazionale.

Il «*braccio correttivo*» del Patto di stabilità e crescita, invece, stabilisce disposizioni concernenti la procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), il cui scopo è evitare l'emergere di disavanzi pubblici eccessivi e correggerli prontamente una volta che essi si sono determinati. La procedura per disavanzi eccessivi basata sul disavanzo rispetto al passato è mutata solo marginalmente. La Commissione prenderà in considerazione l'avvio di una PDE basata sul disavanzo se il rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL supererà il valore di riferimento del 3%. In caso di apertura di PDE, il percorso di spesa netta dovrà essere coerente con una riduzione minima annua del saldo di bilancio pari allo 0,5% del PIL in termini strutturali per ciascuno degli esercizi nei quali il deficit è previsto eccedere il valore massimo di riferimento.

Tuttavia, in un considerando del regolamento si fa riferimento a una flessibilità temporanea che consentirà alla Commissione, in considerazione del contesto caratterizzato da una significativa variazione dei tassi di interesse e al fine di non compromettere gli effetti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, di adeguare, per gli Stati membri soggetti a una PDE per il criterio del disavanzo, il percorso di spesa per i primi anni (2025-2027) del primo Piano al fine di tener conto dell'incremento della spesa per interessi dovuta all'aumento dei tassi. Tale possibilità è però subordinata al rispetto delle condizioni previste nel regolamento sul «*braccio preventivo*» del Patto e alla coerenza dei Piani con gli obiettivi di transizione verde e digitale e dello sviluppo della capacità di difesa.

La riforma introduce, inoltre, una disposizione che evita l'avvio di tale procedura in circostanze eccezionali o al di fuori del controllo dello Stato con rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche nazionali, in linea con le nuove clausole di sospensione del «*braccio preventivo*».

La PDE basata sul criterio del debito, in base alle nuove norme, viene attivata in ragione dell'entità degli scostamenti dal percorso della spesa netta, di cui sarà data evidenza in un apposito conto di controllo.

Di conseguenza, se lo Stato membro rispetta il proprio percorso della spesa netta, si riterrà che il rapporto fra il debito pubblico e il PIL si stia avvicinando al valore di riferimento a un ritmo soddisfacente. Ai sensi del nuovo art. 2, par. 2, del regolamento sul «*braccio correttivo*», come modificato dal reg. (UE) 2024/1264, quand'anche il rapporto debito/PIL ecceda il valore di riferimento, la Commissione non elabora la relazione prevista dall'art. 126, par. 3, TUE, e considera che tale rapporto «*si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con un ritmo adeguato […] se lo Stato membro interessato rispetta il proprio percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio*». Al contrario, scatta la procedura di infrazione laddove «*il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento, la posizione di bilancio non è prossima al pareggio o in attivo e le deviazioni registrate nel conto di controllo dello Stato membro superano*» determinati indici[14].

Gli obiettivi programmatici pluriennali per la traiettoria di spesa netta potranno essere rivisti solamente in casi particolari (come, ad es., l'insediamento di un nuovo governo, ovvero condizioni

---

[12] Il citato art. 2 prevede che la traiettoria pluriennale della spesa netta è «*trasmessa dalla Commissione per inquadrare il dialogo con gli Stati membri in cui il debito pubblico è superiore al 60 % del prodotto interno lordo (PIL) o in cui il disavanzo pubblico è superiore al 3 % del PIL ai fini dell'elaborazione dei loro piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine*».

[13] In linea con le disposizioni transitorie di cui all'articolo 36 del regolamento (UE) 1263/2024, la Commissione ha trasmesso agli Stati membri gli orientamenti preliminari – comprensivi della traiettoria di riferimento – il 21 giugno 2024. In seguito, il Governo italiano ha concordato con le istituzioni europee di prorogare il termine del 20 settembre 2024 stabilito dal medesimo articolo 36, par. 1, lett. a), per l'invio del Piano a queste ultime.

[14] Pari a 0,3 punti percentuali del PIL ogni anno, oppure a 0,6 punti percentuali del PIL cumulativamente.

oggettive che impediscano, a più di 12 mesi dalla scadenza, l'attuazione del piano stesso) e saranno oggetto di un monitoraggio annuale di cui si darà evidenza nella Relazione annuale sui progressi compiuti nell'attuazione del Piano strutturale di bilancio di medio termine, che dovrà essere presentata entro il 30 aprile di ogni anno (stesso termine previsto per il piano). Ferma restando la innovativa ottica pluriennale del PSB, infatti, il monitoraggio della sua attuazione è annuale, e si concentra sulla dinamica della spesa netta, che costituisce l'oggetto principale della «*Relazione annuale sui progressi compiuti*»[15]. Il monitoraggio della Commissione avviene istituendo un «*conto di controllo*», nel quale si tiene traccia «*delle deviazioni cumulative in eccesso e in difetto della spesa netta osservata rispetto al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio*»[16].

2. La versione italiana del Piano strutturale di bilancio

Il 21 giugno 2024 la Commissione europea ha inviato all'Italia la propria valutazione della traiettoria di spesa netta, coerente con la nuova *governance* economica europea, in seguito a un lungo percorso di trattative con il nostro Paese.

Il Governo italiano, tenendo conto della traiettoria di spesa netta fornita dalla Commissione, ha elaborato il proprio Piano strutturale di bilancio, che ha anche il compito di garantire il rientro dal deficit al di sotto del 3% del PIL, posto che contestualmente la Commissione ha avviato nei nostri confronti la procedura per deficit eccessivo[17].

In ossequio a quanto previsto dal Piano, la spesa primaria netta nazionale potrà avere un tasso di crescita annuale nominale medio pari all'1,5% del PIL (in media nel periodo 2025-2031). Il mantenimento di questa traiettoria dovrebbe consentire di anticipare il rientro dalla procedura per deficit eccessivo già nel 2027[18]. Infatti, l'orizzonte del percorso di consolidamento – da non confondere con quello di programmazione – è di quattro anni, estendibile fino a sette a condizione che il Paese si impegni a realizzare riforme e investimenti coerenti con le raccomandazioni specifiche fornite dalla Commissione e dal Consiglio, e soprattutto sia in grado di dimostrare il potenziale di crescita e la resilienza dell'economia, nonché la sostenibilità del bilancio.

---

[15] L'art. 21 del reg. (UE) 2024/1263 prevede, ai primi due paragrafi: «1. Ciascuno Stato membro presenta alla Commissione una relazione annuale sui progressi compiuti entro il 30 aprile di ogni anno. 2. La relazione annuale sui progressi compiuti contiene segnatamente informazioni riguardanti i progressi compiuti nell'attuazione del percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, nell'attuazione delle riforme e degli investimenti di più ampia portata nel contesto del semestre europeo e, se del caso, nell'attuazione dell'insieme di riforme e investimenti che giustifica una proroga del periodo di aggiustamento».

[16] Ai sensi dell'art. 22, par. 2, del citato regolamento.

[17] Il Consiglio dell'Unione europea, con la dec. (UE) 2024/2124 del 26 luglio 2024, ha dichiarato l'esistenza di un disavanzo eccessivo per l'Italia per l'anno 2023 per il criterio del deficit. Il deficit italiano, infatti, viola tutte e tre le seguenti condizioni: è superiore alla soglia del 3% del rapporto deficit/PIL; non è temporaneo, siccome è previsto che rimanga superiore al 3% anche nel 2024 e nel 2025; non è eccezionale, poiché non deriva né da un evento eccezionale al di fuori del controllo del Governo, né da una grave congiuntura negativa. Inoltre, poiché il deficit italiano non risulta né vicino al valore di riferimento, né il superamento è temporaneo, la Commissione non prende in considerazione i fattori significativi che potrebbero consentire di non aprire tale procedura di violazione del deficit. Si ricorda che tali "fattori significativi" sono indicati all'art. 2, par. 3, del reg. (UE) 1264/2024 e comprendono, ad esempio, le problematicità poste da un alto debito pubblico (aggravanti); le condizioni macroeconomiche e le proiezioni di bilancio di medio periodo (aggravanti o attenuanti); il progresso nell'implementazione di riforme ed investimenti (attenuanti), soprattutto in ambito di correzione degli squilibri macroeconomici, promozione di crescita ed occupazione anche tramite il PNRR; l'efficacia dei quadri di bilancio nazionali (aggravanti o attenuanti); l'aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa (attenuanti).

[18] Tenuto conto del percorso di spesa netta, il livello programmatico di indebitamento netto in rapporto al PIL è fissato al 3,3% nel 2025, al 2,8% nel 2026, al 2,6% nel 2027, al 2,3% nel 2028 e all'1,8% nel 2029; il rapporto tra il debito e il PIL passerebbe dal 135,8% del 2024 al 137,8% del 2026 (cfr. Camera dei Deputati, Risoluzione in Assemblea 6-00132 del 9 ottobre 2024, seduta n. 362).

L'individuazione *ex ante* della traiettoria di spesa netta del Piano strutturale di medio termine impone particolare attenzione nel programmare l'utilizzo delle risorse pubbliche per i prossimi anni, nonché l'esigenza di attuare un efficace monitoraggio sull'effettiva dinamica dell'aggregato di spesa, in corso d'anno e per l'intera durata del Piano.

Occorre considerare, peraltro, che la dinamica annua della spesa netta – una volta fissata – resterà vincolante per tutta la vigenza del piano: gli obiettivi di crescita della spesa netta, quindi, non potranno essere modificati di anno in anno, a differenza di quanto avveniva in passato con gli obiettivi per il disavanzo e il debito.

Su queste valutazioni, compiute come detto dal Governo, il Parlamento si è pronunciato approvando due risoluzioni, una della Camera e una del Senato, su un testo identico presentato dalla maggioranza, il 9 ottobre 2024[19], analogamente a quanto avveniva in precedenza per il DEF e la NADEF.

In proposito va rilevato che il PSB sostituisce di fatto la prima e la terza sezione del Documento di economia e finanza (DEF), dedicate rispettivamente al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma[20]. Tuttavia, mentre il DEF e la NADEF fornivano esclusivamente indicazioni programmatiche, il PSB in vigore dal 2024 individua in base allo specifico valore di riferimento – l'indice di spesa netta, appunto – l'ammontare di spesa massima consentita per l'anno in corso e per tutta la durata del Piano: rispetto a tali valutazioni, il Parlamento *rebus sic stantibus* non ha gli strumenti per valutarne l'incidenza sui saldi che dovrà approvare con la legge di bilancio entro la fine dell'anno in corso. Il bilancio che il Governo ha presentato alle Camere il 15 ottobre 2024 e che dovrà essere approvato dal Parlamento entro il 31 dicembre prossimo deve garantire il rispetto della traiettoria di spesa netta, ma di questo la legge non darà conto, perché ancora strutturata in termini di saldi. Un bilancio sostanzialmente "alla cieca", dunque, un atto di fede (nei confronti della Ragioneria Generale dello Stato), con buona pace del principio democratico tradizionalmente legato a una concezione di bilancio quale "bene pubblico". Si tratta di un aspetto, come si può agevolmente comprendere, che merita senz'altro particolare attenzione, specie a fronte di quanto la dottrina ha già rilevato proprio in termini di deficit di democraticità delle procedure di bilancio vigenti[21], posto che per l'anno in corso, anche qualora le procedure venissero rispettate, ci si troverà comunque di fronte a un documento "blindato", opaco, che non rende evidenza di come la spesa e le entrate siano necessariamente fissate dalla traiettoria concordata con le istituzioni europee[22].

---

[19] Senato della Repubblica, Risoluzione n. 6 della maggioranza sul Piano strutturale di bilancio di medio termine - Italia 2025-2029 (Doc. CCXXXII, n. 1); Camera dei Deputati, Risoluzione n. 6-00132 della maggioranza sul Piano strutturale di bilancio di medio termine, Firma Lucaselli, Comaroli, Pella, Romano, 9 ottobre 2024.

[20] La riforma delle regole di bilancio europee non ha modificato, invece, la disciplina relativa al Documento programmatico di bilancio (DPB), che deve essere presentato all'Europa entro il 15 ottobre di ciascun anno. Il DPB, che contiene sia gli aggiornamenti delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, sia i principali ambiti di intervento della manovra di bilancio, dovrà garantire la compatibilità con il percorso di spesa netta indicato nel Piano strutturale di bilancio. In attesa di rivedere la normativa contabile nazionale per renderla coerente con le nuove regole di bilancio europee, la definizione e la successiva approvazione del disegno di legge di bilancio per il 2025 seguirà le procedure previste dalla legislazione vigente (il DPB 2025 è stato presentato al Consiglio dei ministri il 15 ottobre 2024 ed è consultabile al seguente link: *https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/doc/2025_dbp_it_it.pdf.*

[21] In questo senso, *ex plurimis*, si v. C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, in *Federalismi.it*, n. 16/ 2024, pp. 1-22.

[22] Il Piano, integrato a metà ottobre da un'appendice contenente l'elenco delle riforme e degli investimenti per promuovere la crescita economica e la sostenibilità della finanza pubblica, necessarie per l'estensione del periodo di aggiustamento del piano, dovrà essere approvato dalla Commissione europea, elaborando specifiche proposte di raccomandazioni, presumibilmente entro il mese di novembre, nell'ambito del pacchetto autunnale del semestre europeo.

3. Il PSB e l'indicatore di spesa netta a legislazione vigente: quali sfide per la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 e la legge rinforzata n. 243 del 2012 di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost.?

Fino a oggi, la regola operativa stabilita dai regolamenti europei per mantenere un bilancio sostenibile, ai sensi dell'art. 121 del TFUE, imponeva il rispetto di obiettivi di bilancio a medio termine (MTO), che coincidevano con il saldo strutturale di bilancio in deficit non superiore allo 0,5% del PIL.

I regolamenti del 2024 hanno sostituito la regola dell'obiettivo di medio termine con il rispetto del valore della spesa primaria netta. Come si è detto, tali disposizioni sono già vincolanti nel nostro ordinamento, a legislazione invariata.

Per adeguarsi a quanto stabilito dalla nuova *governance* economica europea, pertanto, occorrerà innanzitutto modificare la legge n. 196 del 2009, che reca la disciplina generale della gestione delle finanze pubbliche e delle procedure di bilancio, in modo da integrare le nuove disposizioni europee riguardanti la disciplina della spesa pubblica e, in particolare, quelle relative al monitoraggio e al controllo della spesa primaria netta.

In primo luogo, la legge n. 196 dovrebbe chiarire, in linea con le disposizioni europee, la definizione di «*spesa primaria netta*» nel contesto della legislazione nazionale, assumendo che essa deve essere intesa come l'insieme delle spese pubbliche, esclusi gli oneri per interessi sul debito pubblico e altre spese temporanee o straordinarie, come quelle per programmi finanziati dall'UE. La legge dovrebbe stabilire, altresì, che la crescita della spesa primaria netta non possa superare un tasso che sia compatibile con gli obiettivi di sostenibilità fiscale a medio termine, considerando anche il tasso di crescita del PIL potenziale e le misure di aggiustamento strutturale richieste dalla sorveglianza europea.

Poiché la spesa primaria netta ai sensi delle nuove regole di *governance* è divenuta l'elemento chiave nel processo di programmazione economica e di bilancio, anche la legge di bilancio dovrà contenere la disciplina funzionale a una valutazione dettagliata sull'andamento della spesa primaria netta e sugli eventuali aggiustamenti necessari.

Dovrebbero poi modificarsi gli articoli contenuti nel Titolo III della legge, rubricato «*Programmazione degli obiettivi di finanza pubblica*», e più precisamente:

- l'art. 7 (Ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio), comma 2, che individua fra gli strumenti della programmazione il Documento di economia e finanza (DEF) e la Nota di aggiornamento del DEF (NADEF): questi dovrebbero essere sostituiti dal Piano strutturale;
- l'art. 8 (Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali), che prevede di inserire nella NADEF il quadro di riferimento normativo e gli interventi necessari per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti territoriali; anche in questo caso occorrerà disciplinare come il Piano strutturale possa stabilire, per tutto il periodo di riferimento, la quantificazione dell'apporto degli enti territoriali al concorso alla finanza pubblica;
- l'art. 9, che regola i «*Rapporti con l'Unione europea in tema di finanza pubblica*», dovrà includere un rinvio alle tempistiche di presentazione del PSB;
- gli artt. 10 e 11, che recano rispettivamente la disciplina del DEF e della NADEF, dovranno essere interamente modificati e adeguati.

Da un punto di vista più generale, la legge n. 196 dovrebbe anche integrare il concetto di «*sostenibilità del debito*»; in particolare, la legge dovrebbe essere modificata per garantire che l'andamento della spesa primaria netta venga valutato nel contesto della sostenibilità del debito pubblico. Infine, occorrerebbe comunque assicurare che la crescita della spesa primaria netta non superi il tasso di crescita del PIL potenziale, tranne in caso di misure compensative.

Un ulteriore processo di modifica e adeguamento dovrebbe riguardare la legge n. 243 del 2012, la quale, com'è noto, in attuazione della legge cost. n. 1 del 2012, reca disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi del sesto comma dell'art. 81 Cost. La legge rinforzata – la quale, lo si ricorda, può essere modificata solo in modo espresso da una legge successiva approvata

a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera[23] – attualmente stabilisce che l'Italia deve mantenere il bilancio in equilibrio o in surplus, e prevede un meccanismo di correzione in caso di deviazioni da questi obiettivi. La legge fa riferimento anche alle disposizioni europee riguardanti il Patto di Stabilità e Crescita e alle normative sul debito pubblico.

Posto che i principi di equilibrio e sostenibilità del debito pubblico previsti dagli artt. 81 e 97 Cost. continueranno necessariamente a svolgere un ruolo cardine, le modifiche imposte a livello europeo richiedono senz'altro un adeguamento del quadro normativo contabile: a livello nazionale, così come per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, si dovrà passare da indicatori di bilancio incentrati esclusivamente sul saldo a un indicatore di spesa netta.

Nel contesto delle nuove regole di *governance* economica europea, inoltre, dovrebbe essere necessario un adeguamento più esplicito e più puntuale riguardo alla maggiore flessibilità permessa in relazione agli obiettivi di spesa primaria netta e agli obiettivi di bilancio a medio termine. L'Italia, come altri Paesi, potrebbe essere autorizzata a concedere più spazio per politiche fiscali espansive (ad es., aumentare la spesa pubblica in determinate condizioni, agendo sull'imposizione fiscale) senza violare le regole di bilancio europee.

Quindi, nella legge 243 del 2012, si dovranno probabilmente apportare correttivi per integrare questa maggiore flessibilità, la quale potrebbe riguardare, da un lato, la definizione del bilancio strutturale e la valutazione dei cicli economici, dall'altro, il concetto di "spazio fiscale", che potrebbe essere più dinamico e meno rigido rispetto a quanto previsto dalla legislazione attuale.

La legge rinforzata dovrebbe altresì prevedere un meccanismo di monitoraggio continuo per assicurare che la spesa primaria netta venga effettivamente controllata in modo da rispettare i vincoli imposti dalla *governance* economica europea.

Un'altra significativa novità riguarda poi la possibilità di escludere alcune spese dal calcolo del debito e del deficit (ad es., quelle legate a investimenti pubblici produttivi o a progetti di sviluppo sostenibile, come infrastrutture, tecnologie verdi o innovazioni digitali). In pratica, spese che prima venivano computate nel bilancio annuale, contribuendo al deficit, ora potrebbero essere classificate come spese in conto capitale, riducendo l'impatto sul deficit. Tale approccio, decisamente innovativo, è volto evidentemente a incentivare gli Stati membri a compiere investimenti a lungo termine, che possano favorire la crescita economica e la sostenibilità del debito nel medio-lungo periodo. Ciò potrebbe implicare l'esigenza di una modifica delle norme di contabilizzazione delle spese pubbliche nella legge 243 del 2012, al fine di non penalizzare politiche che favoriscono la crescita.

Altro elemento importante che dovrebbe imporre una modifica alla legge rinforzata è il calcolo del saldo strutturale. Tale valore, che dovrà essere valutato accuratamente poiché rifluisce nel «*conto di controllo*», monitorato annualmente dalla Commissione, esclude gli effetti temporanei delle politiche economiche cicliche, come quelle legate a una recessione o a misure straordinarie e dovrebbe contribuire a verificare se un Paese stia spendendo in modo sostenibile e se i conti pubblici risultino solidi anche al di là degli eventi ciclici.

Va rilevato, inoltre, che il passaggio dalla definizione di obiettivi programmatici definiti in termini di saldi a quello di una traiettoria di spesa netta, con obiettivi fissi per un periodo di 4/5 anni, estendibile a 7, rappresenta un radicale mutamento di paradigma. Esso sollecita dunque un nuovo orientamento nella impostazione della politica fiscale, negli strumenti di bilancio da utilizzare, nelle modalità di coordinamento tra i diversi attori istituzionali e nel ruolo di ciascuno di essi.

La valutazione di quale sia la modalità di definizione degli obiettivi di bilancio per lo Stato (e per gli altri Enti) che meglio consentirà di rispettare la regola di spesa netta definita a livello aggregato è un esercizio particolarmente complesso. Si tratta di valutare, infatti, se sia più efficace conservare un vincolo sul saldo, opportunamente raccordato con la regola europea, ovvero se sia più opportuno

[23] Cfr. l'esplicito disposto dell'art. 1, comma 2, legge n. 243 del 2012.

replicare, con i dovuti accorgimenti, un vincolo che approssima la definizione di spesa netta primaria delle Amministrazioni pubbliche.

La flessibilità insita nella nuova regola europea dovrà comunque tenere conto della natura autorizzatoria della spesa, in relazione a quanto stabilito dalle norme approvate dal Parlamento.

Sempre per quanto concerne il bilancio dello Stato, occorrerà valutare se mantenere l'orizzonte di previsione attuale su tre anni, o se portarlo a un anno, ovvero rapportarlo alla durata del PSB. In linea con il periodo di riferimento del Piano, si potrebbe prevedere un rafforzamento della programmazione di medio termine con un allungamento del periodo di programmazione da 3 a 4/5 anni, in cui gli obiettivi sono fissi e non modificabili, salvo casi particolari, per l'intero arco temporale del Piano strutturale.

La vigenza del nuovo PSB imporrà, altresì, una valutazione approfondita della dimensione e degli impatti che si ottengono con la spesa del bilancio dello Stato. In quest'ottica andrebbero valorizzati il ruolo e i contenuti del Rendiconto generale dello Stato, che potrebbe rappresentare non solo un importante documento di resa del conto delle operazioni effettivamente realizzate e dei loro scostamenti rispetto alle previsioni iniziali, ma anche un valido strumento di base per valutare l'effettivo operato dei Ministeri, i prodotti e i risultati che si sono realizzati con la spesa e l'occasione di approfondire l'efficacia e l'attualità delle politiche statali. Il monitoraggio del debito, in questa prospettiva, potrebbe basarsi non solo sui dati annuali, ma anche sull'analisi della tendenza del debito nel medio-lungo periodo, in modo da premiare le politiche fiscali sostenibili che non necessariamente rispettano ogni singolo obiettivo annuale, ma garantiscono la stabilità finanziaria a lungo termine.

In buona sostanza, la corretta implementazione delle nuove regole di *governance* economica europea richiederà, da un punto di vista più generale, di potenziare gli strumenti della programmazione finanziaria *ex-ante*, nonché quelli per il monitoraggio e la verifica *ex post* dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi previsti. E a un simile mutamento di paradigma si accompagna, infatti, l'introduzione della contabilità economico patrimoniale (c.d. "*accrual*"), come previsto sia dalla direttiva europea, sia dagli obiettivi PNRR, ossia di un nuovo sistema contabile che, per la sua stessa composizione, consente di fornire ulteriori elementi valutativi della gestione complessiva delle risorse pubbliche (*infra*).

4. Nuova *governance* economica europea e contabilità *accrual*

Proprio in questa ottica, l'adozione di un nuovo sistema di contabilità pubblica per lo Stato e tutte le Amministrazioni pubbliche, informata ai principi "economico-patrimoniali" (detta anche "*accrual*"), che dovrà affiancare la tradizionale contabilità di tipo "finanziario", si configura come una delle pietre angolari delle riforme previste dal PNRR[24].

L'implementazione di questa importante riforma, che dovrà essere completata entro il 2026, è scandita in diverse fasi. La prima, conclusasi nel corso del 2024, ha riguardato la definizione del quadro concettuale e dell'insieme di standard contabili (voci e fatti contabili di riferimento) ispirati

[24] Milestone M1C1-108 della Riforma 1.15 «*Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale*». Ai fini del conseguimento del Milestone M1C1-108, la Struttura di governance, con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 176775 del 27 giugno 2024, ha approvato, unitamente al quadro concettuale e agli ITAS, l'aggiornamento del Piano dei conti. Le voci del Piano dei conti unico sono ordinate in una gerarchia e divise in due distinti "segmenti": a) Segmento A (ITAS), che accoglie le voci necessarie a produrre gli schemi di bilancio ITAS1 (Conto Economico e Stato Patrimoniale), in coerenza con il Quadro Concettuale e con i principi contabili ITAS; b) Segmento B (conoscitivo/statistico), nel quale sono inserite articolazioni di dettaglio delle voci del Segmento A che si ritiene necessario, alla data, mantenere ai fini del monitoraggio e del consolidamento dei dati di finanza pubblica.

alle indicazioni fornite da Eurostat per gli Epsas[25], e prodromica alla creazione del c.d. "Piano dei conti integrato", ossia la cornice definitoria delle voci che dovranno essere considerate al fine di valutare l'insieme delle entrate e delle uscite del Paese. A essa seguirà l'avvio di una fase di sperimentazione e di formazione per tutto il personale delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del recente d.l. n. 113 del 2024[26].

Tale riforma, lo si ricorda, si è resa necessaria per adeguare il nostro ordinamento a quanto previsto dalla direttiva 2011/85/UE, relativa ai «*Requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*» e attuata dall'Italia con il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri). L'obiettivo dichiarato dell'Unione, del resto, era di fare in modo che gli Stati membri adottassero «*sistemi di contabilità pubblica che includono elementi come la registrazione delle operazioni contabili, il controllo interno, l'informativa finanziaria e l'audit*»[27].

Il Sistema unico di contabilità pubblica *accrual* per tutta la P.A. ha il pregio di fornire informazioni aggiuntive rispetto alla contabilità finanziaria "armonizzata" (di cui al d.lgs. n. 118 del 2011), prendendo a riferimento atti e fatti di gestione diversi da quelli vigenti, orientati a valorizzare la gestione.

Oltre alla evidenziazione del Fondo cassa, del risultato di amministrazione numerario (cassa, più crediti, meno debiti) e del risultato di amministrazione disponibile (risultato di amministrazione al netto degli accantonamenti e dei vincoli per effettuare spese/investimenti futuri), presenti anche nella contabilità finanziaria, la novità è che sarà rappresentato anche il Patrimonio netto, da intendersi come la "ricchezza" dell'Ente (ossia, per gli enti territoriali, la "ricchezza" della comunità amministrata). Con la definizione del Patrimonio netto, dunque, saranno rappresentate tutte le risorse controllate dall'Amministrazione e destinabili o alla produzione/erogazione di servizi o generatrici di future entrate monetarie e, puntualmente, anche le passività che richiederanno futuri esborsi di risorse (debiti di funzionamento, debiti di finanziamento, fondi, obbligazioni di fare o a rendere prestazioni), con la possibilità di conoscere le attività patrimoniali per una loro corretta gestione economica.

Si avranno perciò a disposizione informazioni analitiche per addivenire periodicamente alla valutazione e al controllo dei rischi, per valutare la capacità o meno della gestione di reintegrare le risorse consumate nella produzione/erogazione dei servizi attraverso i ricavi/proventi (equilibrio economico), nonché per conoscere in dettaglio e tempestivamente il costo dei servizi erogati/prodotti.

L'introduzione della nuova contabilità *accrual*, com'è agevole comprendere, richiederà evidentemente l'attivazione di consistenti sforzi in termini di risorse finanziarie e umane. Occorrerà, infatti, adottare nuovi schemi di bilancio e nuovi criteri di rilevazione iniziale e successiva delle attività e delle passività, nonché definire le modalità di iscrizione in bilancio di alcune attività e passività precedentemente non rilevate nei bilanci finanziari, con la connessa necessità di formare adeguatamente e in tempi ragionevolmente congrui il personale e di dotarsi a livello generalizzato di nuovi software gestionali.

Quanto alla fase di programmazione, sarà necessario definire le modalità di raccordo tra i dati contabili finora riportati nei bilanci degli enti e quelli rappresentati secondo le nuove regole *accrual*. Nel corso dell'esercizio, invece, occorrerà verificare la possibilità di effettuare valutazioni in termini

---

[25] Il progetto EPSAS rappresenta una fase avanzata del percorso avviato con la richiamata dir. /2011/85/UE, con cui la Commissione Europea ha conferito mandato a Eurostat di verificare la concreta applicabilità degli standard internazionali di contabilità pubblica (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) nei vari Paesi dell'Unione Europea, attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, denominato "Task force IPSAS/EPSAS". Al riguardo, si consenta il rinvio a M. BERGO, *Democraticità e principi contabili: una lettura (critica) del progetto EPSAS per un dialogo costruttivo fra istituzioni*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019, pp. 2-22.

[26] Cfr., in particolare, l'art. 10, commi da 3 a 12-*ter*, del d.l. 9 agosto 2024, n. 113 (Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico), come convertito in legge dalla legge 7 ottobre 2024, n. 143.

[27] Cfr. il considerato n. 2 della dir. 2011/85/UE.

di competenza economica. Una maggiore attenzione dovrà essere rivolta anche all'efficienza della spesa pubblica e ai suoi effetti, affinché – nel limite del vincolo di spesa complessivo – sia possibile massimizzare i risultati. Occorrerà altresì rafforzare la capacità di misurare tali risultati, affinché possano costituire la base per le future decisioni di bilancio e l'oggetto principale delle verifiche anche da parte del Parlamento e delle altre assemblee elettive chiamate ad approvare bilanci e rendiconti.

L'adozione ad opera degli Stati membri di una contabilità *accrual*, analoga a quella applicata ai bilanci delle aziende private, consente di rappresentare il valore del patrimonio e del bilancio dello Stato da un punto di vista prospettico, in termini di valore realizzabile. La contabilità economico-patrimoniale o *accrual*, infatti, è indirizzata principalmente verso il mercato finanziario e mira alla rappresentazione delle condizioni finanziarie di un'impresa, al fine di fornire agli investitori tutte le informazioni utili ai loro processi decisionali.

La contabilità "tradizionale" del settore pubblico, invece, si differenzia dalla contabilità di un'azienda privata, perché oltre a un aspetto prospettico, si rivolge prevalentemente al passato e ha principalmente lo scopo del controllo *ex post*, poiché gli esecutivi devono essere in grado di rendere conto alle assemblee rappresentative (e, dunque, ai cittadini) dell'impiego dei fondi pubblici, in accordo con la funzione democratica del bilancio pubblico. Lo scopo principale della contabilità del settore pubblico è, dunque, la responsabilizzazione della gestione, attraverso il controllo retrospettivo dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

In passato si è già messo in evidenza che le regole contabili *accrual*, in ragione dell'alto tasso di discrezionalità che scontano, rischiano di subire il condizionamento delle strategie di mercato, poiché gli organismi deputati alla loro definizione non sono dotati di alcuna rappresentatività[28]. Peraltro, trattandosi di un sistema contabile che si integra con quello vigente, la criticità segnalata non dovrebbe impattare sulla portata democratica delle scritture contabili complessivamente intese, posto che – almeno in un primo periodo – includeranno sia i fatti rappresentati secondo la contabilità *accrual*, sia il tradizionale bilancio finanziario.

Piuttosto, il percorso di implementazione della contabilità economico-finanziaria e, più in generale, il raccordo che occorrerà predisporre fra i precedenti vincoli del Patto di stabilità e le regole imposte dalla nuova *governance* economica europea imporrano ingenti sforzi di adeguamento alla nostra classe amministrativa.

La nuova *governance* economica europea – che ruota intorno al concetto di programmazione – e la riforma della contabilità *accrual* – che applica e considera fatti di gestione completamente nuovi – si dovranno anzitutto confrontare con una amministrazione pubblica informata e conformata da decenni a un sistema contabile e gestionale radicalmente diverso, al quale si impongono oggi un nuovo metodo di gestione e un nuovo metodo di rendicontazione del bene pubblico. Una vera e propria rivoluzione copernicana, che le attuali strutture e il personale delle Amministrazioni pubbliche non sono verosimilmente affatto preparati ad affrontare.

---

[28] Sul rapporto fra contabilità aziendale e sistema fiscale e, in particolare, sull'influenza che le regole fiscali hanno sui bilanci aziendali, si v. la lucida analisi di K. RAMANNA, *Political Standards. Corporate Interest, Ideology, and Leadership in the Shaping of Accounting Rules for the Market Economy*, The University of Chicago Press, 2015, il quale osserva che per la definizione degli standard contabili vengono incaricati piccoli gruppi di esperti qualificati, che spesso nutrono forti interessi commerciali sull'esito delle valutazioni, mentre il grande pubblico è generalmente escluso dal coinvolgimento in questi processi. È la carenza di *accountability* a favorire che siano i manager a gestire tutto il sistema. Più in generale, si vedano anche F. CAPALBO (a cura di), *La applicazione della contabilità economica nel settore pubblico: aspettative, risultati e criticità*, Torino, Giappichelli, 2012; F. CAPALBO, E. MONACO, *Le particolari esigenze di* accountability *delle società pubbliche*, in *Economia, azienda, sviluppo*, n. 1/2013, pp. 5-22; M. ROMANO, *L'attendibilità del bilancio nella prospettiva dell'earnings quality. Alcuni spunti*, in T. ONESTI, M. ROMANO, M. TALIENTI (a cura di), *Il bilancio di esercizio nelle imprese. Dal quadro concettuale di riferimento alle nuove regole contabili nazionali e internazionali*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 100; S. AZZALI (a cura di), *Financial reporting and Accounting standards*, Torino, Giappichelli, 2017.

È emblematico, in questa prospettiva, quanto emerge dai primi tre anni di attuazione del PNRR. La Corte dei conti europea, al riguardo, in una recente relazione sullo stato di avanzamento del Piano, ha rilevato che, a metà del percorso, gli Stati membri hanno raggiunto meno del 30% dei traguardi[29]. Dei 724 miliardi stanziati nel 2021, infatti, a oggi ne sono stati trasferiti solo 213, e di questi, peraltro, quasi la metà non è ancora giunta ai destinatari finali (imprese private, società pubbliche di servizi energetiche o scuole). Dallo studio condotto su un campione di cinque Stati (fra cui l'Italia) la Corte dei conti europea ha messo in evidenza che le cause dei ritardi sono imputabili soprattutto alla sottovalutazione del tempo necessario per attuare le misure, nonché, più specificamente, a difficoltà legate all'aumento del carico di lavoro rispetto alla esistente capacità amministrativa dei singoli Stati[30].

La mole di programmazione funzionale al raggiungimento di buona parte degli obiettivi previsti dal PNRR è stata espletata, fino a oggi, grazie al coinvolgimento – tanto al livello statale, quanto ai livelli delle autonomie territoriali – di società di gestione dei servizi, che hanno così almeno in parte contribuito a colmare i gravi ritardi amministrativi nell'attivazione e realizzazione dei compiti connessi alle diverse linee di programmazione del Piano, ritardi dovuti per l'appunto, e com'è noto, alla impreparazione dei nostri uffici pubblici a elaborare dettagliati programmi di realizzabilità di interventi e a coordinarne le diverse fasi attuative con l'efficienza e la tempestività necessaria a rispettare le rigide scadenze previste per l'erogazione e il concreto utilizzo delle risorse legate al PNRR e non perdere la titolarità delle stesse.

Si tratta, però, di una opzione che non può essere considerata risolutiva e, soprattutto, che non può essere in alcun modo generalizzata: non può trascurarsi, infatti, che l'affidamento "sistematico" (e non solo "occasionale") alle società di gestione (private) dello svolgimento dell'attività amministrativa legata alla programmazione e realizzazione degli interventi di spesa pubblica può porsi, in effetti, in radicale contrasto con il principio costituzionale che connota nella sua essenza (e nella sua *ratio* di fondo) lo *status* del pubblico dipendente, ossia con il principio di "esclusività del servizio" degli impiegati pubblici, i quali, ai sensi del primo comma dell'art. 98 Cost., sono espressamente e inderogabilmente posti «*al servizio esclusivo della nazione*», particolarmente nell'ottica di presidiare il fondamentale e più generale principio della imparzialità dell'amministrazione pubblica e il suo consustanziale legame con lo stesso principio democratico[31]. È stato efficacemente osservato, infatti, che «in un ordinamento costituzionale democratico sarebbe impossibile da giustificare una categoria di impiegati pubblici che accanto, od oltre, al vincolo di

[29] Cfr. Corte dei conti europea, *Relazione speciale 13/2024*, *Assorbimento dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Progressi a rilento: rimangono a rischio il completamento delle misure e, quindi, il conseguimento degli obiettivi del dispositivo stesso*, in part. pp. 29 e 42; nonché Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Rafforzare l'Ue attraverso riforme e investimenti ambiziosi*, COM (2024) 82 final, 21 febbraio 2024.

[30] La Corte dei conti europea, *Relazione speciale 13/2024*, cit., ha segnalato, altresì, che la stessa istituzione di controllo italiana ha rilevato difficoltà relative all'elevato avvicendamento del personale assunto e ha sottolineato la complessità delle procedure per l'attuazione del PNRR a causa dell'organico attualmente a disposizione dei soggetti attuatori; al riguardo, cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR),* marzo 2023, in part. pp. 5-6. Rispetto alle criticità legate in genere alla carenza del personale o alla non adeguata formazione, la Relazione della Corte dei conti segnala, invece, quella che potrebbe rappresentare una eccezione virtuosa, ossia la capacità amministrativa dei Comuni che risultano tutti pressoché coinvolti come soggetti attuatori (coprendo più del 53% dei progetti approvati e finanziari) e attraggono il 42% del finanziamento delle misure ripartite.

[31] Al riguardo, anche per gli essenziali riferimenti bibliografici, si v., da ultimo, M. CECCHETTI, *La pubblica amministrazione*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. IV, *L'organizzazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 193 ss., in part. p. 198 ss.

servizio funzionale agli interessi nazionali fossero soggetti ad altri rapporti di dipendenza teleologica»[32].

5. Le nuove sfide per le amministrazioni pubbliche e le autonomie territoriali

Il nuovo vincolo riferito alla crescita della spesa netta quale unico strumento operativo di programmazione e di monitoraggio della finanza pubblica, in linea di principio, dovrebbe garantire una maggiore controllabilità della spesa da parte degli amministratori pubblici e, in linea di massima, dovrebbe essere meno soggetto a incertezze e a sostanziali revisioni di stima.

L'adozione dell'indicatore della spesa netta, tuttavia, non ha ancora affrontato una delle questioni più complesse, ossia quella della individuazione delle modalità con cui coordinare e garantire in modo effettivo e coerente il rispetto di questo limite da parte del complesso delle Amministrazioni pubbliche, mediante la definizione di obiettivi settoriali, eventualmente differenziati in ragione delle diverse tipologie di spesa.

In proposito, occorre muovere dai principi costituzionali, innanzitutto rammentando che, ai sensi dell'art. 119, primo comma, Cost., anche gli enti espressione dell'autonomia territoriale sono chiamati direttamente alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica: le Regioni e gli enti locali, infatti, concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Inoltre, nell'esercizio della competenza legislativa statale concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., è consentito (e richiesto) allo Stato di imporre norme di principio per le Regioni e gli enti locali, che si traducono in vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario[33].

Nella vigenza del precedente assetto di regole fiscali europee, il contributo finanziario al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato assicurato dagli enti territoriali sia attraverso misure di riduzione delle risorse pubbliche attribuite alle amministrazioni locali, sia mediante strumenti volti a un rafforzamento degli obiettivi di bilancio delle diverse amministrazioni a invarianza delle risorse loro attribuite, con il cosiddetto «patto di stabilità interno». Dal 2012 al 2018 tale concorso è stato assicurato anche mediante la richiesta di significativi risparmi di spesa corrente, nonché, con l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio, imponendo un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, come modificata dalla legge n. 164 del 2016[34].

Alla luce di questo assetto, che si è imposto progressivamente, la nuove regole europee della *governance* economica, che si traducono in un vincolo alla spesa complessiva, impongono una riflessione su quali possano essere le nuove modalità per salvaguardare le prerogative costituzionali degli enti dell'autonomia territoriale, da valutare sia alla luce delle innovazioni sovranazionali, maggiormente concentrate sulla sostenibilità del debito pubblico, sia dell'esigenza che i medesimi

---

[32] Cfr. A. SAITTA, *Art. 98*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Wolters Kluwer Italia Giuridica, 2006, p. 1909 ss., in part. p. 1912.

[33] Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che ha sostanzialmente legittimato tali norme di principio alla duplice condizione che si tratti di misure temporanee e che lascino un margine di autonomia agli enti nell'allocare i tagli alla spesa, detto anche "coordinamento virtuoso", si vedano, *ex multis*, G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *RivistaAIC*, n. 3/2016; M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e «virtuoso», ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in Issirfa, *Rapporto sulle Regioni*, Roma, 2013; volendo, cfr. anche M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomie territoriali. Fra armonizzazione e accountability*, Napoli, Edit. scient., 2018, *passim*.

[34] Su tale disciplina è intervenuta la giurisprudenza costituzionale, che ha riconosciuto la possibilità per gli enti territoriali di utilizzare, per il calcolo del saldo, il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato (sentenze n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018).

enti assicurino il proprio contributo al rispetto del nuovo vincolo di spesa netta, anche in considerazione del fatto che, in base ai dati più recenti, la spesa primaria riferibile al sotto-settore delle Amministrazioni locali, comprensiva di quella sanitaria, equivale oggi a poco meno di un terzo di quella del complesso delle pubbliche Amministrazioni[35] (*infra* par. 6).

Merita di essere segnalato, al riguardo, che in relazione alla riforma della *governance* economica europea si è svolta una indagine conoscitiva delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, mediante numerose audizioni tenute tra i mesi di marzo e di maggio 2024 e la predisposizione di un documento conclusivo, approvato nello stesso testo da entrambe lo scorso 25 settembre 2024[36].

È quindi emersa già in sede parlamentare l'esigenza di una riflessione sulle modalità con cui i diversi enti del complesso delle pubbliche Amministrazioni debbano concorrere al rispetto della regola di spesa netta, garantendo il rispetto del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio. Nell'ambito dell'aggregato delle Amministrazioni pubbliche, com'è noto, sono compresi enti che hanno un diverso grado di autonomia finanziaria, amministrativa, regolamentare e statutaria. Gli enti e i soggetti pubblici, infatti, adottano sistemi contabili differenti e non immediatamente raccordabili con i criteri della contabilità nazionale, con cui è definita la spesa netta primaria. L'applicazione delle nuove regole europee al bilancio degli enti pubblici richiederà quindi operazioni di raccordo e di adeguamento anzitutto con riferimento all'attuale disciplina contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011.

Probabilmente, anche i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito delle pubbliche Amministrazioni, sanciti a livello costituzionale dagli artt. 81 e 97 Cost., dovranno essere declinati in modo da garantire il rispetto del vincolo alla crescita della spesa netta.

A tutt'oggi, infatti, le regole contabili previste dall'ordinamento per gli enti territoriali impongono il saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali, a livello di comparto, e il saldo non negativo tra le entrate complessive e le spese complessive, ivi inclusi gli avanzi di amministrazione, le accensioni e i rimborsi di debito e il Fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate accantonate e vincolate, a livello di singolo ente. Gli equilibri così definiti, tuttavia, non solo non garantiscono il rispetto, da parte degli enti territoriali, dell'obiettivo della spesa netta, ma non ne assicurano nemmeno il concorso.

Si pensi all'eventualità in cui aumentino le entrate di un ente territoriale a legislazione invariata, ad esempio per un efficientamento dell'attività di riscossione, ovvero per un miglioramento del ciclo economico. Secondo le vigenti regole dell'equilibrio di bilancio, tale ente avrebbe potuto, in corrispondenza di un così definito incremento delle entrate, disporre un corrispondente incremento della spesa, mantenendo il bilancio in equilibrio. Le nuove regole legate alla spesa primaria netta, invece, impongono che le maggiori entrate – non dovute a sforzo fiscale autonomo – non possano essere spese, ma debbano necessariamente essere imputate alla riduzione del debito.

La corretta applicazione delle nuove regole di *governance* economica imporrebbe quindi, in siffatte ipotesi, un contributo da parte dei singoli enti territoriali al bilancio dello Stato, mediante trattenuta diretta sui trasferimenti erariali o, in alternativa, prevedendo per gli enti in avanzo l'obbligo di accantonare in bilancio un fondo da destinare negli esercizi successivi al finanziamento degli investimenti e all'estinzione anticipata del debito; per gli enti in disavanzo, invece, l'obbligo di incrementare l'importo del disavanzo da ripianare nell'esercizio.

Quel che pare certo è che interventi idonei a incidere sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali non dovrebbero poter essere effettuati senza il loro pieno coinvolgimento, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

---

[35] Nel 2023 la spesa primaria delle amministrazioni pubbliche è ammontata a circa 1.072 miliardi di euro, di cui lo Stato ha impegnato il 23%, le Regioni, i Comuni e le Province il 12%, gli enti sanitari locali il 13%, gli enti di previdenza il 43%, altri enti 10%, elaborazioni fonti MEF.

[36] Senato della Repubblica, V Commissione permanente, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance europea approvato dalla commissione (doc. XVII, n. 3)*, 25 settembre 2024.

Affinché il percorso pluriennale previsto dal Piano strutturale fiscale che vincolerà il Paese per un orizzonte di almeno cinque anni sia davvero condiviso, fin dall'avvio della fase di programmazione, si sarebbe dovuto garantire il coinvolgimento degli enti territoriali, specie in una prospettiva di responsabilizzazione. Il che, però, non è avvenuto. Occorrerà, pertanto, valutare in quale fase si possa recuperare il rispetto del principio di leale collaborazione, specie laddove il vincolo alla spesa dovrà necessariamente applicarsi all'intero comparto della spesa degli enti territoriali.

In questa prospettiva, potrebbe essere rivalutato il ruolo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dagli artt. 33-37 del d.lgs. n. 68 del 2011, come di recente auspicato anche dalla Corte costituzionale[37]. Si tratta, com'è noto, di una speciale sede di raccordo istituita nell'ambito della Conferenza unificata e che, una volta attivata, è chiamata a operare quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, con convocazioni periodiche almeno ogni due mesi. Presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, esprime il proprio parere sul Documento di economia e finanza per la predisposizione della legge di bilancio dello Stato, ai sensi dell'art. 7, comma 3, della legge n. 196 del 2009.

A oggi la Conferenza sul coordinamento della finanza pubblica è stata convocata annualmente a partire dal 2019 solo per la formulazione del parere sul DEF[38]. Un suo maggiore coinvolgimento non solo nella fase prodromica alla definizione del PSB, ma anche nella fase annuale di monitoraggio, consentendo un sicuro raccordo con le autonomie territoriali, ne garantirebbe maggiormente le prerogative e assicurerebbe forse una maggiore tracciabilità delle dinamiche di spesa pubblica.

Occorre tenere presente, altresì, che il concorso degli enti territoriali ai nuovi vincoli di finanza pubblica dovrà necessariamente essere coordinato con il percorso di attuazione del federalismo fiscale imposto come riforma "di accompagnamento" per il 2026 dallo stesso PNRR, nonché con quelli (allo stato ancora eventuali e senz'altro assai più complessi) dell'autonomia regionale differenziata, da fondare – come ha efficacemente chiarito la Corte costituzionale con la recentissima sent. n. 192 del 2024[39] – sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, sull'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo nella distribuzione delle risorse, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, e sul recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale.

6. Le sfide sul fronte della spesa per la sanità

La ricostruzione delle importanti riforme collegate alla nuova *governance* economica europea che stanno interessando il nostro Paese e delle conseguenze che ne scaturiranno sul piano delle fonti, dell'organizzazione amministrativa e delle relazioni fra gli enti della Repubblica richiede di verificare anche le possibili ricadute di queste innovazioni sul piano dei diritti fondamentali e, in specie, del diritto alla salute, che notoriamente assorbe una quota consistente della spesa degli enti territoriali (prossima al 70%) e, complessivamente, equivale a circa il 25% del totale della spesa delle pubbliche Amministrazioni.

Negli ultimi anni la spesa sanitaria complessiva delle Regioni/Province autonome ha evidenziato una tendenza crescente (+9,3% rispetto al 2020)[40], passando dai 136,7 miliardi di euro del 2020 (anno

---

[37] Cfr. la sent. n. 195 del 2024, punto 4.2.1 del *Cons. in dir*.

[38] Nel 2020 è stata convocata anche per esprimere un parere sull'impatto del PNRR nel DEF (cfr. https://www.statoregioni.it/it/conferenza-finanza-pubblica/).

[39] La pronuncia, con la quale sono stati definiti i giudizi proposti da quattro Regioni avverso la legge n. 86 del 2024 (c.d. "legge Calderoli") sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., è stata depositata in fase di correzione delle bozze del presente contributo.

[40] La spesa sanitaria complessiva nel 2019 era pari a circa 124,1 miliardi di euro, cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome, esercizi 2020-2023, deliberazione n. 14/SEZAUT/2024/FRG, p. 213 ss.

in cui si è registrato un incremento del 10,2% rispetto al 2019), ai 149,5 miliardi di euro del 2022, con un'incidenza della spesa sanitaria sul totale della spesa regionale attorno al 63,7%[41]. Il fondo sanitario nazionale, nel periodo considerato, ha registrato infatti una crescita costante (+5,3% nel 2020, +1,3% nel 2021 e +3,1% nel 2022).

Questa tendenza incrementale positiva, tuttavia, viene contraddetta se si osserva il dato della spesa rapportato al PIL, pari al 7% del PIL nel 2021, al 6,8% del PIL nel 2022 e al 6,2% del PIL nel 2023[42], come tale inferiore sia alla media UE 27 (pari a 8,8% del PIL), sia a quella dell'area Euro (9,1% del PIL)[43]. Anche con riferimento al livello di spesa *pro capite* (2144 euro) la spesa sanitaria pubblica in Italia si attesta ben al di sotto di quella della media UE 27 (2893 euro) e di quella dell'area Euro (3280 euro), con un importo pari a meno della metà di quella tedesca (4785 euro).

Il nostro Paese, inoltre, rispetto agli altri Paesi europei, presenta un'elevata speranza di vita (giunta ormai ai 65 anni) e bassi tassi di natalità; una combinazione, dunque, che prospetta evidentemente una crescita tendenziale del fabbisogno di spesa sanitaria. Ad oggi per colmare la distanza fra fabbisogno di spesa e risorse stanziate dal SSN provvedono direttamente i privati cittadini di tasca propria, mediante il c.d. *out of pocket*, che nel 2023 ha raggiunto la cifra complessiva di 40 miliardi[44], ovvero l'equivalente dell'aumento di due punti percentuali della spesa sanitaria sul PIL.

Per garantire un livello di finanziamento del SSN adeguato, pertanto, lo Stato dovrebbe decisamente incrementare le risorse destinate alla spesa sanitaria, prevedendo un tasso di crescita ben superiore a quello consentito dalla traiettoria di spesa netta. Dovrebbe pertanto leggersi in termini positivi la previsione, contenuta nel Piano strutturale di bilancio appena presentato dal Governo italiano, di aumentare la spesa sanitaria del 2,9% nel 2025, del 2,1% nel 2026 e dell'1,7% nel 2027, destinando tali risorse anzitutto alla programmazione delle assunzioni di personale sanitario nelle aree in cui si registrano carenze e al potenziamento dell'assistenza territoriale e dell'edilizia sanitaria[45].

Occorre chiedersi, però, come si potrà garantire una crescita della spesa sanitaria superiore a quella media annua fissata per l'aggregato della spesa primaria netta per il periodo 2025-2031 (1,5%). Come ricordato *supra*, infatti, in base ai nuovi parametri della *governance* economica europea, le sole maggiori entrate che possono essere impiegate per finanziare spesa al di sopra del limite stabilito dalla traiettoria di riferimento sono quelle derivanti da incremento del gettito conseguente a modifiche fiscali. Pertanto, laddove le misure di *spending review* non fossero sufficienti per garantire maggiori entrate da destinare alla sanità, senza superare il limite di spesa netta dell'1,5%, l'unica alternativa

---

[41] La spesa sanitaria corrente costituisce la parte preponderante della spesa complessiva sanitaria, ed è costituita, per la maggior parte, da trasferimenti correnti agli enti sanitari regionali (circa il 96%), i quali si occupano concretamente di erogare i servizi per la tutela della salute, mentre la restante parte è rappresentata da acquisto di beni e servizi (circa 3%) e altre spese (circa 1%). L'aumento della spesa sanitaria registrato nel periodo in esame è, in prevalenza, ascrivibile, nel 2020 e 2021, alle maggiori risorse destinate dallo Stato al settore sanitario per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Sars Covid (pari a circa 6 miliardi) e, nel 2022, all'incremento del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard a cui concorre lo Stato.

[42] GIMBE, *7° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale*, presentato a Roma, 8 ottobre 2024, Sala Capitolare di Palazzo della Minerva, Senato della Repubblica, p. 59 ss., consultabile al sito https://salviamo-ssn.it/attivita/rapporto/7-rapporto-gimbe.it-IT.html.

[43] UPB, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1298 Quartini, recante "Disposizioni concernenti il finanziamento, l'organizzazione e il funzionamento del Servizio sanitario nazionale nonché delega al Governo per il riordino delle agevolazioni fiscali relative all'assistenza sanitaria complementare"*, Commissione XII della Camera dei Deputati, 17 luglio 2024, p. 3 ss.

[44] GIMBE, *7° Rapporto cit*., p. 37 ss.

[45] Da ciò deriverebbe una maggiore spesa sanitaria tendenziale di circa 1,9 miliardi nel 2025, 2,9 miliardi nel 2026 e 3,3 miliardi nel 2027 (cfr. *Piano strutturale di bilancio di medio termine. Italia 2025-2029*, deliberato dal Consiglio dei ministri il 27 settembre 2025, p. 72 ss.). In senso critico, invece, si v. GIMBE, *Audizione formale Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2025 (C. 2112-bis),* Memoria della Fondazione GIMBE per le Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, Roma, 4 novembre 2024, pp. 9 ss., in cui si fa osservare che, in termini di percentuale di PIL, «il FSN scende dal 6,12% del 2024 al 6,05% nel 2025 e 2026, per poi precipitare al 5,93% nel 2027, al 5,80% nel 2028 e al 5,70% nel 2029».

per lo Stato sarebbe quella di aumentare la pressione fiscale. Diversamente, le difficoltà di accessibilità alle prestazioni sanitarie potrebbero aggravarsi, nonostante che, almeno in linea di principio, al diritto fondamentale alla salute – o, quantomeno, ad alcune delle posizioni soggettive che vi sono connesse, in quanto ritenute essenziali e indefettibili – dovrebbe essere assicurata una indiscutibile (o, quanto meno, "tendenziale") prevalenza rispetto all'equilibrio di bilancio.

Com'è stato efficacemente osservato, infatti, il diritto alla salute è «il più importante e il più fragile» dei diritti sociali[46], perché, da un lato, la sua erogazione richiede l'impiego di risorse umane tecnico-scientifiche e finanziarie ingenti, dall'altro, la sua attuazione coinvolge inevitabilmente diversi livelli territoriali di governo, ossia lo Stato, chiamato a determinare e monitorare l'esatta ed effettiva garanzia dei LEA, e le Regioni, chiamate a organizzare i sistemi sanitari regionali in modo autonomo, ferma la disponibilità di risorse stabilita e assicurata dall'azione di supporto e di coordinamento finanziario dello Stato[47].

Rispetto al rapporto fra spesa necessaria al finanziamento di diritti fondamentali, come quello alla salute, e vincoli di bilancio, la Corte costituzionale – con indirizzo che si può definire costante e lineare, come un adagio di Bach – ha chiarito che non è l'equilibrio di bilancio a condizionare la doverosa erogazione dei diritti incomprimibili ma, al contrario, è la garanzia di questi a incidere sul bilancio[48]. Quando ci si trovi di fronte a spese costituzionalmente necessarie, il principio dell'equilibrio di bilancio «*recede*» e il legislatore, eventualmente, dovrà intervenire in riduzione di altre spese «*che non rivestono il medesimo carattere di priorità*»[49].

Da questa premessa, la giurisprudenza costituzionale, suffragata da autorevole dottrina, ha sviluppato progressivamente il principio della spesa costituzionalmente necessaria, come parametro idoneo a sindacare il bilanciamento compiuto dal legislatore statale o regionale nell'allocazione delle risorse. Il Giudice delle leggi, ad esempio, proprio nella decisione appena richiamata relativa al patrocino a spese dello Stato per i non abbienti, ha affermato che il margine di discrezionalità del

---

[46] Così L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, p. 2 ss.

[47] Cfr., *ex multis*, G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *RivistaAIC*, n. 3/2019, p. 261 ss.; ID., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra Patto di Stabilità, Patto di Convergenza e determinazione dei fabbisogni* standard *degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, p. 3 ss.; C. BUZZACCHI, *La "soglia ulteriore" dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio cost. AIC*, n. 1/2023, p. 276 ss.; A. GRASSO, R. GARGANESE, *La spesa sanitaria delle Regioni e i livelli essenziali di assistenza: un'analisi settoriale*, nonché G. VIBERTI, *Fabbisogni e sostenibilità nei servizi sanitari regionali: dal monitoraggio alle azioni di sistema*, entrambi in *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, IRES Piemonte, Milano, 2016. Infine, volendo, si v. altresì M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 1-25

[48] Cfr., al riguardo, la sent. n. 275 del 2016, su cui, *ex multis*, si vedano almeno: L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, p. 2339 ss.; A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, *ivi*, p. 2343 ss.; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, pp. 1-21; I. CIOLLI, *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3/2017, parte II, p. 353 ss.; G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, p. 339 ss.; M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2019, pp. 1-45; M. LUCIANI, *Avvisi ai naviganti del Mar pandemico*, in *Quest. giustizia*, n. 2/2020, p. 6; C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 188 ss.

[49] Così la sent. n. 10 del 2022, punto 9.2 del *Cons. in dir.*, con la quale il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità della norma che non riconosceva il patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, nei procedimenti di mediazione obbligatoria conclusi con successo. Paradigmatica in tema, oltre alla richiamata sent. n. 275 del 2016, anche la sent. n. 169 del 2017, in cui la Corte ha precisato che il catalogo costituzionale impone delle priorità di spesa in relazione all'impiego delle risorse pubbliche, ammonendo le Regioni «*all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incomprimibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria*».

legislatore è «*naturalmente ridotto*» quando sono in gioco «*il pieno sviluppo della persona umana*» (art. 3, secondo comma, Cost.) e «*l'intero impianto dell'inviolabile diritto al processo di cui ai primi due commi dell'art. 24 Cost. […] poiché si tratta comunque "di spese costituzionalmente necessarie", anch'esse inerenti, in senso lato, "all'erogazione di prestazioni sociali incomprimibili […]" (sentenza n. 152 del 2020)*»[50].

Posto che le risorse non sono illimitate, la loro distribuzione deve seguire un "ordine costituzionale", che vede nella tutela dei diritti fondamentali – tanto civili quanto sociali – la stella polare che deve orientare la discrezionalità del legislatore nell'amministrazione della cosa pubblica.Tale orientamento è stato di recente ribadito dalla Corte costituzionale con la sent. n. 195 del 2024, che ha dichiarato non fondata, fra l'altro, la questione di legittimità costituzionale di una norma statale che prevede che il riparto del contributo regionale alla finanza pubblica sia calcolato in proporzione agli impegni di spesa assunti da ciascuna regione nell'ultimo rendiconto approvato, al netto però di quelle «relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla Missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato»[51]. Il giudice delle leggi, con questa importante pronuncia, ha espressamente osservato che questo criterio introdotto dal legislatore statale è senz'altro degno di pregio, poiché attribuisce «alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute […] una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo»[52].

Ora, il concetto di spesa costituzionalmente necessaria spalanca un altro problema con cui occorrerà confrontarsi se si voglia rileggere il rapporto fra equilibrio di bilancio e diritti alla luce del nuovo criterio della traiettoria di spesa netta.

La giurisprudenza costituzionale ha consegnato una sorta di "bussola" ai naviganti già con la evocata sent. n. 275 del 2016: non si possono addurre ragioni di bilancio per sopprimere prestazioni connesse a diritti fondamentali o incomprimibili. Nel caso di specie, si trattava del servizio di trasporto per disabili ed è stato il Giudice delle leggi a stabilire che ci si trovava di fronte a un diritto fondamentale il cui nucleo essenziale non poteva subire compressioni.

Con riferimento al diritto alla salute, però, non è così immediato riconoscere cosa ne costituisca il nucleo fondamentale o incomprimibile, ovvero, quali delle molteplici posizioni giuridiche elementari di cui il "macro-diritto" in esame si compone[53], debbano essere considerate riconducibili a quel nucleo e, in ipotesi, se vi sia un qualche ordine di priorità da assegnare loro.

Il diritto alla salute, infatti, sulla scorta di quanto posto in evidenza da Giorgio Pino, sembrerebbe senz'altro potersi concepire come un macro-diritto o diritto molecolare, composto di molteplici posizioni giuridiche soggettive o "hohfeldiane", potenzialmente mutevoli nel tempo, unificato dal fatto che le sue componenti sono tutte funzionali alla protezione di uno stesso interesse o diritto-ragione sottostante. In questa ottica e provando ad approfondire l'analisi, si può osservare che, in effetti, non tutte le "molecole" di cui si compone il diritto alla salute si trovano sullo stesso livello, posto che alcune hanno senz'altro un rapporto più diretto e immediato con l'interesse sottostante, mentre altre hanno soltanto una funzione strumentale e protettiva nei confronti delle prime. In altri

---

[50] Cfr. la sent. n. 10 del 2022, ancora punto 9.2 del *Cons. in dir.*, su cui, anche per una valutazione complessiva del filone giurisprudenziale in parola, si v. A. BUSCEMA, *Il principio del pareggio di bilancio a dieci anni dalla riforma costituzionale del 2012*, in *Riv. Corte conti*, n. 2/2022, pp. 1-4.

[51] Cfr. la sent. n. 195 del 2024, punto 4.1 del *Cons. in dir*., che ha definito il giudizio promosso dalla Regione Campania sull'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023 (legge di bilancio per il 2024).

[52] *Ibidem*.

[53] La categoria della "posizione giuridica elementare" (rispetto a un c.d. "macro-diritto") che si propone per "sezionare" il diritto alla salute è autorevolmente formulata in termini generali come criterio di classificazione dei diritti da G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti,* Bologna, Il Mulino, 2017, p. 81 ss., il quale, riprendendo la nota tesi di Wesley Newcomb Hohfeld, fa osservare che un diritto soggettivo può essere scomposto in distinte posizioni elementari: pretesa, libertà, potere, immunità(cfr., in part., nt. 8).

termini, solo alcune posizioni giuridiche soggettive possono costituire il "nucleo essenziale" del diritto alla salute, mentre altre, invece, ne configurano – per così dire – «lo scudo o il "perimetro protettivo"»[54], in quanto finalizzate ad assicurare l'effettivo esercizio del diritto, il coordinamento con altri diritti, e la sua protezione da interferenze e lesioni che ne impediscano il godimento[55].

Posto che i diritti sono posizioni soggettive attribuite da norme giuridiche, per soddisfare o proteggere un interesse del titolare del diritto stesso, i diritti possono essere classificati in base al tipo di norme che li attribuiscono. Quanto al diritto alla salute, esso è riconosciuto come diritto fondamentale dall'art. 32 Cost., a contenuto positivo e negativo (ad es., diritto a essere curati e a rifiutare le cure), e viene specificato in alcune sue "molecole" dallo Stato (quantomeno quelle qualificabili in termine di pretesa), là dove quest'ultimo abbia esercitato il proprio potere di individuare i livelli essenziali di assistenza (LEA), ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La potestà che la Costituzione riconosce in capo allo Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è stata, infatti, qualificata in termini di "dovere" dalla Corte costituzionale nei casi in cui l'erogazione delle relative prestazioni coinvolga livelli di governo diversi da quello centrale[56]. In altri termini, la definizione di LEP concorre a garantire la valutazione di conformità al principio costituzionale del c.d. "parallelismo funzioni/risorse" di cui all'art. 119, quarto comma, Cost., ossia che le risorse di cui agli enti territoriali deve essere assicurata la disponibilità siano sufficienti a finanziare "integralmente" le funzioni ordinarie delle quali essi sono titolari.

In quest'ottica, una volta definiti dalla normazione sub-costituzionale, i LEP «*indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché "il nucleo invalicabile di garanzie minime" per rendere effettivi tali diritti*»[57].

Con specifico riferimento al diritto alla salute, dunque, è evidente che non tutte le prestazioni sanitarie potenzialmente erogabili sono anche esigibili nei confronti dello Stato, ma avendo esso provveduto a determinare i LEA, da ultimo con il ben noto d.P.C.M. del 12 gennaio 2017, le prestazioni ivi elencate sono il frutto della scelta – discrezionale – del legislatore statale di considerarle come nucleo essenziale, con l'effetto, da quel momento, che la relativa spesa diventa una spesa da considerare costituzionalmente necessaria, perché legata a finanziare prestazioni incluse

---

[54] Così, ancora, G. PINO, *op. cit.*, *passim*, in part. pp. 87 e 91.

[55] *Ibidem*, in part. p. 92, laddove l'A. evoca l'esempio del diritto di credito. Il «*nucleo* sarà la pretesa di percepire la prestazione (cui corrisponde il dovere altrui di eseguirla), ma tale pretesa sarà poi assistita da un fascio di ulteriori posizioni hohfeldiane quali: il *potere* del creditore di citare il debitore in giudizio, oppure di rimettergli il debito con un atto formale che estingue il dovere corrispondente; la *libertà* di non esigere la prestazione; l'*immunità* rispetto alla possibilità che il debitore si liberi dal suo debito in modi diversi rispetto alla esatta esecuzione della prestazione; il *potere* di mettere in mora il debitore» e così via [corsivo del testo].

[56] Si vedano, in tema, le sentt. n. 220 del 2021, n. 142 del 2021, n. 62 del 2020, n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018. Nella sent. n. 220 del 2021, punto 5.1. del *Cons. in dir*., la Corte afferma altresì che «*Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subìti), l'adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) […] In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali*».

[57] Così Corte cost., sent. n. 220 del 2021, punto 5.1. del *Cons. in dir.* La dottrina su questo tema, com'è noto, è molto vasta. *Ex multis*, si vedano almeno: E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 6/2001, p. 1103 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lettera m, Cost.)*, in *Dir. pubblico*, n. 3/2002, p. 881 ss.; M. BELLETTI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e "contenuto essenziale dei diritti" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 1881 ss.; R. BIFULCO, *"Livelli essenziali", diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II. ed., Torino, Giappichelli, 2003, p. 135 ss.

in quello che il legislatore ha ritenuto di definire, ai suoi fini e nell'esercizio delle prerogative riconosciutegli dall'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., come nucleo essenziale di quel diritto[58].

Traccia di questa qualificazione si evince, peraltro, anche dalla quantificazione del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) che avviene in rapporto ai LEA da finanziare, nonché, a livello contabile, dalla distinta evidenziazione che ricevono le risorse – tanto sul fronte delle entrate quanto su quello delle uscite – destinate a finanziare prestazioni ricomprese nei LEA[59]. Nello stesso senso si deve leggere la norma di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., la quale consente allo Stato di sostituirsi agli enti territoriali "inadempienti" laddove lo richieda proprio la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Com'è noto, al di là dei campi materiali dove i livelli essenziali non sono ancora stati definiti, la garanzia di effettività delle prestazioni sanitarie ricomprese nei LEA rappresenta uno dei più gravi problemi che affligge il grado di tenuta della coesione del Paese e della lotta alle diseguaglianze tra cittadini nelle diverse aree territoriali della Repubblica; a tutt'oggi, infatti, quella effettività non è affatto garantita a livello nazionale, posto che dall'ultimo monitoraggio condotto e riferito al 2022 ben otto Regioni risultano inadempienti[60].

La sostenibilità del nostro sistema sanitario, dunque, rappresenta una sfida concreta e attuale per l'implementazione italiana della nuova *governance* economica europea: le istituzioni legislative nazionali dovranno, prima di tutto, decidere se continuare a perseguire l'obiettivo della effettività (almeno sul piano del "dover essere") delle prestazioni ricomprese nel SSN e, in caso affermativo, individuare idonei strumenti di copertura finanziaria, mediante interventi di politica fiscale, assumendosi anche la responsabilità di scelte impopolari ma destinate a finanziare una spesa costituzionalmente non comprimibile.

7. Considerazioni di sintesi

Le riforme adottate a livello europeo in materia di *governance* economica ed entrate in vigore nel corrente anno sono ambiziose e dimostrano il cambio di approccio dell'Unione rispetto agli anni di *austerity*. Il nuovo paradigma si traduce in una maggiore solidarietà nei confronti degli Stati membri, ma contestualmente impone agli stessi importanti cambiamenti, con impatti profondi sul diritto costituzionale interno.

La riflessione che si è inteso impostare nelle pagine che precedono ha messo in evidenza che la sostituzione dei saldi con il vincolo della spesa netta e l'adozione della contabilità *accrual*, se, da un lato, hanno l'obiettivo – di per sé, senz'altro virtuoso – di semplificare le procedure di spesa e rendere più trasparenti e *accountable* i nostri bilanci, specie nei confronti dei mercati e degli investitori,

---

[58] In tal senso, da ultimo, si v. Corte cost., sent. n. 192 del 2024 in tema di regionalismo differenziato, in part. punti 9.2 e 14 del *Cons. in dir*. Sulla distinzione concettuale tra determinazione dei LEP e "nucleo essenziale" dei diritti fondamentali a prestazione, cfr., ad es., G. RIVOSECCHI, *Potere, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 248 ss., *passim* e in part. p. 284, nonché S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista. Tre problemi*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, p. 94 ss., in part. pp. 126-128.

[59] Sul perimetro sanitario, si v. Corte cost., sentt n. 169 del 2024, n. 1 del 2024 e n. 233 del 2022, su cui cfr. G. BOGGERO, *Rimborsare un prestito con i fondi per i LEA vìola (anche) l'autonomia finanziaria di Regione e aziende sanitarie*, in *Giur. cost*., n. 1/2023, p. 328. Così come per le Regioni che non si trovano in piano di rientro è possibile erogare prestazioni non ricomprese nei LEA, c.d. "extra LEA", a condizione che lo facciano con risorse proprie; al riguardo, *ex multis*, cfr. C. DI COSTANZO, *Allocazione delle risorse e tutela della salute nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2021; C. BUZZACCHI, *Lea, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019.

[60] Il Nuovo sistema di garanzia introdotto dal d.m. 12 marzo 2019 rappresenta un'evoluzione del precedente sistema di monitoraggio basato sulla griglia LEA avviato nel 2000. Si caratterizza per la considerazione di un numero maggiore di indicatori, raggruppati in tre macro-aree: prevenzione collettiva e sanità pubblica, assistenza distrettuale, assistenza ospedaliera. Una Regione o Provincia autonoma si considera adempiente se ottiene un punteggio non inferiore a 60 in ciascuna delle macro-aree.

dall'altro, pongono al nostro Paese alcune sfide importanti, addirittura cruciali, rispetto alle quali i nodi al pettine sono ancora tutti da dipanare.

Vi è, in primo luogo, la necessità di adeguare in tempo congruo le fonti che disciplinano le procedure di bilancio, per assicurare che il Parlamento, nel momento in cui dovrà approvare la legge di bilancio, possa essere pienamente consapevole delle scelte da compiere in ordine ai suoi contenuti, onde garantirne la sua primaria funzione di bene pubblico, in termini di idoneità a rappresentare ai cittadini come le risorse vengono prelevate, impegnate e infine spese.

Vi è, poi, il paventato spettro della inadeguatezza delle amministrazioni pubbliche rispetto alle nuove modalità di programmazione e realizzazione delle riforme (connesse al PNRR e da cui dipende l'estensione del PSB a sette anni), nonché di valutazione dei risultati attesi in termini di valore aggiunto, che dischiude il rischio concreto di una progressiva e inesorabile "de-amministrativizzazione" della cosa pubblica, per effetto del sempre più frequente ricorso ai servizi (non solo di mero supporto occasionale o *ad hoc*) di società esterne per la messa a terra dei progetti e finanche per la "ordinaria" attività amministrativa di gestione delle funzioni pubbliche.

Quanto alle relazioni fra Stato ed enti dell'autonomia territoriale, occorrerà predisporre modalità trasparenti per garantire il concorso di questi ultimi alla sostenibilità del debito, in un assetto di regole contabili, però, che dovrà essere ridefinito, per ottemperare al nuovo vincolo della traiettoria di spesa netta.

Infine, sul fronte dei nuovi limiti che si impongono alla spesa pubblica, quanto rapidamente si è provato a evocare in tema di diritto alla salute, in virtù della sua natura peculiare di "macro-diritto" fondamentale, rappresenta plasticamente la portata della sfida che si pone per le istituzioni legislative (prima di tutto a livello nazionale), ovverosia l'inevitabilità delle scelte che si dovranno compiere per garantire le prestazioni incluse nei LEA, le quali non potranno fare a meno di misurarsi, nella loro legittimità costituzionale, con paradigmi nuovi e del tutto inediti in ordine al corretto bilanciamento tra garanzia dei diritti ed equilibrio dei bilanci pubblici.

L'auspicio, ovviamente, non può che essere quello di riuscire a individuare le modalità e gli strumenti adeguati a far sì che queste sfide possano essere vinte: e che non si debba essere costretti, come Galileo, ad abiurare la propria teoria, pur nella consapevolezza di essere di fronte a un mutamento, per certi versi epocale, dei modelli fino a oggi conosciuti e comunemente accettati.

ATTUALITÀ

PROFILI PATOLOGICI NELLA GESTIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO: GLI SCHEMI CORRUTTIVI RICORRENTI NEL SISTEMA DI *PROCUREMENT PUBBLICO* E IL FENOMENO DELLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO[1].

di Jacopo Gagliardi
dottore di ricerca Università di Pisa

Sommario

1. Introduzione.
2. Reclutamento, trasferimento e ingresso nel paese di destinazione.
3. Il sistema di integrazione italiano, profili costituzionali.
4. Il sistema di accoglienza italiano.
5. Programmazione, progettazione, aggiudicazione e monitoraggio del sistema di accoglienza.
6. Il sistema di accoglienza straordinario: una gestione controversa.
7. Peculiarità del fenomeno corruttivo italiano.
8. Profili corruttivi e criticità del sistema di *procurement* pubblico nell'ambito della gestione del fenomeno migratorio.
9. Sfruttamento lavorativo, caporalato e criminalità organizzata: ulteriori profili patologici nella gestione del fenomeno migratorio.
10. Il c.d. "*Modello Riace*".
11. Il c.d. modello "*Mondo di Mezzo*".
12. Conclusioni.

Abstract

L'immigrazione suscita, da sempre, differenti problematiche legate a differenti dimensioni: da quella politica a quella economica, da quella giuridica a quella sociale e nella maggior parte dei casi è vista più come un vincolo che non come una risorsa. Obiettivo del presente elaborato, dopo aver introdotto le regole basilari in tema di accoglienza e integrazione, è quello di individuare i principali profili patologici legati alla gestione del fenomeno migratorio che sono rappresentati dagli schemi corruttivi ricorrenti che si annidano nel sistema di procurement pubblico e dal fenomeno dello sfruttamento lavorativo, entrambe ottime opportunità di guadagno per la criminalità organizzata.

Pathological profiles in the management of the migratory phenomenon: recurring corruption schemes in the public procurement system and the phenomenon of labor exploitation

Immigration has always raised different problems linked to different dimensions: from the political to the economic one, from the legal to the social one and, in most cases, it is seen more as a constraint than as a resource. The objective of this paper, after having introduced the basic rules on the subject of reception and integration, is to identify the main pathological profiles linked to the management of the migratory phenomenon which are represented by the recurring corruption schemes that are nested in the public procurement system and by the phenomenon of labor exploitation, both excellent earning opportunities for organized crime.

1. Introduzione

Le società in cui viviamo sono connotate da un alto livello di diversità culturale che è data dall'insieme delle differenze di carattere politico, economico, sociale e religioso dei singoli e dei gruppi e formazioni sociali ove essi svolgono la loro personalità[2]. Gli eventi migratori hanno evidentemente una drammatica connotazione umanitaria, poiché masse di persone sono costrette a

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it

[2] R. F. GRECO, *La differenza come risorsa nel modello di accoglienza ed inclusione sociale di Riace. Il paradigma costituzionale della solidarietà come strumento di riconoscimento e valorizzazione della diversità culturale*, Lecce, p. 1.

lasciare i propri Paesi di origine per motivi legati a condizioni di grave emarginazione e povertà, dovute a fattori economici, politici e religiosi e i Paesi destinati ad accogliere numeri cospicui di migranti devono affrontare a loro volta problemi e scelte molto complessi perché in costante tensione fra l'esigenza del rispetto dei principi di solidarietà umana e, quindi, dei diritti fondamentali di ogni persona, e l'esigenza di tutelare la sicurezza pubblica e di costruire sistemi di accoglienza e integrazione sostenibili dal punto di vista sociale ed economico[3]. L'immigrazione, pertanto, suscita differenti problematiche legate a differenti dimensioni: da quella politica a quella economica, da quella giuridica a quella sociale e, nella maggior parte dei casi, è vista più come un vincolo che non come una risorsa[4].

Il principio di solidarietà, sancito dall'art. 2 Cost., diventa così il prerequisito essenziale per assicurare l'uguaglianza e la pari dignità tra i consociati «*senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*» (Art.3, Cost.). In altre parole, si tratta di riconoscere e tutelare le differenze per garantire l'uguaglianza: il principio di solidarietà diventa, così, lo strumento attraverso il quale realizzare tale operazione. Come è stato autorevolmente osservato, quello di solidarietà «(…) *è un principio volto proprio a scardinare barriere, a congiungere, a esigere quasi il riconoscimento reciproco, e così a permettere la costruzione di legami sociali nella dimensione propria dell'universalismo*» (Rodotà, 2007)[5]. Un nodo, quello dell'immigrazione, assai delicato che rischia di intricarsi ancor di più tra le piaghe di almeno due fenomeni: quello corruttivo e quello legato allo sfruttamento lavorativo. Il primo è capace di compromettere gravemente alcuni principi basilari, come quelli del buon andamento e dell'imparzialità, intaccando, così, la sovranità popolare ed il principio di legalità, a loro volta strettamente connessi con il dovere di fedeltà alla Repubblica, finendo così per mettere in crisi un circuito democratico in cui, purtroppo, la cultura del sospetto ha già incrinato il rapporto tra cittadini, detentori della sovranità, Stato e Istituzioni. Lo sfruttamento lavorativo, che sfocia sempre più spesso in episodi di caporalato, per lo stretto legame con la criminalità organizzata e per il volume di affari che muove (secondo soltanto a quello del traffico di stupefacenti) rappresenta, oggi, il principale ostacolo ad un corretto funzionamento del sistema di integrazione e accoglienza, nonché il maggiore disincentivo al riconoscimento istituzionale di canali legali di ingresso.

Il presente elaborato, dopo aver ricostruito i passaggi preliminari su cui si fonda il c.d. "*mercato dei migranti"* e dopo aver brevemente analizzato il sistema di integrazione e accoglienza italiano, passerà in rassegna i suddetti principali profili patologici relativi alla gestione del fenomeno migratorio per terminare con un breve analisi di due recenti vicende che hanno evidenziato, ancora una volta, le fragilità del modello amministrativo in essere: il c.d. "*Modello Riace*" e la vicenda di Roma Capitale.

2. Reclutamento, trasferimento e ingresso nel paese di destinazione

Il fenomeno delle migrazioni irregolari, da sempre, ha suscitato un forte coinvolgimento dell'opinione pubblica provocando un accesso dibattito tra coloro che si mostrano solidali con i soggetti costretti a fuggire, per diverse motivazioni, dai loro paesi d'origine verso cui sorge un dovere morale di accoglienza, e coloro che, invece, si mostrano preoccupati sia per gli effetti distorsivi che i migranti generano sul mercato del lavoro, ma soprattutto per i risvolti legati ad una corretta gestione

[3] G. A. GIUFFRÈ, *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza*, in *Federalismi.it*, 20 giugno 2018, p. 1 che sul punto fa riferimento a P. BENVENUTI, *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Monterotondo, 2008; A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Bari, 4 ed., 2009.

[4] A. VERSACE, *Le nuove frontiere nell'educazione interculturale: il modello Riace*, in *Quaderni di Intercultura*, 2019, p. 1.

[5] Così come osservato da R. F. GRECO, *La differenza come risorsa nel modello di accoglienza ed inclusione sociale di Riace. Il paradigma costituzionale della solidarietà come strumento di riconoscimento e valorizzazione della diversità culturale*, *cit.*, pp. 10 ss.

di una sicurezza sempre più precaria. Dibattito che, troppo spesso, viene strumentalizzato ad arte per far sì che si perda il *focus* sulla questione principale che non sta tanto nel dividersi tra favorevoli e contrari all'accoglienza, ma, piuttosto, sul *business* generato dalla gestione dei flussi migratori. Il presente elaborato si pone, infatti, l'obiettivo di individuare gli interessi economici che si celano dietro un *business* che, ormai, è considerato secondo soltanto a quello della droga. In altre parole, non si tratta di capire da chi sono accolti o, viceversa, perché non sono accolti da chi, invece, li dovrebbe ospitare, ma piuttosto chi li trattiene e perché li trattiene così a lungo, anche quando potrebbe non farlo, o, ancora, chi ostacola il loro ricollocamento nel mondo del lavoro, talvolta, addirittura, vietato sotto minaccia. Nei paragrafi successivi cercheremo di dare una risposta a questi interrogativi individuando gli schemi criminali ricorrenti che alimentano un vero e proprio *racket* dotato di una spiccata sensibilità imprenditoriale.

Ma per capire meglio gli schemi criminali ricorrenti occorre, innanzitutto, individuare le fasi che ne contraddistinguono il traffico. Infatti, solitamente si fa riferimento a 3 passaggi ben distinti identificabili nel: reclutamento, trasferimento e ingresso nel paese di destinazione[6]. Nella primissima fase del reclutamento i trafficanti, attraverso specifici agenti, si adoperano per procacciare clienti nella promessa, dapprima, di migliori condizioni di vita in Europa e, successivamente, nell'offerta di un vero e proprio pacchetto di viaggio, cucito su misura, sulle disponibilità del candidato. Ruolo cruciale è quello giocato dai c.d. *agenti commerciali*, ovvero da coloro che, all'interno dell'organizzazione, hanno il delicato compito di individuare e scovare persone desiderose di abbandonare il proprio paese in cerca di fortuna all'estero. Ciascuna organizzazione gode della presenza di molti di essi, radicati nel proprio territorio, ciascuno con la rispettiva area di competenza: che può essere un villaggio come una regione. A questo punto entrano in gioco i falsari, ovvero coloro che procurano ai migranti un'identità falsa: un documento contraffatto e un titolo di viaggio collegato a quest'ultimo. Inizia adesso la fase più delicata: quella del viaggio. Spesso impervio e tortuoso il trasferimento rappresenta la fase più rischiosa, talvolta, purtroppo, letale. Si tratta di modalità di trasporto che vedono coinvolti una pluralità di mezzi e la possibilità di fare affidamento su pubblici ufficiali corrotti: autorità che procurano loro vitto e alloggio. L'ingresso nel paese di destinazione si trasforma poi, anziché nel momento della liberazione conquistata a fronte di molti sacrifici e spesso mettendo a repentaglio la propria vita proprio nella precedente fase del trasporto, in un vero e proprio incubo. Arrivati al traguardo, infatti, una volta abbandonati a loro stessi, sono prontamente procacciati da vere e proprie organizzazioni malavitose promotrici di reati e lavoro nero e spesso coinvolte in vere e proprie lotte per il controllo del territorio. Talvolta, ad accogliergli vi è una vera propria ramificazione della stessa organizzazione criminale che si è occupata del precedente trasporto. Infatti, normalmente le vittime sono trasferite lontano da casa, private dei documenti e di denaro e vivono sotto costante minaccia di violenza nei loro confronti, o nei confronti dei loro familiari nella terra natia, da parte del padrone.

3. Il sistema di integrazione italiano, profili costituzionali

La disciplina del fenomeno migratorio si pone, oggi, al crocevia di distinti interventi statali e regionali, in un intreccio di competenze che comporta, o dovrebbe comportare, una reale collaborazione tra i vari livelli di governo. Le differenti competenze e le relazioni tra questi livelli di governo danno vita ad una *governance multilivello*, nell'ambito della quale Stato, Regioni ed enti locali intervengono congiuntamente nelle varie dimensioni della gestione del fenomeno migratorio, anche relazionandosi ad organizzazioni del privato sociale[7].

---

[6] A. DI NICOLA, G. MUSUMECI, *Confessioni di un trafficante di uomini*, Chiarelettere, 2019.
[7] F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritti oltre frontiera*, 2020, Pisa, pp. 290 e ss. che sul punto fa riferimento:

Andando con ordine, prima della riforma al Titolo V della Costituzione, la materia dell'immigrazione non rientrava espressamente tra le materie elencate dall'art. 117, comma 1, Cost. Tuttavia, come noto, le Regioni si sono trovate a svolgere, non sempre consapevolmente, un ruolo compensativo dell'inerzia statale nei confronti della condizione degli stranieri presenti sul territorio nazionale[8]. Già a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, infatti, le Regioni hanno messo in atto interventi attinenti, perlopiù, al diritto allo studio, alla formazione professionale, alle tematiche dell'inserimento sociale e/o abitativo degli immigrati e delle loro famiglie, di tutela dell'accesso alle prestazioni socio-sanitarie o anche volte a favorire il rientro volontario nei Paesi di origine[9]. Anche gli enti locali, già prima che fosse adottata una cornice normativa di riferimento, predisponevano specifiche misure amministrative a favore della popolazione straniera presente sul territorio locale offrendo specifiche risposte alle istanze e ai bisogni di tutta la "comunità" di riferimento.

Per una prima presa di coscienza a livello statale[10] dell'esigenza di una legislazione di riferimento occorre aspettare la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta[11] con l'adozione delle prime discipline legislative nazionali, tra cui vale la pena citare almeno la L. 6 marzo 1998, n. 40 (nota come "Legge Turco-Napolitano"), poi confluita nel d.lgs. 28 luglio 1998, n. 286 (Testo unico in materia di immigrazione), che rappresenta la prima disciplina organica della materia[12].

La Riforma del Titolo V ha previsto, poi, un nuovo riparto di competenze Stato-Regioni, attribuendo allo Stato competenza legislativa in ambito di "diritto di asilo", di "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" (art. 117, comma 2, lett. a) e di "immigrazione" (art. 117, comma 2, lett. b). Si tratta, anche in questo ambito, di competenze

---

- per quanto riguarda l'espressione *multilevel governance,* si riferisce a due dimensioni che si incontrano e si intrecciano: da una parte la dimensione *verticale*, caratterizzata dalle relazioni tra centro e periferia, ovvero dai rapporti tra i vari livelli di governo; dall'altra la dimensione *orizzontale*, che riguarda la sfera delle relazioni tra gli attori pubblici e privati, con particolare riferimento alle associazioni del Terzo settore che operano a favore degli immigrati. Per una ricostruzione completa delle teorie che fanno riferimento alla c.d. *multilevel governance*, vedi S. PIATTONI, *La* governance *multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2005, fasc. 3, pp. 417 ss. e Id., *The theory of multilevel governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford, 2010.
- per quanto riguarda l'esigenza di interfacciarsi con le organizzazioni del privato sociale a P. BONETTI, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998,* in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, p. 154.

[8] *Ibidem*, p. 291, che, a titolo esemplificativo, ricorda, a tal proposito, la l.r. Calabria 9 aprile 1990, n. 17; la l.r.Puglia 11 maggio 1990, n. 29; la l.r. Campania, 3 novembre 1994, n. 33 e rimanda, per un quadro d'insieme sulla legislazione regionale di questo periodo, cfr. C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2005, fasc. 1, pp. 36 ss.

[9] *Ibidem*, p. 291, che fa riferimento, per questo primo passaggio, a quanto riportato in L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, pp. 138 ss.; C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*. *Diritti, politiche, competenze*, Bologna, 2013, pp. 230 ss.

[10] Che coincide con le ondate migratorie dovute agli eventi bellici nei Balcani e in Somalia agli inizi degli anni Novanta che fecero registrare un notevole afflusso di profughi.

[11] F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritti oltre frontiera*, *cit.*, p. 292, che fa riferimento alla l. n. 943/1986 (c.d. "*Legge Foschi*") che formalizzò – se pur ancora con un approccio emergenziale e poco organico – il coinvolgimento degli enti territoriali nell'attuazione dei programmi d'inclusione linguistica e culturale, di formazione professionale e d'inserimento lavorativo e, soprattutto, nell'accoglienza degli immigrati, con particolare riferimento alla soddisfazione delle relative istanze abitative. A seguito della rapida intensificazione dei flussi e della contestuale crescita della tensione sociale connessa alle drammatiche condizioni di molti migranti, anche la successiva l. n. 39/1990 (c.d. "*Legge Martelli*"), benché focalizzata sulla disciplina dello *status* dello straniero presente sul territorio nazionale e sulla disciplina degli ingressi, dispose il coinvolgimento degli enti locali. Per i rilievi critici della legislazione statale, gli autori fanno riferimento a F. CAMPOMORI, *Le politiche locali dell'immigrazione*, in *Amministrare*, 2005, fasc. 3, p. 424 s.; S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio. L'evoluzione normativa in Italia*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto italiano, comunitario e internazionale*, Modena, 2010, pp. 111 ss.

[12] *Ibidem*, p. 292.

trasversali, in grado di muoversi in modo orizzontale nell'ordinamento abbracciando gli interessi più vari. Per fare chiarezza possiamo oggi affermare, che rientrano nelle prerogative legislative statali le c.d. *immigration policy* (disciplina degli ingressi, dei soggiorni e degli allontanamenti ecc), nonché la definizione del complesso dei diritti civili, sociali e politici di cui lo straniero deve essere titolare (art. 117, c.2 lettera a). Anche la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117 c. 2 lett. m), trova la sua *ratio* nell'esigenza di garantire uno *standard* uniforme nel godimento di tali diritti su tutto il territorio nazionale. Le Regioni sarebbero, pertanto, chiamate ad assicurare tali livelli essenziali, anche in relazione ai cittadini stranieri, salvo prevedere eventuali condizioni di maggior favore. Spetta, infatti, alle regioni garantire quella cittadinanza sostanziale che, altrimenti, rimarrebbe soltanto sulla carta. In altre parole, come chiarito dalla Sentenza Corte Cost. n. 300/2005, l'intervento pubblico non si esaurisce nella definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale "*ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione,competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente*". Queste ultime, infatti, sono chiamate a intervenire in settori come servizi sociali, assistenza sanitaria, integrazione sociale, inserimento scolastico, anche qualora gli immigrati non siano regolarmente presenti sul territorio nazionale. Le politiche di integrazione sono ricomprese, quindi, nel più ampio spettro delle politiche sociali e rientrano a pieno titolo nelle prerogative legislative regionali[13].

Sul versante amministrativo pare plausibile affermare che rimangono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti il controllo dei confini, il rilascio dei permessi di soggiorno e la cittadinanza, mentre alle regioni quelle legate all'assistenza sociale, all'accesso ai servizi, all'abitazione, alla formazione professionale ecc. (purché non abbiano riflessi su altre regioni o qualora non richiedano l'esercizio unitario su tutto il territorio nazionale).

In conclusione, possiamo senza dubbio sostenere che, in ambito di integrazione, la riforma del Titolo V, e la giurisprudenza costituzionale che ne è scaturita in materia, ha permesso di fissare alcuni punti (fermi?) in merito agli ambiti di competenza legislativa. Rientrerebbero, infatti, nella competenza esclusiva statale la disciplina delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero sul territorio, inclusi tutti gli aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale nonché l'eventuale regolarizzazione degli immigrati presenti sul territorio. Alle Regioni vengono riservati spazi d'intervento, a titolo di competenza concorrente o residuale, nell'ambito dei servizi sociali, assistenza sanitaria, inserimento scolastico e l'integrazione sociale dei cittadini stranieri. In ultima istanza, rientra nella facoltà del legislatore regionale, per le materie di propria competenza, garantire ulteriori diritti o ampliare i criteri di accesso di quelli già previsti a livello statale, prevedendo quindi un trattamento più favorevole (ma non meno sfavorevole) di quello fissato proprio a livello statale[14]. Ma il segreto per una strategia di integrazione di successo non può che passare attraverso i comuni veri interpreti, sul versante amministrativo, della realizzazione dei progetti d'integrazione socio-culturale, dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, della promozione degli strumenti di consultazione e partecipazione alla vita sociale ed

[13] Per una ricostruzione approfondita dell'evoluzione del riparto di competenze legislative in materia di immigrazione e asilo tra Stato e Regioni, nonché per un'analisi approfondita della giurisprudenza costituzionale in materia si veda F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritti oltre frontiera*, *cit.*, pp. 293 ss.

[14] F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritti oltre frontiera*, *cit.*, p. 312 che fa riferimento alla posizione già espressa in F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, *La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali,* Torino, 2013, p. 58, che sottolinea come le Regioni possono prevedere l'estensione di "*prestazioni fondamentali*" anche a favore dei migranti non regolarmente presenti sul proprio territorio, poiché lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona. Sull'annosa questione relativa all'esatta individuazione dei diritti qualificabili come fondamentali, cfr. A. SPADARO, *Il problema del «fondamento» dei diritti «fondamentali»*, in AA.VV., *I diritti fondamentali oggi,* Padova, 1995, pp. 235 ss.

istituzionale dell'ente, del corretto utilizzo degli strumenti di tutela legale o, ancora, dei servizi di mediazione linguistica e dell'attività di sensibilizzazione sui temi del dialogo[15].

Purtroppo, è possibile concludere, come, da un lato la vaghezza nella formulazione del Titolo V (e il contenzioso che ne è scaturito dinnanzi alla Corte Costituzionale a partire dal 2001 ne è la riprova) e, dall'altro, l'intensa politicizzazione del tema che, spesso, ha dovuto scontare semplificazioni ideologiche e posizioni retoriche, non hanno certo aiutato uno sviluppo coerente di tali politiche, ma anzi hanno contribuito a creare una disciplina del sistema di accoglienza e di integrazione eccessivamente frammentata. Infatti, a fronte di un'iniziale ignoranza della questione, quantomeno a livello statale, soprattutto dopo i fatti delle primavere arabe, il tema ha conosciuto un'*escalation* mediatica che non ha certo contribuito ad un'armonicità delle politiche settoriali che si sono, invece, contraddistinte per scarsa coerenza ed una insufficiente lungimiranza. Come vedremo meglio nel seguito dell'elaborato, sia in tema di gestione dei flussi, sia in tema di accoglienza e integrazione ha prevalso (volutamente?) l'affermarsi di una logica emergenziale che ha favorito da un lato l'emersione di conflitti sociali via via sempre più aspri e, dall'altro, pratiche corruttive ricorrenti.

4. Il sistema di accoglienza italiano

L'accoglienza può essere descritta come l'insieme delle attività che lo Stato è tenuto a svolgere per garantire l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale dei soggetti che hanno diritto alla protezione internazionale; e il relativo sistema ha, pertanto, un preciso fondamento costituzionale, in forza del quale a tutti i cittadini stranieri ai quali siano stati negati i diritti e le libertà democratiche nei loro Paesi, ivi compresi gli apolidi, deve essere garantita la possibilità di esercitarli nello Stato italiano grazie al diritto di asilo[16]. L'attuazione della relativa disciplina presenta evidenti profili amministrativi, sia in termini di organizzazione (autorità coinvolte e strutture predisposte), sia in termini di funzione, essendo principalmente la PA chiamata a intervenire. Di seguito un breve quadro riassuntivo.

La prima accoglienza, in Italia, avviene attraverso i c.d. *hotspot,* o punti di crisi, ai sensi dell'art. 10 *ter* del D. Lgs. 286/98 e ss.mm.ii[17]. Si tratta di aree dove, nel più breve tempo possibile, le persone

---

[15] F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritti oltre frontiera*, *cit.*, pp. 308 s., che sul punto ricorda che L. n. 328/2000, articolando la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali su più livelli di governo (enti locali, Regioni e Stato), ha affidato gli interventi di *welfare* a favore degli immigrati alla competenza locale. Il comune gestisce, inoltre, i servizi di stato civile e di anagrafe, le cui funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo. In relazione alla disciplina dell'organizzazione e delle funzioni loro attribuite gli enti locali hanno inoltre potestà regolamentare, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. Si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Le fonti del diritto dell'immigrazione,* in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, 2017, p. 363.

[16] G. A. GIUFFRÈ, *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza, cit.*, p. 9.

[17] *Ibidem*, pp. 11 s. L'autore ricorda come l'Unione Europea affidi, un ruolo di primo piano agli *hotspot*, istituiti nei Paesi di confine, al fine di "*affrontare sfide migratorie specifiche e sproporzionate caratterizzate dall'arrivo di ampli flussi migratori*". In quest'ottica, l'Agenda propugna "*un nuovo metodo basato sui «punti di crisi» (hotspot)*", dove "*l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol lavoreranno con gli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo e per coordinare le attività di rimpatrio*". Gli *hotspot* sono stati quindi disciplinati dal Regolamento (EU) 2016/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, del 14 settembre 2016, adottato a più di un anno di distanza dall'Agenda europea. L'autore prosegue ricordando come, nel nostro ordinamento, la disciplina dei "*punti di crisi*" è fissata da una serie di circolari del Ministero dell'Interno: in particolare, la circolare del Ministero dell'Interno (*Road Map*) del 28 settembre 2015 che definisce gli *hotspot* non solo come mero "*metodo*" di accoglienza, ma come luoghi fisici "*chiusi*", ove "*sono disponibili strutture di prima accoglienza (…) per effettuare le attività di preidentificazione, registrazione, foto-segnalamento e rilievi dattiloscopici*"; e la configurazione e le attività degli *hotspot* vengono ulteriormente definite e implementate da ulteriori circolari che specificano le attività di accoglienza

ricevono accoglienza in sicurezza, sono sottoposte a accertamenti medici, ricevono prima assistenza sanitaria ed una prima informativa relativi ad immigrazione e asilo. È in questa fase che i migranti vengono identificati e foto-segnalati. Per coloro che manifestano la volontà di richiedere asilo, il sistema di prima accoglienza, prevede il loro trasferimento in ulteriori centri (CPA) nei quali i migranti permangono in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale. Una volta superato l'iter dei centri *hotspot* e dei CPA, i richiedenti asilo hanno accesso alla seconda accoglienza, entrando quindi a far parte del Sistema di accoglienza e integrazione (Sai). Il programma, introdotto con la riforma del 2020, sostituisce il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (Siproimi), istituito con il Decreto sicurezza nel 2018, che a sua volta sostituiva il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), in vigore dal 2002 al 2018[18]. Con il Sai si ritorna ai principi che avevano ispirato lo Sprar. Esso si basa su un concetto di accoglienza meno assistenziale e più orientata all'integrazione. Al sistema possono

---

e identificazione, nonché le procedure di avvio delle domande di asilo. Interessante anche il dato rilevato dall'Autore per cui mediamente un immigrato è presente all'interno degli *hotspot* dai cinque ai sei giorni in relazione ai tempi di effettuazione delle procedure di competenza della Polizia e a quelli per il trasferimento ai centri (ordinari o straordinari) di accoglienza. sul punto l'Autore fa riferimento a S. PENASA, *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in *Rivista AIC*, 2017, Regolamento (UE) 2016/1624; M. D'AMICO, nella *Relazione su L'Amministrazione creatrice ed esecutrice di norme*, tenuta al primo convegno di studi AIPDA/AIC svoltosi il 20 aprile 2018 presso l'Università degli Studi di Roma Tre; Ministero dell'Interno, *Procedure Operative Standard del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, settembre 2015* che impone alle autorità presenti negli *hotspot* di procedere allo *screening* sanitario e all'informativa sui diritti in materia di immigrazione e asilo. Inoltre, il personale delle strutture è incaricato delle procedure di pre-identificazione (mediante foto identificativa o l'uso dei braccialetti identificativi); procedure che devono ritenersi propedeutiche al controllo sulle banche dati di polizia. Infine, le autorità dovranno espletare le procedure di accoglienza nelle strutture ricettive dell'*hotspot*, somministrando "*informative strutturate sul funzionamento delle procedure di richiesta della protezione internazionale e della procedura di ricollocazione*". Riguardo alle modalità di smistamento delle domande di protezione internazionale e ricollocazione, la circolare del 10 ottobre 2015, rivolta ai prefetti e alle forze di polizia, distingue tre modalità differenti: a) le persone che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale verranno trasferite "di norma" nei centri di accoglienza presenti sul territorio per la formalizzazione della domanda; b) i migranti che, in base a quanto stabilito dall'Agenda europea, possono essere definiti in *clear need of protection* poiché provenienti da paesi che versano in una grave crisi umanitaria, come la Siria, devono essere informati in relazione alle procedure di ricollocamento in altri Stati membri; c) chi non manifesta la volontà di richiedere asilo, deve essere sottoposto ad ulteriori accertamenti dalle autorità di polizia; Deliberazione Anac 18 marzo 2018, n. 199, *Gestione dell'area attrezzata per la prima accoglienza denominata "hotspot" di Taranto*.

[18] Si trattava di un sistema finalizzato a realizzare una forma di "*accoglienza integrata*" che mirava a garantire percorsi personalizzati tesi all'inclusione sociale, lavorativa ed abitativa. Lo SPRAR era costituito, infatti, da una rete di piccoli centri di accoglienza che lo Stato gestisce in collaborazione con gli enti locali. Esso si fondava su un finanziamento del Ministero dell'Interno (mediante l'apposito Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo – FNPSA – per gli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria), che, con bandi annuali, selezionava e finanziava i progetti presentati da tali enti. Il modello tendeva quindi a privilegiare un approccio di accoglienza "diffuso", basato sull'adesione volontaria degli enti interessati, che, a tali fini dovevano predisporre o presentare, anche su indicazione di organizzazioni del terzo settore specifico, i progetti da ammettere alla erogazione dei contributi. Nella sostanza, si poteva definire come un sistema decentrato composto da una rete di enti locali, che, attraverso la realizzazione di progetti a livello locale, fornivano un'accoglienza "a misura di persona". Il sistema prevedeva che gli enti locali fossero responsabili dei progetti e le organizzazioni del terzo settore provvedessero alla relativa attuazione. Si prevedeva, quindi, che alle azioni di c.d. accoglienza si affiancassero iniziative volte alla integrazione sociale e lavorativa dei migranti. L'obiettivo era quello di integrarli gradualmente attraverso l'erogazione di servizi volti a favorire l'acquisizione di strumenti che li portasse verso l'autonomia. Per il buon funzionamento del modello SPRAR, quindi, era fondamentale il coinvolgimento dei territori, nel perseguimento di un equilibrio tra la valorizzazione delle peculiarità locali e la standardizzazione dei servizi. Il sistema poteva avere anche il vantaggio di rivitalizzare realtà in abbandono come le c.d. aree interne del nostro Paese, che potrebbero con l'immigrazione recuperare una solida fascia di popolazione in età lavorativa così da affrontare anche il delicatissimo tema del progressivo invecchiamento della popolazione e del calo demografico. Così sul punto G. A. GIUFFRÈ, *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza, cit.*, pp. 14 s.

accedere sia i richiedenti asilo che i titolari di protezione (coloro che hanno già visto accolta la richiesta di asilo e riconosciuto il diritto a una protezione internazionale). Il Sai si sviluppa su due livelli di servizi: il primo è riservato ai richiedenti asilo, ed è basato sull'assistenza materiale, legale, sanitaria e linguistica. I servizi di secondo livello sono riservati ai titolari di protezione e hanno anche funzioni di integrazione e orientamento lavorativo. A differenza della prima accoglienza, gestita a livello centrale, il Sai è coordinato dal Ministero dell'Interno e dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci), ad ulteriore riprova del ruolo strategico rivestito da questi ultimi, con il supporto operativo della fondazione Cittalia. Al termine del periodo nel Sai le amministrazioni locali possono avviare altre iniziative con lo scopo di favorire l'autonomia individuale dei cittadini già beneficiari del Sai, con particolare riguardo a una maggiore formazione linguistica, all'orientamento lavorativo e alla conoscenza dei diritti e dei doveri fondamentali sanciti dalla Costituzione.

Viceversa, coloro che non avanzano richiesta di protezione o non ne hanno i requisiti sono trattenuti nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR), istituiti per consentire l'esecuzione del provvedimento di espulsione da parte delle Forze dell'ordine.

Qualora, invece, si esaurissero i posti disponibili nei sistemi di prima e seconda accoglienza, le prefetture possono prevedere l'istituzione di Centri di accoglienza straordinaria (CAS) e affidarli a soggetti privati mediante le procedure di affidamento dei contratti pubblici. All'interno di questi centri vengono accolti i richiedenti asilo, limitatamente al tempo necessario al trasferimento nelle strutture del Sai. Nonostante si tratti di un sistema straordinario, l'utilizzo dei CAS (istituiti con il D. Lgs. 142/2015) è divenuto negli anni di gran lunga il maggioritario. Se, infatti, con la riforma del 2020 è previsto il trasferimento dalla prima accoglienza al Sai (previa disponibilità dei posti), il decreto sicurezza prevedeva il passaggio obbligato dei richiedenti asilo nei CAS[19].

Il sistema sin qui delineato risulta, così, piuttosto lineare. Sarà compito del presente elaborato individuare quei passaggi nei quali si annida il rischio corruttivo che rendono la gestione dei flussi migratori una pratica particolarmente redditizia per la malavita e sulle quali, dunque, l'amministrazione è chiamata a vigilare assumendo, così, un ruolo, non solo organizzativo ma anche di controllo, particolarmente importante e delicato.

5. Programmazione, progettazione, aggiudicazione e monitoraggio del sistema di accoglienza

La programmazione rappresenta uno strumento fondamentale per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, la concorrenza nel mercato e, per tali vie, prevenire la corruzione e garantire il corretto funzionamento della macchina amministrativa[20]. La programmazione del sistema di accoglienza è affidata al Tavolo di coordinamento nazionale che predispone il Piano Nazionale di Accoglienza dove vengono individuati i criteri per la ripartizione regionale dei relativi posti. Sta poi ai tavoli di coordinamento regionali individuare i criteri di ripartizione sul territorio e definire la localizzazione territoriale dei predetti centri[21]. La fase di programmazione risulta essere, quindi, quella strategicamente più importante, infatti, è in questo momento che viene definito il fabbisogno

[19] Per l'illustrazione del sistema di seconda accoglienza si fa riferimento a Fondazione Openpolis, *Come funziona l'accoglienza dei migranti in Italia*, in Openpolis.it, 2022.

[20] Delibera ANAC, n. 36 del 20 Gennaio 2016, *Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali,* p. 8.

[21] Il coinvolgimento degli enti del terzo settore in questa fase è un momento di cooperazione preziosissimo. Infatti, attraverso l'istituto della co-progettazione assistiamo ad un vero e proprio accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale e che trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale.

degli alloggi e degli altri servizi di accoglienza, l'entità del finanziamento[22] e le relative modalità di erogazione[23]. Infatti, l'assenza di un'adeguata programmazione comporta la necessità di far fronte ai bisogni emersi ricorrendo a procedure di urgenza che, oltre a rivelarsi poco rispettose dei principi che governano l'azione amministrativa e a non garantire la qualità dei servizi resi, possono originare debiti fuori bilancio. Tuttavia, come vedremo più diffusamente in seguito, non vi è alcun incentivo ad una fase di programmazione attenta e accurata. Infatti, è proprio allargando le maglie della programmazione che è possibile ricorrere a frazionamenti artificiosi e alle suddette procedure di urgenza che permettano alle prefetture di derogare ai principi di evidenza pubblica allo scopo di far fronte a flussi imprevisti di migranti. Imprevisti che, a dire il vero, spesso sono dovuti a difetti di programmazione piuttosto che ad una vera e propria incapacità di far fronte a vere e proprie ondate inaspettate.

La fase della progettazione è funzionale all'individuazione dei servizi la cui erogazione è necessaria per il soddisfacimento del fabbisogno, individuato nella precedente fase di programmazione[24]. Si tratta di una fase connotata, anch'essa, da un forte rischio corruttivo dovuto alla presenza di alte barriere all'entrata e da uno scarso tasso di *turn over*. Infatti, per i soggetti gestori, operanti nel terzo settore, viene richiesta un'esperienza pluriennale e consecutiva nella presa in carico dei richiedenti/titolari di protezione internazionale che, nel caso di servizi di accoglienza rivolti a minori, diventa una pluriennale e comprovata esperienza nella presa in carico di tale tipologia di soggetti. Requisiti così stringenti e selettivi comportano un duplice rischio: da un lato il rischio che le gare siano aggiudicate sempre dai medesimi soggetti, dall'altro che non vengono affatto aggiudicate. Molto più flessibili, invece, i requisiti richiesti per i CAS, fissati dalle singole prefetture, per cui, non di rado, non si fa riferimento né all'appartenenza al terzo settore né all'esperienza pluriennale dei partecipanti ritenendo sufficiente il fine istituzionale di operare in un settore d'intervento pertinente con i servizi dell'accoglienza[25]. Tale contrapposizione pare profilare un'opzione tra un'accoglienza "*di qualità*" (fatta da soggetti gestori di sicura affidabilità) e un'accoglienza, per così dire, "*di quantità*" (fatta da soggetti gestori non sempre affidabili)[26]. Nei prossimi paragrafi si cercherà di approfondire vari aspetti peculiari del sistema di *procurement.* Per ora ci basti osservare, ad esempio, come il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previsto per l'aggiudicazione dei servizi sociali al fine di evitare valutazioni correlate al mero risparmio di spesa, presti il fianco a facili abusi: difficilmente giustificabili, in questa fase, sono, ad esempio, i differenziali legati al costo pro capite -giornaliero tra le diverse aree geografiche, ma anche tra sistema di accoglienza e centri straordinari.

Infine, l'ultima fase è quella del monitoraggio e controllo di qualità. Si tratta di una fase che si esplica sia attraverso apposite rendicontazioni, sia attraverso apposite visite alle strutture. I controlli, svolti da parte dei soggetti deputati ad espletarli (RUP e/o DEC[27]), ricorda ANAC[28], sono essenziali per curare al meglio la concreta realizzazione dell'interesse pubblico sotteso ad ogni affidamento

---

[22] Come evidenziato dalla Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Basilicata con deliberazione n. 57/2015/PAR del 30.7.2015, in fase di programmazione vanno individuate non solo le modalità operative di erogazione del servizio sociale, ma anche le risorse finanziarie a tal fine necessarie. «*Tali risorse finanziarie dovranno essere previste e valutate nel loro volume aggregato, per poi essere ripartite tra i vari enti associati, sulla base degli accordi assunti in sede di convenzione, e riportate nei rispettivi bilanci di previsione annuali e pluriennali*», come sottolineato in Delibera ANAC, n. 36 del 20 Gennaio 2016, *cit.*, pp. 8 s.

[23] F. V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, fasc. 2, pp. 3 s.

[24] *Ibidem*, p. 12.

[25] *Ibidem*, pp. 15 s.

[26] *Ibidem*, p. 16.

[27] Figure che, ricordiamolo, dato il valore dei servizi, la pluralità di attività eterogenee coinvolte, la qualità e la complessità delle stesse ed anche ai fini di assicurare la completezza dei controlli tecnico-contabili, devono essere necessariamente distinte.

[28] *Delibera ANAC n. 328/2023*, Fascicolo ANAC n. 4656/2023.

degli appalti pubblici e per questo, soprattutto nella fase esecutiva, non possono tradursi in mere formalità o limitarsi a segnalare le sole situazioni critiche e/o disservizi, ma piuttosto devono essere orientati a un controllo sostanziale al fine di verificare che le prestazioni rese siano state eseguite correttamente nel rispetto degli *standard* previsti nei Capitolati. Inoltre, i fenomeni di fidelizzazione, che possono scaturire dall'insufficienza dell'offerta dei servizi di accoglienza rispetto al fabbisogno previsto o dai requisiti soggettivi e oggettivi delle procedure di affidamento dei predetti servizi, possono precludere l'esclusione dei soggetti gestori responsabili delle gravi irregolarità dal settore dell'accoglienza e, al contempo, perpetuare il reimpiego degli stessi[29].

6. Il sistema di accoglienza straordinario: una gestione controversa

Da quanto sin qui analizzato sembra chiaro come un primo elemento, piuttosto controverso, sia rappresentato da una corretta programmazione che apre le porte all'accoglienza *c.d. straordinaria* e quindi alla gestione dei centri CAS. Come abbiamo visto, in un sistema così delineato, non vi è alcun incentivo al rispetto della tempistica prevista dal sistema di prima e seconda accoglienza. Infatti, come già accennato, nonostante si tratti di un sistema straordinario, l'utilizzo dei CAS, nel giro di pochi anni, è divenuto quello di gran lunga la pratica più diffusa. Ciò è dovuto ad una pluralità di fattori, tra cui: la difficoltà a programmare con esattezza i flussi, spesso legati anche a situazioni internazionali non ponderabili o quantomeno difficilmente governabili, le difficoltà di un sistema di accoglienza sempre più sotto pressione, ma, non ultimo, alla possibilità di attivare autonome procedure di affidamento in favore di privati con *standard* qualitativi richiesti senza dubbio assai meno stringenti
.

Purtroppo, infatti, il sistema di accoglienza straordinario sconta, innanzitutto, un alto grado di opacità: non esiste un elenco pubblico di tali strutture, della loro ubicazione e di chi le gestisce. Non vi è trasparenza sugli affidamenti, sui finanziamenti, e, nonostante le prestazioni siano stabilite da appositi Schemi di Capitolato emanati con Decreto del Ministero dell'Interno[30], talvolta gli *standard* vengono disattesi, non esiste alcuna rendicontazione e i monitoraggi sui servizi erogati sono del tutto assenti[31]. Inoltre, nella maggior parte dei casi, vengono utilizzati gli strumenti emergenziali che consentono di scavalcare regole e procedure ordinarie nell'affidamento dei servizi rendendo totalmente opaca l'assegnazione di appalti e finanziamenti pubblici, abbassando il livello dei controlli pubblici e producendo sacche di speculazione privata e terreno fertile per infiltrazioni criminali. Il tutto senza considerare l'effettiva qualità dei servizi erogati ai migranti stessi[32]. Nella maggior parte dei casi si fa ricorso a sistemazioni provvisorie, perlopiù fatiscenti o quantomeno inidonee all'accoglienza (gestite, talvolta, anche da soggetti già denunciati per trattamenti disumani o degradanti). Anche il rispetto degli *standard* sanitari risulta insufficiente, se non del tutto carente. Si tratta, perlopiù, di gestioni improvvisate, che, nel migliore dei casi, si rivelano sprovviste di adeguata

[29] *Ibidem*, p. 29.

[30] Per quanto qui di interesse, a seguito dell'emanazione del decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130 convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173, il Ministero dell'Interno, con Decreto del 29 gennaio 2021, ha adottato lo Schema di Capitolato, che relativamente ai CAS di cui all'art. 11 del d.lgs. 142/2015 prevedeva l'erogazione agli ospiti dei servizi di accoglienza materiale, di assistenza sanitaria, sociale, di mediazione linguistico-culturale, di somministrazione di corsi di lingua italiana e di supporto psicologico ed orientamento al territorio. Con il decreto legge 10 marzo 2023 n. 20, converto in legge 5 maggio 2023 n. 50, i servizi da assicurare nei CAS sono stati limitati alla sola assistenza materiale, sanitaria, sociale ed alla mediazione linguistico-culturale, escludendo quindi l'assistenza psicologica, la somministrazione di corsi di lingua italiana ed i servizi di orientamento legale e al territorio (art. 6 ter del d.l. 20/2023). In attuazione della novella legislativa, il Ministero dell'Interno, con Decreto del 4 marzo 2024, ha approvato il nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza.

[31] *Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*, febbraio 2016, p. 7. Sul punto vale la pena almeno ricordare l'essenziale esigenza di una corretta e puntuale indicazione delle effettive presenze, nonché l'esigenza di monitorare attentamente l'effettiva fornitura dei beni di prima necessità e dei *pocket money.*

[32] *Ibidem,* pp. 7 ss.

preparazione e competenza. Le attività di mediazione, assistenza psicologica e legale, i corsi di alfabetizzazione o le attività finalizzate all'inserimento restano, così, previste solo sulla carta.

Anche la collocazione geografica di tali centri è piuttosto discutibile. Soprattutto nel meridione, tali centri, sono spesso dislocati in zone del tutto periferiche, scelte secondo logiche segreganti, peraltro spesso adottate senza alcun raccordo con gli Enti locali e quindi anche foriere di possibili conflitti con le comunità locali. Talvolta, neanche i sindaci sono a conoscenza della presenza dei migranti nel proprio territorio, tagliando del tutto la possibilità di un percorso di conoscenza reciproca che è invece il punto di partenza per un'accoglienza dignitosa ed umana. È in questa fase che si rompe il principio di leale collaborazione che invece, rappresenta l'asse portante su cui si fonda il principio stesso della c.d. *accoglienza diffusa* volto a scongiurare, da un lato, l'eccessiva concentrazione dei migranti in determinati luoghi e, dall'altro, un'adeguata ripartizione degli oneri sociali ed economici dell'accoglienza. Scelte di questo tipo diventano, così, dei veri e propri apripista all'arruolamento dei migranti, altrimenti abbandonati a loro stessi, nei circuiti della criminalità organizzata, capolarato, dello spaccio e della prostituzione[33].

7. Peculiarità del fenomeno corruttivo italiano

Prima di addentrarci nell'analisi dei profili patologici che si annidano nel sistema di *procurement* pubblico per gli aspetti legati alla gestione del fenomeno migratorio è utile ripercorrere, seppur brevemente, alcune peculiarità del fenomeno corruttivo italiano. La vicenda di Roma Capitale, che analizzeremo nei paragrafi successivi, permette di portare alla luce, ancora una volta, sia il cambiamento del volto della corruzione in Italia, sia l'estrema fragilità del sistema amministrativo di prevenzione e contrasto alla corruzione.

In estrema sintesi, vale la pena ricordare, come, in Italia, la c.d. *corruzione pulviscolare*[34] abbia oggi sfumato i propri tratti essenziali per sfociare in quel fenomeno sistemico o endemico che trovava il suo emblema nei fatti di Tangentopoli. Ancora oggi permane una fitta commistione tra le due forme: sempre più spesso, infatti, i protagonisti dello schema corruttivo non sono figure apicali, ma tecnici. È proprio a loro che gli imprenditori locali si rivolgono: una sorta di "*burocrate di fiducia*" vicino alle decisioni, ma soprattutto durevole nel tempo, non essendo assoggettato ad una carriera vincolata a scadenze, come può invece accadere per la classe politica. Si tratta di modelli corruttivi organizzati che contano referenti nel mondo dell'amministrazione, ma anche in quello politico e giudiziario. I funzionari coinvolti in questo caso sono di alto livello e sono stipendiati dalla stessa organizzazione, che poi si rivarrà sul corrotto come prezzo del servizio reso, non tanto per il compimento del singolo atto, ma per indirizzare la gestione verso gli interessi dell'organizzazione stessa. I funzionari ed i corrotti si pongono su una posizione non più dispàri, ma paritaria tanto da configurare "*un meccanismo di integrazione tra corruttori e corrotti senza che sia possibile individuare il singolo atto specifico contrario ai doveri d'ufficio*"[35]. È questo il momento di passaggio tra la corruzione burocratica pulviscolare e quella sistemica in cui gli agenti pubblici che operano all'interno dell'organizzazione sono coinvolti in una rete informale di relazioni, entro la quale norme non scritte, ma di comune conoscenza, regolano la distribuzione di profitti, funzioni e ruoli tra cui: la raccolta e redistribuzione delle tangenti, la socializzazione dei nuovi entrati, l'emarginazione o la "*punizione*" degli onesti, la protezione da intrusioni di organi di controllo, la definizione e la garanzia di

[33] *Ibidem*, pp. 7 ss.

[34] O episodica, che solitamente configura un rapporto classico bilaterale: denaro o altre utilità in cambio di condotte attive o omissive del pubblico ufficiale. Tali episodi vedono solitamente coinvolti funzionari non apicali e piccoli o medi imprenditorie e non prevedono alcun tipo di intermediazione.

[35] Così in tale senso le dichiarazioni in merito del giudice che si è occupato del caso Mose di Venezia riportate in R. CANTONE - E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione: dieci lezioni*, 2018, p. 62 che definisce la corruzione sistemica come: "*un rodato rapporto tra imprenditori e politici dove i parlamentari devono garantire il flusso dei finanziamenti, i politici locali il tempestivo rilascio delle autorizzazioni, l'imprenditore il versamento della tangente*".

adempimento delle norme interne[36]. La politica diventa così l'ingranaggio che, assieme alle altre organizzazioni di garanzia, permette alla corruzione di svilupparsi non più all'interno delle singole fasi di un ordinario procedimento amministrativo, ma addirittura già nella fase di presentazione dei programmi elettorali, piuttosto che nella presentazione dei progetti e dei finanziamenti utili alla realizzazione delle opere pubbliche. In altre parole, si tratta di un vero e proprio salto di qualità sia a livello oggettivo che a livello soggettivo. Nella corruzione burocratico-amministrativa-pulviscolare, infatti, lo schema di riferimento è piuttosto semplice: i soggetti pubblici coinvolti sono solitamente amministratori di ruolo medio-basso capaci, però, di incidere in maniera rilevante all'interno di un ordinario procedimento amministrativo. Qui il *pactum sceleris* ha ad oggetto un atto amministrativo ben determinato, che il pubblico agente è competente ad emanare, e che è in grado di incidere in modo determinante sull'*iter* procedimentale. Con la corruzione sistemica, invece, entrano in gioco non solo gli amministratori di nomina politica, ma gli stessi politici che formalizzano le priorità all'interno del programma ed indirizzano le risorse verso soggetti compiacenti. La loro posizione all'interno della struttura della PA, determina l'estensione a macchia d'olio, e su diversi livelli, del fenomeno corruttivo, ingenerando dinamiche di auto-replicazione fino al punto di penalizzare coloro che ne sono esclusi nei rapporti. In Italia, queste due forme si sono prese per mano e si presentano oggi non come alternative, ma come perfettamente complementari. Dipendenti pubblici e politici spesso si suddividono le rispettive aree di competenza di modo che l'uno non ostacoli l'altro. Il tutto alimentato da un quadro sempre più opaco di leggi nel quale finiscono per trovarsi a loro agio più i *faccendieri* che i funzionari onesti[37]. Ed è proprio il *faccendiere* che gioca un ruolo determinante grazie all'elevata capacità di *networking*, alla disponibilità di molte informazioni ed alla possibilità di entrare in relazione con una vasta gamma di potenziali *partner.* Il carattere duale, tipico della corruzione pulviscolare, come abbiamo visto, sfuma ed è così che la fase terminale delle tangenti pagate dagli imprenditori è occupata da veri e propri "*centri di potere*" come partiti, correnti e comitati d'affare trasversali spesso distanti dal corruttore. In tali circostanze la prestazione del corrotto viene smaterializzata in quanto non riguarda più i singoli atti amministrativi, ma intere funzioni o qualità pubbliche e si traduce sempre più spesso in un'attività di influenza sul pubblico agente competente ad emanare l'atto, non essendone lui il titolare[38].

Quello a cui assistiamo oggi, e i fatti di Roma Capitale ce lo dimostrano, è una sorta di "*cartellizzazione dei partiti*" in cui la necessaria connivenza di diverse partiti all'interno delle arene decisionali permette di raccogliere ingenti risorse finanziarie che saranno poi reinvestite nelle campagne elettorali. Si crea, così, un circolo vizioso per cui all'aumentare del danaro riciclato corrisponde un incremento del potere politico, con conseguente crescita della possibilità di accedere a cariche pubbliche e a nuovi fondi di finanziamento illecito. Per il politico la tangente costituisce uno strumento di illecita acquisizione del consenso, e quindi di finanziamento della propria carriera politica; per il privato, invece, rappresenta una vera e propria tassa che consente l'accesso ad un sistema di potere illecito garantendo, al contempo, l'acquisizione di una sorta di protezione da parte degli apparati politico-amministrativi[39]. E tutto questo è possibile solo attraverso l'ausilio dei burocrati, chiamati a svolgere il ruolo di veri e propri mediatori tra privati e politici. Il funzionario, in grado, ad esempio di alterare gare d'appalto a favore dei privati corruttori, è ben consapevole che in cambio di una sua incondizionata devozione riceverà un'adeguata protezione politica per futuri avanzamenti di carriera. Coloro che rifiutano tali forme di cooperazione vengono inesorabilmente emarginati. In questo modello, invece, ognuno ottiene i propri vantaggi: la classe politica riesce ad

[36] A. VANNUCCI, *Le teorie della corruzione: definizioni e modelli, in Illuminiamo la salute Laboratorio per la promozione della legalità nel sistema sanitario e sociale*, 2013, Certosa - Avigliana (To), p. 7.
[37] R. CANTONE - E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione: dieci lezioni*, *cit.*, pp. 184 s.
[38] ANAC, "*La corruzione in Italia nel triennio 2016-2019: numeri, luoghi e contropartite del malaffare*", Roma, 17 Ottobre 2019, p. 7.
[39] F. GIACHETTI, *La nuova legge anticorruzione: la riforma nel dibattito tra dottrina e giurisprudenza*, Salerno, p. 19.

accrescere la propria potenza economica ed elettorale, mentre per i burocrati si prospettano "*successi di carriera*" che non sarebbero altrimenti possibili. "*Nelle strutture locali, si è creata e stabilizzata una classe intermedia, mista di burocrati fedeli a politici, di sindacalisti-politici-amministratori pubblici, ecc. che fa politica, governa e amministra: esercita quindi tre poteri che dovrebbero essere separati […] non si sa dove finisce la politica e dove comincia l'amministrazione. Non esistono politici puri, né burocrati puri*"[40]. Consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto (o in ogni caso compiacenti) fino ad arrivare a *benefit* o ricompense di varia natura: benzina, pasti, pernotti, ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura, pagamento di bollette arretrate e, talvolta, anche prestazioni sessuali. Nei meccanismi complessi può capitare che l'imprenditore effettui una prestazione a favore di un soggetto (il c.d. *faccendiere*) che utilizza le sue buone relazioni con un politico, in modo che questo orienti il lavoro dei pubblici funzionari in modo da favorire il soggetto che ha avviato il processo. Talvolta il processo è avviato dal politico, talaltra dal *faccendiere*, o dal funzionario, ma si conclude sempre con rendite distribuite tra tutti i partecipanti, in modo che nessuno sia spinto a violare il patto criminoso e a rivelarne lo schema[41].

Il cambiamento di paradigma adottato per contrastare il fenomeno, sperimentato a partire dal 2012, ha spostato il *focus* dalla repressione alla prevenzione utilizzando quelle tecniche di *risk management* che il principio di buon andamento è riuscito a mutuare dal mondo economico. Un passaggio, seppur importante, ma ancor lontano da garantire quell'imparzialità, quantomeno sotto il profilo azionale[42], che invece è continuamente minata da un fenomeno ben radicato, duraturo e redditizio: capace di generare ingenti profitti per tutti gli attori coinvolti[43]. Ne sono la riprova le falle che si aprono nel sistema di *procurement* pubblico, ma anche quei fenomeni di sfruttamento lavorativo e caporalato che, di fatto, rappresentano oggi il principale disincentivo al corretto funzionamento del sistema di integrazione e accoglienza.

8. Profili corruttivi e criticità del sistema di *procurement* pubblico nell'ambito della gestione del fenomeno migratorio

Per quanto sinora analizzato è possibile affermare come, purtroppo, anche il settore dell'accoglienza risenta delle problematiche peculiari del *procurement* pubblico. Bandi c.d. *sartoriali,* frazionamenti costruiti ad arte sono tra i primi risvolti che il sistema di accoglienza italiano si trova, oggi, a scontare[44]. Inoltre, anche in questo caso, i contratti di "*global service*", ovvero

---

[40] S. CASSESE, *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1993, p. 26.

[41] Sull'evoluzione delle forme corruttive in Italia si veda anche G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018.

[42] Solitamente, la dottrina giuridica nel declinare il principio di imparzialità tende a distinguere tra imparzialità dell'organizzazione e imparzialità dell'azione. L'imparzialità della prima è condizione necessaria, ma non sufficiente a garantire, da sola, l'imparzialità dell'azione. Se è vero, quindi, che un'organizzazione parziale non potrà mai dar vita ad un'azione imparziale, è altresì vero che l'imparzialità dell'organizzazione non garantisca, da sola, l'imparzialità dell'azione. In altre parole, la declinazione del principio di imparzialità ci permette di concludere che l'imparzialità dell'organizzazione rappresenta il presupposto minimo per garantire l'imparzialità dell'azione, ma, talvolta, non è sufficiente se non si riesce a dotare gli operatori pubblici di un paniere di principi etici e morali che scoraggino il ricorso agli schemi corruttivi e rendano l'onestà la scelta più conveniente.

[43] A tal proposito, la teoria dei giochi, attraverso il c.d. "*dilemma del prigioniero*" tende a dimostrare come a fronte di rischi bassi e componente immateriale pressoché irrilevante non solo a tutti gli attori coinvolti convenga intraprendere il percorso corruttivo (c.d. *Equilibrio di Nash*), ma addirittura convenga perpetuarlo per minimizzarne i rischi.

[44] Talvolta si è tentato di far ricorso all'attività di co-progettazione finalizzata all'elaborazione e gestione di un progetto locale di accoglienza integrata dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria per svincolarne

contratti inclusivi di una serie di servizi strumentali rispetto all'attività principale (mensa, pulizie ecc.[45]), spesso celano comportamenti fraudolenti che si traducono in indebiti risparmi per l'appaltatore che, nel corso del tempo, data la vaghezza del capitolato e la difficoltà nei controlli, inizia a ridurre sensibilmente gli *standard* qualitativi delle prestazioni creando così indebiti risparmi che possono essere utilmente reinvestiti per elargire tangenti sotto varie forme ai vari soggetti coinvolti. Pulizie, ristorazioni, trasporti, vigilanza rappresentano, anche in questo caso, facili occasioni per arricchirsi e pulire denaro, nonché una fonte di occupazione (anche per mansioni che non richiedono una qualifica elevata) che permette alle organizzazioni criminali di creare occupazione e quindi rafforzare ancor di più il controllo ed il governo del territorio di riferimento. La corruzione, e l'eventuale violenza successiva, celano denunce per anomalie, mancato rispetto degli *standard* qualitativi ed indirizzano lo svolgimento delle gare. La corruzione, quindi, riguarda sia la fase dei controlli, in cui attraverso ispezioni concordate o pilotate non vengono segnalate anomalie, lacune o mancato rispetto degli *standard* prefissati[46], sia i servizi che connotano l'accoglienza materiale, per loro natura come estremamente delicati: mediazione linguistico-culturale, orientamento e accesso ai servizi del territorio, insegnamento della lingua italiana e inserimento scolastico per i minori, formazione e riqualificazione professionale, orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo o sociale o la tutela psico-socio-sanitaria. Tutti fattori che rappresentano la precondizione necessaria per garantire una reale integrazione[47].

---

l'affidamento dall'applicazione del Codice degli Appalti. Si ricorda, tuttavia, che, in linea con il disposto delle direttive UE (art. 74 – 77 direttiva 2014/24/UE; art. 91 – 94 direttiva 2014/25/UE, art. 19 direttiva 2014/23/UE), i servizi sociali oggetto delle co-progettazione, non risultano affatto esclusi dalla disciplina dei contratti pubblici, quantomeno a partire dal D. Lgs. 50/2016, almeno che non ricorrano i requisiti fissati dal Consiglio di Stato: a) la procedura non abbia carattere selettivo, sia quindi aperta a tutti gli operatori che chiedano di partecipare, senza che sia stato previamente individuato un numero o un contingente prefissato; b) la procedura non tenda, neppure prospetticamente, all'affidamento di un servizio sociale e non sia quindi finalizzata alla gestione o co-gestione a titolo oneroso di un servizio sociale; c) il servizio sia prospetticamente svolto dall'affidatario a titolo integralmente gratuito, ossia in assenza di un corrispettivo. Per un'illustrazione esaustiva di quanto detto si veda Delibera ANAC n. 200/2019, Fascicolo n. 70/2018, pp. 6-7 e parere al Consiglio di Stato prot. n. 59638/2018.

[45] Una corretta gestione del servizio di mensa, ad esempio, richiederebbe innanzitutto, come vedremo tra un attimo, un puntuale sistema di registrazione delle presenze, un'attenzione sul rispetto degli *standard* qualitativi e quantitativi del cibo fornito in coerenza con quanto previsto dal capitolato e, se esterno, anche un adeguato sistema di trasporto attraverso mezzi dotati delle necessarie autorizzazioni sanitarie e del necessario controllo della corretta temperatura di conservazione dei cibi.

[46] È ciò che è accaduto nel padovano dove la coop. protagonista della vicenda giudiziaria, è riuscita a decuplicare il fatturato in tre anni: un balzo da 8.818.499,00 euro a 26.596.304,00 euro, proprio grazie alla gestione dei centri di permanenza. Dalle indagini è emerso un *manage a trois* tra l'amministratrice della cooperativa e l'utenza intestata al Ministero dell'Interno in uso al viceprefetto. L'intermediario tra la cooperativa e la prefettura sarebbe stata una funzionaria della stessa prefettura che, secondo i pm, intrattenevaproprio con il *patròn* della cooperativa un "*rapporto opaco*" tale da arrivare al – solito – bando ritagliato su misura proprio in favore della cooperativa. Ma la questione più scottante riguarda senza dubbio le ispezioni che la cooperativa riusciva a conoscere in anticipo, grazie ad una rete di rapporti solida e strutturata con i vertici della prefettura, vanificando così l'effetto sorpresa (stando alle ricostruzioni degli inquirenti sarebbero stati almeno tre i controlli svelati tra l'estate 2015 e il gennaio 2017). E, come se non bastasse, ci sarebbero anche ispezioni "pilotate", come risulta da una conversazione in cui, proprio la funzionaria chiedeva all'amministratrice della cooperativa, dove preferisse ricevere l'accertamento. In questo frangente il ruolo della funzionaria sarebbe stato determinante, in cambio avrebbe ottenuto l'assunzione della figlia e dei famigliari di alcuni amici. L'indagine vedrebbe poi coinvolta anche una ditta di ristorazione, che avrebbe poi fornito i pasti alle strutture gestite dalla stessa cooperativa alle successive gare per l'accoglienza dei centri di Bagnoli e Cona.

[47] Talvolta è accaduto, come illustrato nella Delibera ANAC n. 1308/2016, Fascicolo n. 2780/2015, che, ai fini di fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini del Nord Africa siano state utilizzate strutture alberghiere, che, come tali, non garantiscono una completa fornitura dei servizi necessari. Tali strutture forniscono, infatti, solo vitto e alloggio, mentre non erogano tutti gli altri servizi sul territorio: il supporto socio-psicologico, l'accompagnamento all'assistenza sanitaria, l'insegnamento della lingua italiana, la distribuzione di

Controlli che invece, come già ricordato, soprattutto nella fase esecutiva del contratto, non possono e non devono limitarsi a meri controlli formali volti a segnalare le sole situazioni critiche e/o disservizi, ma piuttosto devono essere orientati a un controllo sostanziale al fine di verificare che le prestazioni rese siano state eseguite correttamente nel rispetto degli *standard* previsti nei Capitolati[48]. A tal proposito, vale la pena sottolineare, quanto sia importante un'attenta ed accurata attività di identificazione dei soggetti in entrata ed in uscita dal centro. Infatti, tale attività, oltre che per evidenti motivi di ordine pubblico, è fondamentale sia per la corretta quantificazione della corresponsione giornaliera e del *pocket money*[49], sia per una corretta quantificazione dei pasti da erogare. Appare chiaro come già in questa fase, al quale sono collegate ingenti risorse finanziarie, non vi sia alcun incentivo a porvi la dovuta attenzione[50].

Altro nodo cruciale è senz'altro rappresentato dalla definizione da un lato dei requisiti di capacità tecnica ed economico-finanziaria per la partecipazione alla gara e, dall'altro, sui criteri di valorizzazione dei parametri per la valutazione dell'offerta economica più vantaggiosa. Per entrambe le fattispecie le stazioni appaltanti godono di ampia discrezionalità sia nel definire i requisiti di partecipazione, anche eventualmente prevedendo nel bando di gara clausole condizionanti la partecipazione più restrittive rispetto a quelle individuate dal Codice dei contratti pubblici, sia nel definire i criteri di valutazione delle offerte. In entrambi i casi, ossia sia nella definizione di criteri di

---

vestiario». Nella fattispecie in esame furono posti rilievi anche sull'ubicazione di tali strutture poste perlopiù "*in prossimità della Stazione centrale di Napoli pone una serie di problemi legati al gran numero di immigrati ivi ospitati, i quali sono a diretto ed immediato contatto con una realtà già di per sé problematica, caratterizzata da possibile illegalità e microcriminalità. […]*".

[48] Interessante, a tal proposito, è la soluzione adoperata per il monitoraggio sulla gestione degli Enti Gestori degli appalti relativi al servizio di gestione dei Centri per l'immigrazione capitolini. In sintesi, il Prefetto aveva istituito un'apposita commissione deputata a svolgere l'attività ispettiva sulla base di un calendario periodico predisposto dal Presidente e segue una *check list*, al fine di garantire controlli omogenei. L'attività di verifica espletata dalla Commissione riguardava le presenze degli ospiti, l'erogazione delle prestazioni materiali (pasti, *kit, pocket money*, ecc.), lo svolgimento degli ulteriori servizi di competenza degli Enti gestori (es. assistenza sanitaria, orientamento al territorio, mediazione, assistenza legale). Al termine dell'attività ispettiva la Commissione redigeva un verbale che veniva inviato al competente Ufficio Gare e Appalti della Prefettura e veniva esaminato dal Direttore dell'esecuzione. Il Direttore dell'esecuzione, a sua volta, svolgeva una propria ulteriore attività di verifica sulla rendicontazione inviata dagli Enti gestori a corredo delle fatture, prima di rilasciare la certificazione di regolare esecuzione. Tuttavia, laddove, nel verbale redatto dalla suddetta Commissione emergevano inadempienze o irregolarità, il DEC provvedeva senz'altro a contestare all'Ente gestore quanto riscontrato dalla Commissione e, in assenza di idonee giustificazioni, il RUP provvedeva all'emissione di un decreto per l'irrogazione di una penalità. Le attività di controllo di competenza del DEC si svolgevano secondo l'*iter* indicato in apposito schema di procedimento che, oltre ad essere una vera e propria *check list* delle verifiche e delle analisi da seguire, per ciascuna azione prevista indicava il correttivo che il controllore doveva attivare. Infine, per ogni procedimento veniva redatto apposito verbale e schema di decreto di liquidazione e/o certificato di regolare esecuzione, che venivano inviati al RUP ai fini dell'emissione del certificato di pagamento. Per un'analisi approfondita di composizione, funzioni e modalità di svolgimento dei controlli da parte della suddetta Commissione e e del DEC si veda Delibera ANAC n. 1115/2020, Fasc. ANAC n. 3736/2020.

[49] Si ricorda che gli ospiti sono liberi di entrare e uscire, salvo l'obbligo di non allontanarsi oltre un determinato lasso temporale (72 ore) e tanto allo scopo di non perdere il diritto all'accoglienza loro riconosciuto dalle leggi dello Stato. Si ricorda, altresì, che se l'allontanamento è di 24 h la struttura non ha il diritto a ricevere il compenso giornaliero. In questo modo non è affatto difficile intuire che l'ente gestore non ha nessun incentivo a una puntuale registrazione delle assenze dato il riflesso finanziario di quanto appena illustrato. Sull'importanza della fase di identificazione dei soggetti in entrata e in uscita e sulla corretta e puntuale quantificazione delle presenze si veda anche Delibera ANAC 1308/2016, *cit.*, p. 10. Nella stessa Delibera (*cit.*, p. 11) vi sono osservazioni molto interessanti anche in merito all'individuazione del fornitore dei *pocket money*. Nel caso analizzato non era stata effettuata alcuna indagine di mercato, data la gratuità delle prestazioni offerte dall'azienda fornitrice. Tuttavia, l'Autorità ravvisa che, il Soggetto Attuatore avrebbe potuto, più correttamente, effettuare un minimo di attività volta alla ricerca di eventuali ulteriori fornitori, in omaggio al principio di libera concorrenza. Infatti, la gratuità della prestazione nei confronti della p.a. non esclude che il fornitore abbia comunque percepito, potenzialmente, un ritorno economico (es. commissioni sugli esercizi convenzionati).

[50] Tuttavia, per correttezza, occorre, altresì, precisare come di fatto questa attività spesso non sia del tutto agevole per gli enti gestori a causa degli atteggiamenti poco collaborativi, se non ostili, degli ospiti e per le uscite degli stessi per cui spesso non vengono utilizzate le deputate uscite.

partecipazione più restrittivi sia nell'attribuzione dei suddetti punteggi, i canoni della ragionevolezza, proporzionalità e del rispetto del principio della libera concorrenza, sono gli unici baluardi in grado di ancorare tale discrezionalità all'esigenza di garantire l'apertura del mercato e l'ammissione alle gare di tutti i concorrenti che possano ritenersi affidabili rispetto all'oggetto dell'appalto da eseguire. La valutazione della proporzionalità e ragionevolezza dei requisiti richiesti deve avvenire in concreto ed in relazione sia alle specificità delle prestazioni da eseguire, sia al valore dell'appalto e tenendo conto dell'interesse concreto perseguito dall'amministrazione aggiudicatrice[51]. I requisiti non devono essere, quindi, manifestamente irragionevoli, irrazionali, sproporzionati, illogici ovvero lesivi della concorrenza[52]. Allo stesso modo, anche la scelta del contraente utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa presuppone l'attribuzione di punteggi e criteri di valutazione che devono essere pertinenti alla natura, oggetto e caratteristiche del contratto. In altre parole, nonostante sia lasciata ampia discrezionalità alla stazione appaltante nella definizione dei criteri di scelta dell'offerta e nell'attribuzione dei relativi punteggi, essi non debbono risultare manifestamente irragionevoli, non pertinenti e non proporzionali alla natura delle prestazioni da affidare[53]. Oggetto di acceso dibattito è risultata la legittimità delle previsioni, nella *lex specialis,* che prevedono requisiti di partecipazione alla gara correlati ad elementi di localizzazione territoriale, o che ad essi attribuiscono un maggior punteggio in sede di valutazione delle offerte. Sul punto la giurisprudenza ha avuto modo, anzitutto, di precisare che il criterio della territorialità è illegittimo soltanto ove posto come requisito di partecipazione, impattando frontalmente una previsione di tal tipo con i principi del *favor partecipationis* e della *par condicio* tra i concorrenti, in ogni possibile loro declinazione. Viceversa, ove detto criterio venga posto quale requisito di esecuzione del contratto o rilevi come parametro per l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo, la valutazione della compatibilità della clausola con i principi che informano la materia della contrattualistica pubblica dev'essere condotta caso per caso, non potendo considerare, a priori, la valorizzazione del collegamento con il territorio, ritenersi irragionevole[54]. In tale prospettiva, rilievo determinante assume, evidentemente, la considerazione delle caratteristiche della prestazione oggetto di gara, non potendo che misurarsi la ragionevolezza della clausola di territorialità, pur a fronte dell'ampia discrezionalità di cui gode la stazione appaltante nella fissazione dei requisiti di esecuzione della prestazione, nella relativa funzionalità alle specifiche esigenze poste dalla natura e dalle caratteristiche della prestazione medesima[55].

---

[51] In tal senso, si veda Si veda, tra gli altri: Cons. Stato, sez. V, 14 dicembre 2006, n. 7448; Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2010, n. 426; ANAC, parere di precontenzioso n. 125 del 6.06.2014, ANAC, parere di precontenzioso n. 132 del 6.06.2014; ANAC, parere di precontenzioso n. 149 del 20.06.2014.

[52] Sul punto si veda Parere ANAC n. 15 del 25/02/2015, Prec. 200/14/S.

[53] Consiglio di Stato sez. V 31/8/2017, n.4131.

[54] *ex multis*, Cons. St., sez. V, 15 maggio 2019, n. 3147.

[55] Sent. TAR Veneto, sez. I, 21.06.2018, n. 673. In definitiva, pur riconfermando il fondamento del divieto di commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione e requisiti oggettivi di valutazione dell'offerta, la giurisprudenza è ormai attestata nel ritenerne consentita una valorizzazione del radicamento territoriale con "*un'applicazione attenuata, secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed adeguatezza, quando sia dimostrato, caso per caso, che per le qualificazioni possedute il concorrente offra garanzie di qualità nell'esecuzione del contratto apprezzabili in sede di valutazione tecnica delle offerte*" (cfr. Cons. Stato, sez. III, 27 settembre 2016, n. 3970; Id., Sez. V, 17.3.2020, n. 1916). Con Sentenza TAR Calabria, Sez. Reggio Calabria, 30.11.2021, n. 901, viene accolto, nel caso di specie, il ricorso proposto dalla terza classificata in merito alla previsione di punteggio in sede di valutazione dell'offerta per le imprese radicate nella dimensione 'regionale'. La formulazione di tale previsione ne rende, nel caso di specie, a detta del suddetto Tribunale Amministrativo, palpabile l'irragionevolezza, non essendo dato comprendere come la presenza 'radicata' di un'impresa in una qualsiasi area del vastissimo territorio *regionale* calabrese, magari distante centinaia di chilometri dal piccolo Comune interessato, possa meglio 'illuminare' la qualità dell'offerta. Sotto questo versante, trovavano accoglimento le doglianze dell'impresa ricorrente che riteneva tale previsione "*priva di razionalità, proporzionalità e coerenza anche l'intento … di volere assicurare la migliore capacità di intessere relazioni col territorio. Se, infatti, si fosse valorizzato il radicamento territoriale comunale o provinciale, la previsione del bando avrebbe potuto, forse, soddisfare il*

Dalle Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali emanate da ANAC[56] emerge, inoltre, la chiara esigenza, sempre in un'ottica di apertura alla concorrenza e di *favor partecipationis*, di individuare preventivamente le infrastrutture necessarie all'accoglienza tra le strutture di proprietà dell'ente o del demanio (ad esempio ex-caserme o ospedali dismessi) in modo da rendere indipendente la selezione dei gestori dalla proprietà della struttura e in modo da valutare gli stessi esclusivamente sulla base dell'effettiva capacità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto. Il tutto al fine di evitare del verificarsi di fenomeni di *lock-in*, che legherebbero di fatto l'amministrazione al gestore in quanto proprietario della struttura, con conseguente difficoltà di affidare il servizio a soggetto diverso alla scadenza dell'affidamento originario.

Vi è poi, come accennato nei paragrafi precedenti, l'eccessivo ricorso alle vie emergenziali. Vie emergenziali che, l'esperienza ci insegna, spesso rappresentano lo strumento per celare scambi occulti, sfuggenti alla regolazione, e per incrementare massimamente la discrezionalità dell'amministrazione, a scapito della trasparenza. "*Lì non si può risparmiare, non c'è spending review che tenga: quando si verifica un problema grande, bisogna trovare subito una soluzione ad ogni costo. Dagli sbarchi degli immigrati ai terremoti, dalle frane allo smaltimento dei rifiuti: ogni calamità è il pretesto per intrecciare affari. Fino alla gestione emergenziale di grandi eventi come il G8 della Maddalena. È una parola magica: l'emergenza fa sparire i controlli e la deroga diventa regola, tanto da parlare di vera e propria cultura dell'emergenza*"[57]. In questo senso, una lungimirante fase di programmazione dovrebbe occuparsi di far fronte anche a tali eventualità privilegiando il ricorso ad appositi accordi quadro che consentono di selezionare preventivamente, mediante procedure ad evidenza pubblica, i possibili erogatori dei servizi con i quali sottoscrivere

---

raggiungimento dello scopo prefissato dall'amministrazione, ma il radicamento territoriale regionale premierebbe anche un'impresa che potrebbe vantare rapporti con le realtà sociali distanti centinaia di chilometri che risulterebbero del tutto ininfluenti ai fini della tutela dell'interesse individuato dall'amministrazione". Tali rilievi apparivano, inoltre, idonei a confutare l'applicabilità alla vicenda dei principi affermati da altra sentenza, nella fattispecie la sentenza n. 472/2021 del TAR di Catanzaro, circa la legittimità di una omologa clausola di radicamento territoriale dell'Ente gestore di un servizio di analoga natura, tenuto conto che nella vicenda oggetto di quel giudizio la clausola contestata – ritenuta dai Giudici non irragionevole – aveva rilevanza 'provinciale', valorizzando dunque le esperienze pregresse degli operatori in un contesto territoriale più circoscritto. Sicché, a fronte della *ratio* pacificamente sottesa a previsioni di siffatta natura, tese a valorizzare, con l'attribuzione di un maggior punteggio, "*il rilievo assolutamente non secondario che la maturazione di un'integrazione territoriale assume nel servizio di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*" (così nella citata sentenza del TAR di Catanzaro), non pare possa seriamente dubitarsi che il criterio in esame perda progressivamente di significato man mano che la clausola di territorialità si allontani dall'ambito interessato alla gara, colorando infatti di astrattezza le sottese esigenze correlate al 'dialogo col territorio', da realizzarsi tramite una stretta collaborazione con le istituzioni e con i servizi socio-sanitari, educativi e con il mondo dell'associazionismo. Sicché appare evidente, anche sotto questo profilo, che l'attribuzione indiscriminata di un punteggio aggiuntivo in favore degli operatori presenti sul territorio della Regione Calabria, fosse foriera, nella fattispecie in esame, di un ingiustificato pregiudizio a danno di quelle imprese che, come la ricorrente, non potevano vantare un siffatto radicamento. La clausola territoriale, conclude il giudice, prestava, inoltre, il fianco a dubbi di legittimità in relazione all'art. 95 del codice dei contratti anche sul diverso fronte della misura del punteggio ad essa correlato e del relativo criterio di attribuzione, stabilito in ragione di un punto per ogni anno (di radicamento) fino a un massimo di dieci punti. Tale punteggio, infatti, figurava certamente rilevante, in quanto corrispondente alla decima parte del punteggio totale attribuibile per l'offerta tecnica, e come tale idoneo ad impattare negativamente sulla concorrenza, potendo nel settore di interesse anche la più modesta variazione di punteggio condizionare l'esito della gara. In altre parole, nel caso di specie, è duplice il profilo di illegittimità correlato alla siffatta clausola di radicamento territoriale: il primo riguarda l'ancoraggio all'ambito regionale, considerato troppo esteso perché "*possa meglio 'illuminare' la qualità dell'offerta*"; l'altro riguarda, invece, la misura del punteggio che, con il meccanismo previsto, stabilito in ragione di un punto per ogni anno (di radicamento) fino a un massimo di dieci punti, risultava certamente rilevante e, pertanto, idoneo ad impattare negativamente sulla concorrenza.

[56] Delibera ANAC n. 32 del 20 Gennaio 2016, *cit.*, p. 21.

[57] R. CANTONE, G. DI FEO, *Il male italiano, liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, 2015, p. 127 in cui si afferma che: "*Secondo le indagini, per entrare nel piatto ricco delle emergenze, i gruppi affaristi si sono inseriti anche nel terzo settore, quello delle aziende no-profit, che fino ad ora era apparso immacolato* […]".

specifici accordi nel momento in cui si concretizza l'esigenza dell'accoglienza tutelando così i principi di parità di trattamento e trasparenza la cui salvaguardia viene, spesso, trascurata proprio dal ricorso alle vie emergenziali.

Talvolta, anche la procedura di gara utilizzata è emblematica della patologia del sistema: nel caso della Residenza Fersina di Trento, ad esempio, il servizio di accoglienza straordinario è stato ripetutamente affidato alla medesima cooperativa utilizzando la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara senza che ricorressero, a avviso di ANAC, quelle situazioni di estrema urgenza che, invece, richiederebbe il ricorso a detta procedura[58]. Difatti, riportando sinteticamente i fatti, il centro, gestito fino a fine 2021 dal Comitato Provinciale locale della Croce Rossa Italiana, in seguito a una richiesta, non andata a buon fine, di revisione delle condizioni contrattuali proposte per il proseguo del rapporto al suddetto gestore, è stato affidato all'altro operatore a cui la medesima proposta era stata inoltrata; operatore resosi, invece, disponibile ad assumere i servizi alle condizioni proposte. Nel caso di specie, ANAC ha rilevato significativi profili di anomalia e criticità, in merito sia all'iniziale scelta della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara[59], sia in termini di soggetti coinvolti nella procedura (soltanto due) che ha determinato un'indagine di mercato troppo ristretta anche per la procedura negoziata senza bando, che, invece, deve essere attuata nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione. La scelta, perlopiù ripetuta, avrebbe celato, secondo ANAC, veri e propri affidamenti diretti di appalti di servizi di valore ben al disopra delle soglie di rilevanza comunitaria[60]. Laddove, invece, ci trovassimo al di sotto della soglia comunitaria e si decidesse di ricorrere alla procedura negoziata senza bando occorre monitorare costantemente il rispetto del principio di rotazione. Quest'ultimo costituisce un riferimento normativo "inviolabile" del procedimento amministrativo di

[58] Si ricorda, a tal proposito, come vi sia la possibilità della scelta della procedura negoziata senza bando per ragioni di estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016 «*nella misura strettamente necessaria quando per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati*». La Giurisprudenza ha chiarito che il ricorso a procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando per estrema urgenza sia legittimo a condizione che: a) l'urgenza derivi da eventi imprevedibili e in alcun caso imputabili all'amministrazione aggiudicatrice, che rendano impossibile il rispetto del termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione; b) della relativa giustificazione sia dato conto con adeguata motivazione; c) l'affidamento sia disposto nella misura strettamente necessaria (Cons. Stato, Sez. V, n. 608 del 24.1.2020). ANAC, sulla scorta della Giurisprudenza, ha più volte rappresentato come la procedura negoziata senza bando costituisca una deroga alle regole dell'evidenza pubblica e possa essere utilizzata soltanto nei casi tassativamente previsti dalla norma, che non sono suscettibili d'interpretazione estensiva. La scelta di tale modalità di affidamento, in quanto eccezionale e derogatoria rispetto all'obbligo delle amministrazioni di individuare il loro contraente attraverso il confronto concorrenziale, richiede un particolare rigore nell'individuazione dei presupposti giustificativi, da interpretarsi restrittivamente, ed è onere dell'amministrazione dimostrarne l'effettiva esistenza (cfr. *ex multis* Delibera Anac n. 268 del 30 marzo 2021; Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2019, n. 5628) motivandolo opportunamente già nel primo atto della procedura.

[59] Scelta giustificata da un iniziale intento, da parte della Stazione Appaltante, di chiudere la predetta Residenza Fersina, con la previsione della conclusione dell'affidamento alla Croce Rossa al 31 dicembre 2021, dato il *trend* in costante decremento dei flussi migratori e le oggettive difficoltà legate alla gestione logistica della struttura stessa. La sopravvenienza, invece, della ripresa dei flussi migratori nell'autunno 2021, con le conseguenti determinazioni della Giunta Provinciale di dicembre 2021, in seguito alle predette interlocuzioni con i suddetti due operatori economici, avvenute a dicembre 2021, hanno determinato, ai fini di assicurare la continuità del servizio, una scelta di continuità anche nella scelta della procedura di affidamento.

[60] Sempre in merito alla stessa vicenda ANAC ravvisava, inoltre, come l'affidamento fosse stato interamente eseguito dall'appaltatore, oltre che in assenza di controlli sui requisiti di idoneità professionale, di capacità economica e finanziaria e tecnica e professionale, anche in assenza di controlli sulla sussistenza e sulla permanenza dei requisiti morali in capo allo stesso e sottolinea come il ritardo nelle verifiche doverose da parte della stazione appaltante contrasti con il principio di buona amministrazione e con i principi di economicità, efficacia, tempestività ripetutamente richiamati nel Codice dei contratti pubblici (Consiglio di Stato, sez. III, 21 giugno 2023, n. 6074). Per un'analisi completa della vicenda e per una rassegna dettagliata dei profili di anomalia e criticità rilevati si veda Delibera ANAC n. 328/2023, Fascicolo ANAC n. 4656/2023.

affidamento dei contratti sotto soglia, in quanto volto a favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei, così da evitare il consolidarsi, ancor più a livello locale, di posizioni di rendita anticoncorrenziale da parte di singoli operatori del settore risultati in precedenza aggiudicatari della fornitura o del servizio. In altre parole, si tratta di un principio che opera quale limite "inviolabile" a tutela della concorrenza, al fine di garantire un'effettiva concorrenzialità degli operatori del settore, evitando il consolidarsi di posizioni di vantaggio in capo a singoli operatori che abbiano beneficiato dell'affidamento nelle precedenti gestioni[61].

Dunque è possibile a questo punto affermare come il ricorso alle centrali di committenza, l'innalzamento dei livelli di trasparenza, il ricorso a *bandi-tipo*, *capitolati-tipo*, *contratti-tipo*, la suddivisione delle gare in lotti[62] in modo da non compromettere l'apertura della gara e garantire i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità favorendo l'accesso anche alle piccole e medie imprese[63], sono tutti validi antidoti a smascherare gli atti frutto di accordi collusivi sinora occultati. Emblematica la vicenda del Cara di Mineo nella quale appare evidente come in un unico affidamento la stazione appaltante abbia proceduto ad appaltare

---

[61] Così sul punto Redazione Tecnica, *Principio di rotazione: no all'elusione fraudolenta*, in Lavoripubblici.it, 12 Luglio 2024, che ha preso in esame la sentenza del TAR Sicilia 8.07.2024 n. 2476, nonché la delibera ANAC del 6 dicembre 2023, n. 567 con le quali, nel caso di specie, veniva ravvisata l'elusione del principio di rotazione in quanto:

- l'operatore era un'impresa neocostituita, interamente posseduta e amministrata da un soggetto socio del gestore uscente, nonché legata da vincoli familiari con l'altro socio ed amministratore unico di tale seconda società;
- l'offerta tecnica replicava in larga parte i contenuti dell'offerta presentata dal gestore uscente nella precedente procedura;
- l'operatore economico faceva interamente affidamento sui requisiti e sulle capacità del gestore uscente, tramite avvalimento.

Vi erano, di fatto, una pluralità di tali indizi tali da ritenere che vi fosse stato un accordo tra le due società per eludere la rotazione. Principio di rotazione che, ricordiamolo, può essere derogato, ai sensi del comma 4 dell'art. 49 del decreto legislativo n. 36/2023, in casi debitamente motivati con riferimento alla struttura del mercato e alla riscontrata effettiva assenza di alternative, nonché di accurata esecuzione del precedente contratto. Requisiti che, come specificato dal Consiglio di Stato, ai fini della deroga al principio di rotazione, devono considerarsi concorrenti e non alternativi tra loro. La circostanza, invece, che tra gli operatori invitati solo una quota limitata di essi presenti un'offerta di per sé non dimostra la "particolare struttura" del mercato di riferimento né, tantomeno, l'assenza di alternative alla partecipazione del gestore uscente (o, tantomeno, di un'impresa ad esso collegata), rispetto alla quale non risulta fornita alcuna prova.

[62] La questione della lottizzazione delle gare relative all'accoglienza è stata al centro del dibattito soprattutto quando sono emersi i fatti relativi al Cara di Mineo i cui appalti erano tutti riconducibili al colosso aziendale Cascina Global Service. Per questo, all'epoca dei fatti, l'allora Ministro dell'Interno si occupò della redazione di uno schema di capitolato di gara d'appalto. Lo schema predisposto dal Viminale prevedeva la suddivisione degli appalti in tre lotti distinti e separati: uno per la fornitura di beni e servizi, un altro per i pasti e il terzo per la pulizia e «l'igiene ambientale». In questa prospettiva Anac propose di suddividere ulteriormente il primo lotto, considerato troppo grande e disomogeneo al proprio interno, distinguendo all'interno di esso gli appalti per la fornitura di biancheria, prodotti per l'igiene, materiale scolastico e generi di conforto. Un modo per specificare meglio il ramo d'intervento (separandolo dall'assistenza sanitaria e generica alla persona, e altri servizi) e favorire l'allargamento della base dei partecipanti alle gare. È stata criticata anche la possibilità che, nei centri che ospitano meno di 1.000 persone, i servizi di pulizia venissero ricompresi tra quelli del primo lotto, giacché la «consistenza economica» degli appalti in questione sarebbe comunque consistente, specie per le strutture con più di 300 migranti. Sul punto si veda G. BIANCONI, *Corruzione nei campi d'accoglienza. Le regole di Cantone per gli appalti,* in *Il Corriere della Sera,* 7 Febbraio 2017. Tuttavia, si ricorda, invece, che, qualora si decida di non suddividere la gara in lotti, vi è l'esigenza di motivarlo adeguatamente nella determina a contrarre.

[63] La deroga alla regola generale può essere esercitata dalla stazione appaltante attraverso l'adempimento di un onere di motivare la scelta discrezionale di procedere all'affidamento di un unico lotto. Come rilevato in Sent. TAR Liguria, Genova, sez. II, 29.08.2014, n. 1320, "*dal menzionato comma 1 bis, emerge un complessivo disegno volto a favorire le piccole e medie imprese, nell'ottica della tutela più ampia possibile della concorrenza e al fine di evitare che appalti per importi troppo elevati possano privilegiare solo le aziende più grandi*"(Sent. TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 18.03.2014, n. 694). Tale disposizione delinea, quindi, il principio secondo cui la stazione appaltante deve privilegiare la suddivisione della gara in lotti funzionali, laddove non sussista un valido e comprovato vantaggio economico per l'amministrazione.

attività eterogenee[64], per quanto tutte funzionali alla gestione del centro di accoglienza[65]. In linea generale, tale scelta procedurale, nonostante sia senza dubbio più agevole sotto il profilo procedimentale, appare in contrasto con i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità. La procedura ha portato, infatti, alla presentazione di una sola offerta – da parte del gestore uscente – e quindi alla conseguente aggiudicazione con un ribasso molto ridotto (1,00671%), a riprova di come una scelta di questo tipo sia in realtà fortemente limitativa della concorrenza e non sia affatto conveniente per la stazione appaltante. Viceversa, lo sforzo della stazione appaltante dovrebbe andare nella direzione, non tanto di una generica e sintetica indicazione del corrispettivo, ma dovrebbe indicare con accuratezza e analiticità i singoli elementi che compongono la prestazione e il loro valore. Pertanto, l'importo a base di gara deve trovare dimostrazione in un dettagliato computo delle attività che devono essere svolte e dei loro costi, ciò risulta funzionale anche a stabilire i requisiti tecnici necessari per gli operatori e a consentire una più efficace verifica della congruità delle offerte[66].

E ancora false fatturazioni per prestazioni inesistenti, indebiti risparmi attraverso subappalti pilotati, rimborsi di rette giornaliere per rifugiati non più presenti, corrispettivi maggiorati in assenza di giustificazioni documentate, contributi per costi mai sostenuti o duplici annotazioni nei registri di costi sostenuti dalle cooperative per i servizi svolti, utilizzi distorti dell'IVA che veniva sia portata in detrazione che rimborsata. O ancora: elargizioni di denaro richieste, se non prestazioni sessuali, per ottenere permessi di soggiorno o per accelerarne le pratiche.

Si tratta, poi, di un settore, come abbiamo visto, con forti barriere all'entrata e caratterizzato da un tasso di *turn over* piuttosto basso. Pertanto, è possibile affermare che una volta entrati all'interno del meccanismo è possibile assicurarsi ingenti profitti, mentre gli esclusi è plausibile pensare che rimangono tagliati fuori per molto tempo. Ciò garantisce una forma proficua e duratura di guadagno. Talvolta, il rapporto viene consolidato abusando dell'istituto della c.d. *proroga tecnica* che, invece,

---

[64] Nel caso di specie erano racchiusi in un'unica procedura di gara l'affidamento di contratti che vanno dall'appalto del servizio di gestione amministrativa e di assistenza presso il centro, all'appalto del servizio di assistenza generica alla persona, dal servizio di assistenza sanitaria, all'appalto del servizio di pulizia e igiene ambientale, dal servizio di ristorazione, all'appalto di forniture agli ospiti, all'appalto del servizio di manutenzione dell'impiantistica insistente presso il centro. Il servizio di assistenza generica alla persona include attività di mediazione linguistica culturale, informazione sulla normativa, sostegno socio-psicologico, organizzazione del tempo libero, insegnamento della lingua italiana, orientamento e informazione sul proprio stato; il servizio di assistenza sanitaria prevede attività di somministrazione di farmaci, cure di primo soccorso, prenotazione di visite specialistiche ed esami diagnostici presso centri pubblici, assistenza in infermeria; il servizio di pulizia consiste nella pulizia dei locali, delle aree comuni esterne e dei cortili, nella disinfestazione, derattizzazione e deblatizzazione delle superfici, raccolta e smaltimento dei rifiuti inclusi quelli pericolosi, manutenzione delle aree verdi; l'affidamento ha per oggetto anche forniture di beni consumabili e non consumabili agli ospiti (es. saponi, shampoo, scarpe, vestiario, ecc.); ancora, il servizio di manutenzione in affidamento riguarda lavori di manutenzione riparativa non programmabile e programmata, prestazioni di pronto intervento, gestione e conduzione di impianti complessi per garantire l'erogazione di servizi presso il centro, *test* periodici di funzionamento degli impianti. Da ultimo, l'appalto prevedeva altresì la fornitura di pasti in favore degli ospiti del centro e degli operatori aventi diritto, con allestimento di una cucina presso il centro di accoglienza.

[65] Così sul punto anche la ANAC, Massima n. 16 del 25 Febbraio 2015 che sul punto ricorda come "*La scelta procedurale di appaltare con un'unica procedura e a un unico operatore economico una pluralità di attività eterogenee (lavori, servizi e forniture), per quanto funzionali alla gestione di un centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), senza valutare di procedere attraverso una suddivisione per lotti con riferimento alle diverse attività appaltate, appare in contrasto con i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità*". Anche nell'atto di segnalazione al Ministero dell'Interno del 27 maggio 2015, viene ribadito il concetto: "*l'indicazione dell'unicità della gestione non può compromettere la necessaria apertura alla concorrenza*" soprattutto per gli appalti di una certa complessità ed entità economica né può impedire di procedere ad una aggiudicazione per lotti separati "*ove le attività messe a gara, specie se non prettamente rientranti nell'assistenza e nell'accoglienza alla persona, si caratterizzano per una loro autonomia funzionale e per un valore economico tale da ritenere rispondente sia ai principi di economicità e di efficacia sia al principio di concorrenza, la ricerca del più ampio confronto concorrenziale sul singolo servizio o fornitura in affidamento*".

[66] Delibera ANAC n. 32 del 20 Gennaio 2016, *cit.*, p. 34.

ha carattere di temporaneità ed eccezionalità, ed è uno strumento volto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro, in omaggio al principio di continuità dell'azione amministrativa, ed al fine di evitare l'interruzione delle attività in atto, per il solo tempo necessario a consentire l'espletamento della procedura di evidenza pubblica[67], che al momento dell'atto di proroga deve essere già stata avviata[68], ad evitare, invece, che questa si traduca in un'illegittima fattispecie di affidamento senza gara[69] e quindi in una violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza[70].

Anche la verifica in caso di offerta sospetta di anomalia costituisce, senza ,dubbio un passaggio assai delicato in quanto si è assistito, ad esempio, a tentativi di aggiustare, in sede di giustificazione, le voci di costo cambiandole *ad libitum.* Ciò si pone in contrasto con il principio per cui l'offerta, una volta presentata, non è suscettibile di modificazione, pena la violazione della *par condicio* tra i concorrenti, considerato che obiettivo della verifica di anomalia è quello di stabilire se l'offerta sia, nel suo complesso, e nel suo importo originario, affidabile o meno. Il giudizio di anomalia deve essere complessivo e deve tenere conto di tutti gli elementi, sia quelli che militano a favore, sia quelli che militano contro l'attendibilità dell'offerta nel suo insieme. Deve, di conseguenza, ritenersi possibile che, a fronte di determinate voci di prezzo giudicate eccessivamente basse e dunque inattendibili, l'impresa dimostri che per converso altre voci di prezzo sono state inizialmente sopravvalutate, e che in relazione alle stesse è in grado di conseguire un concreto, effettivo, documentato e credibile risparmio, che compensa il maggior costo di altre voci[71]. Infatti, la giurisprudenza ha precisato che il sub-procedimento di giustificazione dell'offerta anomala non è volto a consentire aggiustamenti dell'offerta per così dire *in itinere*, ma mira, al contrario, a verificare la serietà di una offerta consapevolmente già formulata ed immutabile[72].

Infine, vale la pena un piccolo accenno anche ai profili corruttivi che si intrecciano con l'ambito sanitario e riguardano sia il traffico illecito di farmaci sia il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina per consentire l'accesso a prestazioni sanitarie e assistenziali[73]. Lo schema corruttivo

---

[67] Comunicato del Presidente Anac del 4 novembre 2015; Consiglio di Stato, sez. V, n. 2151/2011. Anche la Delibera ANAC 1200/2016, AG 45/16/AP, si esprime così sul punto: deve trattarsi di una "*soluzione di carattere eccezionale in caso di effettiva necessità di assicurare il servizio e sempre che l'esigenza di ricorrere a tale dilazione del termine di durata dell'affidamento non dipenda da causa imputabile alla stazione appaltante* (ex multis Cons. Stato, sez. V, 11 maggio 2009, n. 2882)". Si tratta di un istituto che trova "*giustificazione teorica nel principio di continuità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione discendendo da un bilanciamento tra il suddetto principio ed il principio comunitario di libera concorrenza*".

[68] Parere ex Avcp AG n. 33/2013.

[69] Delibera Anac n. 779/2018.

[70] Così sul punto Delibera ANAC 446/2020, Fascicolo 1329/2019.

[71] Cons. St., sez. VI, 21 maggio 2009 n. 3146; Cons. St., sez. VI, 19 maggio 2000 n. 2908.

[72] Cons. St., sez. V, 12 marzo 2009 n. 1451. Questo per evitare che in sede di giustificazioni vengano apoditticamente rimodulate le voci di costo senza alcuna motivazione, con un'operazione di finanza creativa priva di pezze d'appoggio, al solo scopo di "*far quadrare i conti*", ossia di assicurarsi che il prezzo complessivo offerto resti immutato e si superino le contestazioni sollevate dalla stazione appaltante su alcune voci di costo. Così sul punto Cons. Stato, sez. VI - 15 giugno 2010, n.3759.

[73] Nel giugno 2022, la Direzione Distrettuale Antimafia della Procura della Repubblica di Milano ha emesso 10 misure cautelari coercitive nei confronti di un gruppo criminale composto da cittadini italiani e albanesi, indagati, a vario titolo, per i gravi reati di associazione per delinquere a carattere transnazionale finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, truffa ai danni del Sistema Sanitario Nazionale, corruzione, reati di falso e traffico illecito di farmaci (alcuni dei quali da considerarsi stupefacenti, poiché inseriti nelle Tabelle allegate al D.P.R. 309/90). Contestualmente, è stata data esecuzione ad un decreto di sequestro preventivo per equivalente finalizzato alla confisca, pari a oltre 500.000,00 euro, su conti correnti riconducibili agli indagati. Dall'attività investigativa sarebbe emersa una struttura associativa, radicata in Milano, e finalizzata, fra l'altro, a favorire l'immigrazione clandestina in Italia, in grado di fornire a cittadini albanesi una serie eterogenea di servizi, quali l'accesso a costose prestazioni sanitarie, presso strutture ospedaliere lombarde pubbliche e private-convenzionate; il titolo di ingresso in Italia, apparentemente per motivi sanitari, anche nel periodo in cui gli spostamenti erano limitati a causa dell'emergenza pandemica. Sono state accertare almeno 82 iscrizioni

principale prevede, infatti, la produzione di false certificazioni al fine di consentire a cittadini extracomunitari di entrare nel territorio nazionale, con finalità di cure mediche, attestando falsamente che il soggetto beneficiario era affetto da una patologia per la quale doveva recarsi nel territorio italiano per un trattamento medico urgente e salvavita, espediente che ha consentito ad alcuni soggetti di entrare illegalmente in Italia, anche durante le note restrizioni dovute alla pandemia. L'organizzazione, inoltre, grazie da una sistematica attività corruttiva di dipendenti pubblici, otteneva il rilascio di tessere sanitarie intestate a soggetti stranieri, che non avrebbero avuto diritto alle stesse, e ciò al fine di usufruire delle prestazioni sanitarie che, ove realmente godute venivano rimborsate dal SSN o comunque erogate aggirando le liste di attesa. Il sodalizio alimentava anche un mercato nero di farmaci, perlopiù rivolti a paesi in via di sviluppo, dove questi ultimi sono difficilmente reperibili e l'unica via di accesso a cure di qualità è proprio il ricorso al mercato nero[74].

Non mancano altre soluzioni, ancor più originali: dall'inserimento lavorativo attraverso appositi tirocini formativi finoa matrimoni fittizi[75], passando per veri e propri *tour operator* che, operando per vie aeree, grazie a flotte di *jet* privati con a bordo cittadini stranieri di nazionalità prevalentemente Kurda o Irachena, utilizzavano dei falsi documenti diplomatici dello stato di Saint Kitts & Nevis, per imbarcarsi, dalla Turchia, su voli privati diretti verso il Paese caraibico, con scalo intermedio in Europa. Una volta raggiunto lo scalo, i passeggeri dichiaravano la loro reale nazionalità alle autorità di Polizia del luogo, richiedendo asilo politico.

irregolari di soggetti albanesi al S.S.N., che solo tra il gennaio 2020 ed il giugno 2021 hanno goduto di almeno 383 prestazioni ambulatoriali, nonché almeno 1.554 tra visite specialistiche, degenze e ricette, tutto in totale regime di esenzione. Si evidenzia che tra i medicinali frodati (ed immessi nel mercato clandestino) figurano anche un considerevole quantitativo di medicinali inseriti nelle tabelle stupefacenti: pertanto a parte del sodalizio veniva contestata anche la violazione della normativa sugli stupefacenti. È stato anche ricostruito un consistente mercato "nero" di farmaci che, ottenuti dal sodalizio in Italia, in frode al Servizio Sanitario Nazionale, e con la complicità di alcune farmacie, venivano illegalmente esportati in Albania e qui avviati clandestinamente smerciati.

[74] Tra cui vi era anche il "*Clexane*" o "*Enoxaparina*", anticoagulante utilizzato nel trattamento medico dei pazienti Covid 19, che, come noto, era di difficile reperimento attesa la domanda di gran lunga superiore all'offerta. Per una ricostruzione completa della vicenda si veda *Carabinieri NAS Milano*: *truffa al S.S.N., corruzione e traffico di farmaci, eseguite 10 misure cautelari*, in Ministero della Salute, 10 Giugno 2022.

[75] Nel primo caso è emersa un'associazione, con a capo una cittadina cinese residente a Milano e un avvocato di Genova, che, mediante annunci su *chat* cinesi, individuava cittadini orientali interessati a emigrare in Italia con permesso di soggiorno legato alla frequenza dei fittizi tirocini di lavoro. A tal fine venivano pagate somme di denaro contante, che variavano dai 1.000 ai 3.000 euro. L'organizzazione individuava imprese in crisi economica che si prestassero, dietro corrispettivo (da 700 a 1.000 euro per pratica), a presentare fittizie domande di tirocinio presso il locale Centro per l'impiego. Le domande venivano compilate dalle suddette imprese con false attestazioni riguardo al possesso dei requisiti economici e patrimoniali previsti per l'organizzazione dei percorsi formativi. Tra gli associati figurava anche il titolare di uno studio di consulenza sul lavoro, che, oltre a curare gli adempimenti burocratici legati alle domande di tirocinio, predisponeva false dichiarazioni di ospitalità, ossia documenti che attestavano la disponibilità di alloggio da parte dei cittadini extracomunitari, al fine di procurare loro il rinnovo dei permessi di soggiorno. Nell'altro caso abbiamo assistito, invece, a vere e proprie "*fabbriche di finti matrimoni*" che consentivano a migranti non regolari di ottenere il permesso di soggiorno. Anche in questo caso l'organizzazione prevedeva incaricati in grado di reperire gli immigrati, anche nel loro Paese d'origine. In alcuni casi è stata fatta solo promessa di matrimonio, che ha validità di 6 mesi, ma consente comunque allo straniero di avere permesso di soggiorno. Vi erano poi un gruppo di donne che hanno contratto più matrimoni, figurando anche come testimoni per altre nozze di comodo. Il costo dell'operazione andava da 5.000,00 a 6.500,00 euro.

9. Sfruttamento lavorativo, caporalato e criminalità organizzata: ulteriori profili patologici nella gestione del fenomeno migratorio

La gestione del fenomeno migratorio risulta strettamente correlata, altresì, al problema dello sfruttamento lavorativo e del caporalato[76]. Innanzitutto, è opportuno chiarire, come lo sfruttamento lavorativo comprenda tre ambiti: il reclutamento del lavoratore (intermediazione), le condizioni cui il lavoratore è sottoposto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa (condizioni di lavoro) e le condizioni in cui lo stesso si trova a vivere (condizioni di vita). Affinché si configuri lo sfruttamento lavorativo è necessario che, insieme all'approfittamento dello stato di vulnerabilità o di bisogno, sussista almeno una delle condizioni elencate in uno dei tre ambiti. Se alle componenti sopraindicate si aggiunge anche la coercizione (violenza, minacce, sequestro dei documenti, restrizione della libertà personale), lo sfruttamento lavorativo assume la forma estrema di lavoro forzato[77]. Il termine "caporalato", invece, fa riferimento al sistema illecito d'intermediazione e sfruttamento del lavoro da parte di intermediari illegali (caporali) che arruolano la manodopera e si occupano, principalmente, degli aspetti logistici (alloggio e trasporto).

Spesso i migranti sono i protagonisti di tali problematiche: infatti, piuttosto che favorire una reale integrazione di questi ultimi, vi è un forte incentivo ad una loro ghettizzazione per poterli utilmente reimpiegare nel lavoro nero come manodopera a basso costo, se non nel lavoro irregolare-illegale sottoforma di sfruttamento della prostituzione o come manovalanza nel mercato delle sostanze stupefacenti. Lavoro nero significa sommerso ai fini fiscali e retributivi, significa mancato rispetto delle condizioni lavorative e mancato riconoscimento dei salari minimi. Non è affatto un segreto, infatti, come, ormai troppo spesso, assistiamo a migranti chiamati ad operare in condizioni lavorative che i lavoratori locali rifiuterebbero, finendo così per rimanere confinati nei c.d. lavori delle 3D: *dirty, dangerous, degrading.* Il settore agroalimentare, ad esempio, presenta delle peculiarità che vale la pena sottolineare. Soprattutto la fase della raccolta risulta essere particolarmente favorevole all'utilizzo di lavoratori in nero: l'inizio della raccolta e il volume sono due variabili altamente aleatorie e dipendono da condizioni economiche e climatiche contingenti. I tempi della raccolta sono anch'essi molto stringenti e sono influenzati dalla maturazione del prodotto e dalla tempestività della stessa che consente all'imprenditore di ottenere un vantaggio competitivo. Infine, si tratta di una fase che (a differenza dell'imballaggio o della spedizione, ad esempio) non richiede personale qualificato ed in cui il pagamento a cottimo rappresenta un'ulteriore forma di sfruttamento in quanto spinge il bracciante ad allungare al massimo la propria giornata lavorativa allo scopo di aumentare di soli pochi euro il proprio salario[78]. In altre parole, vi è tutto l'incentivo che i prezzi della manodopera rimangano bassi per consentire l'abbattimento dei costi relativi a tale fase. Per questo, soprattutto nel meridione, il settore agroalimentare si è reso più volte protagonista di vicende di sfruttamento e caporalato[79],

---

[76] Lo sfruttamento lavorativo, si caratterizza per patologiche manifestazioni delle relazioni di lavoro (violazione di disposizioni in materia di orario di lavoro, salari, contributi previdenziali, diritti alle ferie, salute e sicurezza sul luogo di lavoro e trattamento dignitoso), approfittando delle condizioni di disagio e vulnerabilità del lavoratore. Nel caso sussista anche coercizione (violenza, minacce, sequestro dei documenti, restrizione della libertà personale), lo sfruttamento lavorativo assume la forma estrema di lavoro forzato. Ai sensi dall'art. 603-bis c.p., così come riformulato dalla L. n. 199/2016, è vittima di sfruttamento lavorativo la persona il cui stato di vulnerabilità è tale da comprometterne fortemente la libertà di scelta, inducendola ad accettare condizioni lavorative inique a seguito di approfittamento del proprio stato di bisogno da parte degli intermediari e degli utilizzatori. Così sul punto *Caporalato - Quadro normativo*, in integrazionemigranti.gov.it.

[77] *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 – 2022*, Roma, p.7.

[78] Per un'illustrazione dettagliata delle peculiarità del settore agricolo si veda A. CALARCO, *L'immigrazione in Calabria: analisi e prospettive tra fenomeni di marginalizzazione e modelli di inclusione*, Pisa, 2018, pp. 78 s.

[79] Per un'analisi sull'evoluzione storica della figura del caporale si veda A. CALARCO, *cit.*, pp. 80 ss. Al nostro scopo ci basti sottolineare come in alcune aree, ad esempio in Calabria, i caporali, per il loro stretto legame con la mafia, assumono

perlopiù nei comparti dell'agricoltura intensiva (frutticolo, viti-vinicolo, orticolo, tabacchicolo), proprio nelle predette fasi di raccolta che richiedono molta manodopera per periodi temporali ristretti[80]. Il profilo di migrante richiesto è quello del maschio giovane, senza specializzazione né titolo e, soprattutto, senza legami familiari[81] in quanto chiamato, soprattutto nel meridione, a veri e propri *tour del caporalato*[82].

Il tutto aggravato dalla forte presenza della criminalità organizzata[83]. La compressione salariale è un vantaggio dell'impresa mafiosa: questa assume prevalentemente la forma dell'evasione dei contributi previdenziali e assicurativi e del non pagamento degli straordinari, se non del mancato

---

la figura di veri e propri "*protettor*i" in grado di dar vita ad un mercato parallelo rispetto all'azione degli uffici di collocamento e dei sindacati, oltretutto approfittando del loro sistema di tutele: assumono braccianti iscritti alle liste di collocamento o che già ricevono un sussidio di disoccupazione, sicuri del fatto che per loro il lavoro stagionale e sottopagato costituisce esclusivamente un'integrazione del reddito che percepiscono dallo Stato. L'autore sottolinea, inoltre, come i caporali abbiano un ruolo totalizzante sulla vita del bracciante, essi infatti decidono chi può lavorare, come si arriva al posto di lavoro, le modalità di retribuzione, procurano l'alloggio, il vitto fino a gestirne la vita quotidiana. Il controllo totale sulla vita dei braccianti è facilitato dalla segregazione spaziale a cui questi ultimi sono sottoposti. Talvolta, i caporali riescono ad essere attivi tutto l'anno: ciò si verifica nelle pianure che sono riuscite a diversificare le colture o che hanno convertito la produzione attraverso la serricoltura, temperando così il fattore della stagionalità. Interessante anche l'avvicendarsi tra il c.d. "capo bianco" e "capo nero", con il primo che si occupa, generalmente, dei rapporti con gli agricoltori ed il secondo, il "capo nero", che, invece, organizza le squadre di braccianti.

[80] A. CAMMISOTTO, *Aspetti socio-criminologici dell'immigrazione: il caso di Rosarno*, Bologna, 2015, pp. 44 ss. Sul punto si veda anche A. CALARCO, *cit.*, p. 59 che fa riferimento a quanto affermato in A. MANGANO, "*Gli africani salveranno Rosarno*", in *Terre Libere.org* , 2009, che ricorda come le aree rurali rischiano di diventare il palcoscenico privilegiato di un mercato lavorativo che funge quasi da nascondiglio, da terra di passaggio per coloro che si trovano in una situazione di transizione o di attesa: "*Senza documenti, gli africani finiscono nei luoghi dove immaginano di trovare uno Stato meno pressante, meno rigido, meno presente. Purtroppo trovano anche contesti caratterizzati da una violenza spesso cieca e gratuita, a volte letale*"

[81] Sul punto interessante la segmentazione dei flussi migratori proposta da A. CALARCO, *cit.*, pp. 61 s., che raffronta la situazione dei cittadini provenienti dai paesi dell'est con gli immigrati provenienti dall'Africa. I primi, infatti, hanno la possibilità di spostarsi liberamente sul territorio europeo e ciò fa in modo che essi siano favoriti rispetto ai braccianti di origine africana in un circuito di differenziazione etnica che si riflette direttamente sulle condizioni di lavoro: chiaramente peggiori a scapito di questi ultimi. La possibilità di entrare più facilmente in Italia ha determinato una diversificazione anche a livello delle strategie e del progetto migratorio: l'immigrazione africana è generalmente composta da uomini soli e che procedono al ricongiungimento familiare solo quando il loro s*tatus* giuridico sia regolare. I flussi migratori provenienti dall'est Europa, invece, sono spesso composti da interi nuclei familiari. Il che solitamente presuppone la presenza di un *leader*, nella maggior parte dei casi il capo-famiglia, che funge da collegamento con il mondo del lavoro spesso sostituendo l'intermediazione favorita dal caporale. Il nucleo familiare riesce inoltre a diversificare le proprie attività: i ragazzi vengono inseriti nel circuito scolastico e questo garantisce una maggiore stabilizzazione; le donne sono impiegate nella maggior parte dei casi nel settore di cura. Tutto questo permette al nucleo familiare di risiedere in un luogo anche quando non ci fosse richiesta di manodopera nel settore agricolo. La maggiore stabilità garantisce anche il rafforzamento delle reti sociali sia tra cittadini provenienti dallo stesso paese che fra questi e i datori di lavoro: cosa che non accade per i lavoratori africani, per i quali la "transumanza" da un territorio all'altro non è più un'opzione ma una scelta obbligata.

[82] Si tratta di un'espressione che rende bene l'idea. Sfruttando la stagionalità, infatti, l'impiego di tale manodopera prevede una ciclicità che parte, nel meridione ad esempio, dagli agrumeti calabresi e siciliani nei mesi invernali fino alle vendemmie siculo-campane e alla raccolta delle olive pugliesi in autunno, passando per la raccolta di pomodori nei dintorni di Castel Volturno, delle pesche nel salernitano, dei meloni nel materano o delle patate ancora in Sicilia, del periodo estivo.

[83] Così sul punto A. CAMMISOTTO, *Aspetti socio-criminologici dell'immigrazione: il caso di Rosarno*, *cit.*, che riporta in merito le dichiarazioni dell'on. Peppino Lavorato, ex sindaco di Rosarno, p. 140: "*I migranti arrivano nel nostro territorio con la speranza di costruire una condizione di vita migliore, ed invece trovano una condizione peggiore di quella dei braccianti di un tempo… perché questi sono disperati, senza alcun diritto, fuori dalla loro terra, e trovano l'ostilità degli schiavisti che vogliono utilizzare la loro forza, e trovano anche, spesso ma non sempre, l'ostilità delle popolazioni, che per ignoranza sono convinti che questa povera gente può togliere loro lavoro. Sono, quindi, i soggetti più deboli in una realtà dove è presente una criminalità feroce qual è la '*ndrangheta*, e come le mafie nelle altre regioni d'Italia: organizzazioni criminali che colpiscono tutti i cittadini, e rendono la vita pericolosa a tutti, e questi colpiscono in modo particolare i migranti che sono i più deboli*".

pagamento della giornata lavorativa. La presenza del potere mafioso all'interno dei rapporti lavorativi determina, perciò, una maggiore quantità di *surplus* ottenuta con la pressione sugli operai e sul pagamento di salari molto sotto rispetto ai limiti legislativi imposti. Non solo: il risparmio derivato dal basso costo del loro lavoro consentiva agli imprenditori di poter registrare le giornate a nome di amici e parenti. Infatti, questo permetteva loro di poter accedere con il numero minimo di giornate alle tutele previdenziali ed, in particolare, al sussidio per la disoccupazione[84]. A tutto ciò si associano una serie di controlli e di interventi anche sulla vita extralavorativa degli occupati per mezzo di guardiani e sorveglianti: ciò scoraggia attivamente qualsiasi cenno di protesta degli operai[85].

L'ampio ricorso alle c.d. "*aziende destrutturate*", che si caratterizzano per la presenza di un proprietario "*assenteista*" che delega ad un amministratore o ad altre cooperative la gestione di alcune fasi del ciclo produttivo[86], fa parte di un processo di esternalizzazione che viene utilizzato sempre più spesso. Inoltre, le aziende agricole, spesso, non sono in grado di accollarsi le difficoltà della gestione dovute al peso delle pratiche amministrative e all'impossibilità di reperire la manodopera. Le pratiche di contoterzismo hanno favorito, così, l'espansione di cooperative che si caratterizzano per essere "*senza terra*": ne risulta che, da un lato, la manodopera è sottopagata e oltremodo sfruttata e, dall'altro, che gli imprenditori, bisognosi di lavoratori (in nero, soprattutto per la fase della raccolta) attraverso l'appalto alla cooperativa, trasferiscono su di essa tutte le responsabilità non rispondendo, così, delle condizioni di lavoro della manodopera[87].

Ma non solo agricoltura, non solo uomini, non solo meridione. Andiamo con ordine: non solo agricoltura. Ancora nel meridione, ad esempio, ormai da diversi anni, vi è, infatti, una forte richiesta di manodopera continuativa da impiegare nel settore caseario rivolta, perlopiù, ad immigrati indiani e pakistani in virtù della loro dedizione, per motivi religiosi, alla cura del bestiame. Non solo uomini: spesso, infatti, ad essere richiesti sono anche donne e bambini. Le prime sfruttate, perlopiù, nel mercato della prostituzione, ma anche nella raccolta e nei servizi alla persona; i secondi destinati anch'essi alla raccolta nonostante la giovane età. Non solo meridione, anche al nord viene registrato un alto tasso di sfruttamento di immigrati soprattutto nei cantieri edilizi.

Ad aggravare il tutto condizioni abitative precarie, per non dire disumane, senza elettricità e con servizi igienici pressoché assenti, tali da compromettere le già precarie condizioni di salute. Infatti, l'impossibilità di accedere ad affitti regolari, a causa dell'irregolarità del soggiorno, le paghe molto basse e la conformazione delle aree rurali, caratterizzate da vaste aree agricole, la densità abitativa molto bassa e la scarsità di alloggi sono tutti elementi che determinano un disagio abitativo che, soprattutto nel sud, diventa grave se non estremo[88]. Di fatto, l'ipersfruttamento, le condizioni abitative

---

[84] A. CALARCO, *cit.*, p. 156.

[85] Così ancora sul punto A. CAMMISOTTO, *Aspetti socio-criminologici dell'immigrazione: il caso di Rosarno*, pp. 140 ss che sottolinea come la paga giornaliera si aggiri attorno ai 25 euro, a cui si devono sottrarre i 5 euro di trasporto per il tragitto casa-lavoro o i costi relativi al servizio mensa, offerto, soprattutto nel caso dei c.d. "*caporali neri*", dalla moglie dello stesso caporale, e riguarda sia i migranti regolari che irregolari, ma anche i neo-comunitari. Sul punto si veda anche A. CALARCO, *cit.*, p. 59 che ricorda come la platea sia piuttosto variegata: "*Possiamo trovarvi lavoratori stagionali che hanno fatto ingresso grazie alle quote messe a disposizione dai Decreti Flussi; immigrati in possesso di un permesso di soggiorno sottoposto a scadenza e che hanno perso il lavoro nelle fabbriche del Nord, immigrati che accettano di lavorare in nero per non perdere il sussidio della Cassa Integrazione; immigrati provenienti da paesi neo-comunitari e che per questo godono di una maggiore libertà di movimento; immigrati irregolari; richiedenti asilo e rifugiati*".

[86] Ad esempio, l'organizzazione delle squadre e dei turni o la trasformazione e la vendita del prodotto.

[87] A. CALARCO, *cit.*, pp. 68 ss.

[88] A. CALARCO, *cit.*, pp. 100 ss., che a tal proposito sottolinea come, a differenza del nord dove, nonostante la crisi il minore disagio abitativo è favorito da maggiori opportunità lavorative e dalla possibilità di guadagnare stipendi più alti nonché da una residenzialità diffusa che comporta una distribuzione sul territorio più capillare ed evita i fenomeni di ghettizzazione, al sud, soprattutto nelle aree rurali, la situazione diventi critica con insediamenti che spesso si realizzano in ruderi o immobili fatiscenti e privi di servizi. Veri e propri ghetti, tali da configurare un regime di "*seclusione*" intesa come "*una sistemazione spaziale che rafforza la sovrapposizione di lavoro, tempo libero, riposo e più in generale la*

lesive di qualsiasi diritto umano[89], l'iponutrizione e lo scarso apporto calorico assieme a picchi di intossicazione legati all'utilizzo di fitofarmaci, oltre a mettere a repentaglio la vita dei lavoratori, rappresentano i principali ostacoli ad un corretto funzionamento del sistema di integrazione e accoglienza.

In altre parole, nella maggior parte dei casi, assistiamo alla presenza di vere e proprie organizzazioni criminali che si adoperano sia nel trasporto sia nell'occupazione clandestina di immigrati. Una volta arrivati, i lavoratori vengono tenuti sotto stretta sorveglianza di tipo militare, lavorando per estinguere il debito nei confronti dei trafficanti che li hanno condotti in Italia. Ma non si pensi soltanto alla prostituzione, gli orizzonti debbono, infatti, essere allargati: pensiamo ad esempio al mercato del lavoro domestico. Si tratta di una fattispecie che vede coinvolte prevalentemente le donne con un legame di tipo debitorio senza possibilità di rescissione. Prima ancora di mandare soldi a casa, che è poi l'unica ragione del loro emigrare, si trovano a dover onorare il debito sotto costante minaccia di violenza nei loro confronti, o nei confronti dei loro familiari nella terra natia, da parte del padrone.

Si tratta, per quanto visto sinora, di un fenomeno che richiede un adeguato intervento di prevenzione e contrasto che inizia, senza dubbio, con una necessaria opera di sensibilizzazione. In ambito agricolo, un adeguato tracciamento dei prodotti, volto a favorire un acquisto consapevole, assieme ad azioni volte a garantire la sostenibilità di quelle imprese che operano secondo il rispetto delle regole e che si ritrovano, invece, svantaggiate da una concorrenza sleale che non consente una loro competitività sul mercato, potrebbe già rappresentare un primo passaggio importante. Il rafforzamento dell'attività ispettiva, nonché il coordinamento dei vari enti preposti al controllo, con conseguente mappatura delle aree coinvolte, anche in base alla stagionalità, permetterebbe sia una maggior efficacia nella definizione delle priorità di intervento, sia un tracciamento degli spostamenti dei lavoratori da un territorio all'altro. Da rafforzare anche l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro: la mancanza di un modello di intermediazione comune a tutto il territorio nazionale, la limitata disponibilità di servizi dedicati per i lavoratori e i datori di lavoro del settore agricolo e la difficoltà dei CPI di adattarsi velocemente alle esigenze del mercato del lavoro, soprattutto agricolo, sono tutti fattori che, di fatto, fanno da apripista alle pericolose dinamiche dello sfruttamento lavorativo. Anche l'aspetto logistico rappresenta uno snodo fondamentale per una strategia di successo. Infatti, sia gli insediamenti informali, che si trasformano sempre più spesso in ghetti, sia la mancanza di un sistema di trasporto adeguato rappresentano terreno fertile per l'infiltrazione dei gruppi criminali e quindi dei caporali. L'unico antidoto al proliferare delle logiche di sfruttamento è rappresentato da una volontà di istituzionalizzazione dei flussi regolari in entrata che muovono dalle richieste delle aziende le quali, una volta definito il fabbisogno di manodopera, devono essere capaci di sviluppare assieme agli attori istituzionali un modello di accoglienza integrato che preveda

---

riproduzione della vita quotidiana di un individuo o di un gruppo in un unico luogo, dal quale essi siano formalmente liberi di uscire in determinati periodi del giorno o, più spesso, della settimana", così sul punto F. GAMBINO, *Il momento dell'accampamento. L'illusione del transito in una provincia del Nordest italiano*, in F. GAMBINO, *Migranti nella tempesta: avvistamenti per l'inizio del nuovo millennio*, Verona, 2003, pp. 101 ss.

[89] I c.d. *Fatti di Rosarno* dimostrano come, talvolta, tali condizioni non compromettano soltanto una corretta accoglienza, ma esasperino i rapporti con le comunità locali. Infatti, proprio a Rosarno, moltissimi migranti (quasi un migliaio e quasi tutti africani) sfiancati anche dall'iper-sfruttamento nei campi, dalle condizioni abitative indegne e da un clima generale (che Mangano definisce "*razzismo mafioso*"), dopo due episodi di aggressione con una pistola ad aria compressa, si sono scagliati in modo cieco sulle vetrine dei negozi e sulle automobili del centro cittadino scatenando una vera e propria situazione di guerriglia urbana. Non si è fatta certo attendere la reazione dei locali che, fomentati dall'infondata notizia che le percosse ad una donna incinta da parte di alcuni migranti ne avessero causato l'aborto, imbracciarono spranghe e bastoni iniziando così la "*caccia al nero*", con diverse ronde autonome cercando di farsi giustizia. Il bilancio della controffensiva è di 53 feriti tra cui diciannove tra i migranti e diciotto tra le forze dell'ordine. Nel corso della caccia sono stati gambizzati immigrati, sulla strada per Laureana di Borrello un altro africano è stato colpito con proiettili da caccia all'avambraccio; un uomo di Rosarno è stato denunciato per aver sparato in aria con il fucile nel corso delle proteste, un altro uomo invece veniva arrestato dopo aver cercato di aggredire africani e militari con il suo escavatore.

soluzioni alloggiative dignitose (messe a disposizione o dai privati o recuperate dal patrimonio immobiliare pubblico) e la conclusione di protocolli d'intesa per la programmazione e la fornitura, anche da parte dei privati interessati, dei servizi di trasporto adeguati alle esigenze del settore[90]. Infine, come vedremo nel paragrafo successivo, sono preziose quelle strategie lungimiranti di gestione dei flussi migratori orientate a favorire l'esigenza di ripopolamento e riqualificazione di quei borghi rurali, adatti ai lavoratori stanziali, anche attraverso la partecipazione degli stessi lavoratori alla ristrutturazione e cura dei luoghi.

10. Il c.d. "*Modello Riace*"

Prima di analizzare il modello oggetto del presente paragrafo occorre fare una doverosa premessa: il ripopolamento dei piccoli borghi italiani rappresenta, oggi, una tra le sfide più importanti che gli amministratori locali sono chiamati a giocare[91]. Numerosi sono, ormai, gli esempi di politiche di ripopolamento poste in essere in varie realtà sparse per tutta la penisola. Quella di Riace rappresenta, senza dubbio, una modalità originale di perseguire tale obiettivo. A tal proposito vale la pena sottolineare, sin da subito, come le "*nuove popolazioni*" debbano ormai essere considerate fondamentali per lo sviluppo delle c.d. "aree interne" per almeno tre motivi. Queste ultime, infatti, attraverso tali esperienze virtuose, riescono a promuovere lo sviluppo delle aree marginali attraverso la costituzione di legami affettivi, culturali ed economici con la popolazione autoctona. Infatti, se adeguatamente integrate, le nuove popolazioni sono in grado di generare valore territoriale attraverso reti di relazione "lunghe", capaci di connettere gli spazi marginali agli spazi urbani e con essi le risorse locali a quelle nazionali. Inoltre, lo scopo ultimo di tale strategia è proprio il potenziamento della struttura demografica di queste aree che può essere raggiunto "*attraverso l'aumento della presenza di immigrati in età attiva o un aumento delle classi in età lavorativa*"[92].

Il piccolo comune di Riace, in provincia di Reggio Calabria[93], all'inizio del nuovo millennio contava circa 600 abitanti: un lento e inesorabile spopolamento iniziato a partire dagli anni sessanta. Il 1998, con l'arrivo di una nave con circa 300 profughi curdi, rappresenta l'*incipit* che porterà alla nascita di associazione "*Riace Città Futura - G. Puglisi*", guidata dal futuro sindaco, lo stesso che, nel 2008, darà vita, grazie all'adesione al sistema Sprar dei vicini centri di Caulonia e Stignano, alla

---

[90] A tal proposito, al fine di ampliare i servizi esistenti, occorre predisporre albi per l'iscrizione di imprese di trasporto privato che rispettino precisi criteri e *standard* e che prendano in considerazione gli orari e i nastri lavorativi dei lavoratori agricoli per la costruzione di un sistema di trasporto flessibile e dedicato, che sia in grado di adattarsi alle esigenze della produzione agricola garantendo condizioni e mezzi di trasporto adeguati alle esigenze dei lavoratori e delle imprese.

[91] Sul punto si veda J. GAGLIARDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella valorizzazione dei beni culturali: una possibile leva nel processo di riqualificazione territoriale*, in *Ildirittoamministrativo.it*, 2022, p. 38.

[92] Così sul punto si veda A. CALARCO, *cit.*, pp. 131 ss. sia sul concetto delle c.d. "*aree interne*", sia sull'importanza delle strategie di ripopolamento di tali aree. A tal proposito fa riferimento alle considerazioni di F. BARBERA, *Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di policy,* in B. MELONI (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, 2015, e C. CARLUCCI – S. LUCATELLI*, Aree interne: un potenziale per la crescita economica del paese*, in Agriregionieuropa, Ancona, n. 34, 2013.

[93] Dal punto di vista geo-morfologico la zona riacese si inserisce nell'area della Locride, che comprende 42 comuni per una popolazione totale di circa 130mila abitanti. Si tratta di una zona molto problematica della Calabria: la sua morfologia (caratterizzata dalle aspre pendici del massiccio dell'Aspromonte, a cui si giunge attraverso una stretta striscia di terra pianeggiante lungo la costa ionica) ha fortemente condizionato lo sviluppo economico e la struttura degli insediamenti. L'infrastruttura stradale, caratterizzata da una rete di trasporto "*a pettine*", collega i comuni di montagna con l'urbanizzazione più recente sulla costa. La posizione marginale della pianura stessa (isolata dalla principale rete di trasporti regionali), insieme all'isolamento della maggior parte dei centri dell'entroterra, ha condizionato la struttura economica, che rimane fragile ed è ancora basata su attività agricole marginali. La struttura urbana è, quindi frammentata e multipolare, caratterizzata da due distinti tipi di insediamenti: i vecchi centri in montagna, isolati l'uno dall'altro e collegati solo con la costa; la nuova urbanizzazione "lineare" sviluppata lungo la strada principale costiera e la ferrovia. Così sul punto A. CALARCO, *cit*., pp. 137 s. che riporta anche alcuni dati interessanti sulla composizione della popolazione del comune calabrese.

c.d. "*Dorsale dell'Ospitalità*". Tra le finalità principali vi erano quelle di gestire le pratiche di asilo e ospitalità dei migranti all'interno del progetto Sprar, ma anche quella di far ripopolare il paese riattivando attività artigianali quali la tessitura, il ricamo, la lavorazione del vetro, della ceramica e del legno, della ginestra, del vimini, ma anche attività agricole e imprenditoriali come la preparazione di conserve alimentari e la lavorazione del latte e del pane. Tutti preziosi momenti di interazione tra autoctoni e migranti. Ciò permetteva un progressivo ripopolamento delle abitazioni abbandonate e una riscoperta dei vecchi mestieri e quindi un progressivo ripopolamento dell'area proprio grazie ai migranti e ai loro figli. A partire dal 1999 l'associazione Città Futura riuscì ad ottenere l'assegnazione di alcune case abbandonate del borgo antico per avviare la creazione di quello che sarebbe diventato "*Riace Village*", ossia un sistema di ospitalità diffusa destinato a richiedenti asilo e turisti solidali. Sempre sotto il versante strutturale, furono diverse le iniziative intraprese negli anni immediatamente successivi volte al recupero e alla riqualificazione del borgo storico[94]. Sul versante ambientale, venne potenziato un servizio di raccolta differenziata che prevedeva un sistema di ritiro porta a porta equo e sostenibile[95], venne creata un'apposita isola ecologica e molti furono gli interventi di riqualificazione delle aree verdi. Importante anche l'opera di recupero di una falda acquifera con consequenziale abbattimento dei costi relativi al servizio idrico. Forte impulso anche agli aventi legati alla cultura locale grazie alla previsione di nuovi *festival* (cultura popolare e letteratura calabrese, musica popolare), ma anche cicli di seminari su migrazione e accoglienza, neomeridionalismo, innovazioni amministrative, sviluppo del Sud e contesto locale. Tutte queste iniziative diventarono, così, l'occasione per creare momenti di interazione tra autoctoni e migranti: attività gestite da persone del luogo associate in cooperative, attraverso le quali i migranti possono acquisire competenze da spendere nel mondo del lavoro, oltre che a superare i traumi e ritrovare la fiducia in sé stessi[96].

La tanto discussa istituzione di una "moneta locale" con valore futuro, fiduciario e proiettivo nasceva per far fronte ai cronici ritardi di pagamento dello SPRAR, al fine di garantire ai migranti una propria autonomia economica da esercitare nell'ambito esclusivo del Comune. Infatti, tali "*banconote*", destinate esclusivamente ai richiedenti asilo, potevano essere utilizzate negli esercizi commerciali convenzionati per poi essere rimborsate a questi ultimi dal Comune una volta ricevuti i fondi. Sempre dal punto vista finanziario, venivano espressamente previsti appositi strumenti che si sostanziavano in ulteriori due tipologie di interventi[97]:

- borse lavoro (di circa 600 euro mensili): nei predetti laboratori artigianali venivano impiegati una persona del luogo e un borsista straniero. Lo strumento della borsa lavoro, oltre a permettere un sostanziale accrescimento della quota di risorse destinabile direttamente al lavoratore migrante, oltre ad agevolare la riduzione dei prelievi finanziari e fiscali, ha favorito l'avvio di nuove attività o l'ampliamento di quelle già avviate e ha permesso anche lo sviluppo di un importante turismo scolastico. Ma lo scopo principale di questa iniziativa rimaneva quello di permettere al migrante un corretto inserimento nel nuovo ambiente apparentandosi con uno stile di vita e legare la propria presenza alla rivitalizzazione di attività che andavano perdendosi;

---

[94] Un vecchio frantoio venne ristrutturato, un asilo, che ospiterà 30 bambini di nazionalità diverse, venne finanziato dalla Regione Calabria, e, ancora, venne istituito un ambulatorio, con un pediatra e un ginecologo che svolgevano le loro funzioni in maniera gratuita. Altri progetti quali il consolidamento della collina con micropali per evitare movimenti franosi; la ristrutturazione, con acciottoli in pietra, dei sentieri che portano verso le antiche fontane sede del Parco delle Fontane e una Fattoria Didattica venne istituita come luogo per la valorizzazione della biodiversità. Un ex mattatoio venne trasformato in mediateca comunale, con il recupero del borgo storico che si completava con il restauro delle quattro porte medievali: Porta dell'acqua, Porta Santa Caterina, Porta Spirito Santo, Porta Sant'Anna. Gli interventi interessarono anche la parte costiera del paese, Riace Marina, e riguardarono la riqualificazione di un piccolo tratto di spiaggia con il recupero e la sistemazione a verde attrezzato dell'area "*Bronzi di Riace Promenade*".

[95] Assistito da asini.

[96] G. Messina*, Il borgo dell'accoglienza: Riace,* in Società dei Territorialisti.it*,* 2021*,* p. 6.

[97] *Ibidem.*

- bonus sociale: si trattava di un piccolo fondo di sostegno sociale, circa 250 euro a persona se vive da sola, 230 euro a testa in caso di nucleo familiare con due persone, e così a scalare, mano a mano che il numero dei componenti della famiglia aumentava.

Il modello di amministrazione riacese, nonostante rappresentasse un'esperienza complessa e virtuosa di integrazione, a cui corrispondeva una graduale rivitalizzazione sociale ed economica del tessuto urbano, sociale ed economico, prestava, tuttavia, il fianco a numerose critiche sia in termini di applicazione elusiva delle garanzie previste in sede di contratti pubblici, sia in sede di eccessiva personalizzazione del modello che lo rendeva difficilmente strutturale e replicabile. Dal punto di vista contabile sono state mosse importanti accuse di truffa ai danni dello Stato e dell'Unione Europea per la gestione di fondi pubblici, concussione e abuso d'ufficio, rivolte alla figura del sindaco. Accuse che risultarono determinanti per una brusca interruzione dell'esperienza[98]. Infine, anche la burocratizzazione del progetto, data dalla necessità di rispettare regole più stringenti e un impianto normativo più rigido, dovuta dall'istituzionalizzazione dello stesso all'interno del sistema SPRAR, rappresentava, senza dubbio, un fattore che limitava fortemente il carattere innovativo di alcune esperienze locali.

11. Il c.d. modello "*Mondo di Mezzo*".

La presenza di organizzazioni criminali nella realtà romana rappresentava, già prima dell'inchiesta c.d. "*Mondo di mezzo*", una realtà ben conosciuta. In questo paragrafo ci occuperemo dell'organizzazione criminale conosciuta come "*Mafia Capitale*"[99], portata alla luca proprio grazie alla predetta inchiesta. E lo faremo analizzando, perlopiù, quei profili legati alla gestione dell'accoglienza dei migranti.

Gli investigatori hanno definito quella di Mafia Capitale una struttura organizzativa a reticolo o a raggiera, che si articolava in diversi settori operativi situati nei "*due mondi*" e al centro della quale vi era la figura del suo capo[100]. Le diverse articolazioni non erano necessariamente comunicanti tra loro,

---

[98] Tra i fatti contestati rientrano le modalità, che non passavano attraverso gare pubbliche, con le quali venivano individuate le cooperative che gestivano il progetto e veniva inoltre rilevato che alcune delle abitazioni utilizzate per accogliere i migranti appartenevano a familiari dei soci delle stesse cooperative per cui venivano previsti canoni di affitto superiori alla media rispetto agli standard locali. Contestata anche la gestione dei bonus ricevuti dai migranti per cui non esisteva una fatturazione completa. Tra i fatti contestati vi sarebbero poi anche delle irregolarità nell'affidamento del servizio di raccolta differenziata, così come presunti "matrimoni di convenienza" tra cittadini del posto e donne straniere, per favorire illecitamente la permanenza di queste ultime nel territorio italiano.

[99] Il carattere di associazione di stampo mafioso riconosciuto dalla sentenza di appello sarà poi escluso dalla sentenza di Cassazione dell'ottobre 2019. Per una ricostruzione circa il carattere mafioso dell'organizzazione, poi escluso dalla Cassazione, si veda A. APOLLONIO, ***Essere o non essere "Mafia Capitale".*** *Commento a Cass., sez. VI, 22 ottobre 2019 (dep. 12 giugno 2020), n. 18125*, in *giustiziainsieme.it*. Ai nostri fino può essere utile ricordare alcuni elementi peculiari tra tale organizzazione e la storica "Banda della Magliana", tra cui:

- il legame con appartenenti ai movimenti eversivi della destra romana, che si è evoluto in parallelo con la carriera politica o all'interno degli enti pubblici di alcuni suoi principali esponenti;
- il rapporto paritetico con i rappresentanti sul territorio romano delle organizzazioni mafiose tradizionali;
- la protezione derivante da legami occulti con apparati istituzionali;
- il perdurante legame con la criminalità comune di strada (rapinatori, usurai, spacciatori etc.).

Nonostante tali tratti comuni, l'organizzazione, negli anni, ha assunto una fisionomia del tutto originale, raggiungendo uno stadio di evoluzione avanzato, nel quale il ricorso alla violenza e ai reati tipici delle organizzazioni mafiose è ridotto al minimo indispensabile.

[100] L'Organizzazione, infatti, ha in qualche modo sviluppato e messo a sistema quelle che erano le caratteristiche e il ruolo del suo capo all'interno del sistema criminale romano degli anni '80, cioè quello di *trait d'union* tra mondi diversi: quello del crimine, quello dell'alta finanza, quello della politica. Secondo il gip che si è occupato delle indagini preliminari, infatti, il "*capo e organizzatore, sovrintende e coordina tutte le attività dell'associazione, impartisce direttive agli altri partecipi, fornisce loro schede dedicate per le comunicazioni riservate, individua e recluta imprenditori, ai quali fornisce protezione, mantiene i rapporti con gli esponenti delle altre organizzazioni criminali operanti su Roma nonché con*

anzi, spesso erano tenute separate appositamente per permettere al vertice, e alla sua ristretta cerchia di collaboratori, il controllo totale sulle svariate attività dell'associazione. Questo genere di struttura, secondo gli investigatori, permetteva di rapportarsi contemporaneamente, quasi sempre in posizione sovraordinata, con i massimi esponenti della pubblica amministrazione capitolina, con esponenti dei servizi segreti, delle forze dell'ordine, con i capi storici delle organizzazioni criminali tradizionali attive nella Capitale, ma anche con i criminali di strada[101]. Una sorta di amministrazione parallela, ma illecita, dotata di proprie sedi sociali, di una propria contabilità (occulta e idonea a documentare i flussi finanziari illeciti, le loro destinazioni, anche nella direzione della pubblica amministrazione), ma anche di modelli organizzativi, anch'essi illeciti, che si avvalevano di protocolli operativi finalizzati alla commissione dei reati, con separazione di competenze e distinzione di ruoli, e ad affrontare il rischio legalità, essenzialmente legato alla scoperta dei reati perpetrati che prevedevano anche vere e proprie attività di *risk assessment* e *risk management*[102].

Per l'organizzazione, il *business* dei migranti, rappresentava un affare oltremodo fruttuoso capace di generare un giro di affari che si aggirava attorno ai 40 milioni di euro annui. Per i vertici, infatti, tutto ciò ha sempre e solo rappresentato una grande opportunità per accrescere i suoi traffici criminali, avvalendosi dei fondi pubblici e comunitari destinati ai centri d'accoglienza. Negli anni, infatti, è stata capace di trasformare un'emergenza umanitaria, come quella dei c.d. "*barconi della speranza*", in un *business* altisonante[103]. *Business* che vedeva tra i suoi attori principali, da un lato, il consorzio di cooperative deputate a gestire vari servizi fondamentali della realtà capitolina, tra cui proprio anche i centri di accoglienza migranti, e, dall'altro figura amministrative apicali capaci di orientare i flussi di migranti proprio verso i centri gestiti dalle predette cooperative. Tali figure assicuravano, infatti, alle cooperative del consorzio quanti più migranti possibili ai fini di incassarne i compensi giornalieri che oscillavano tra i 30 e i 45 euro a persona, per un introito sicuro di circa 20 mila euro al giorno. Le stesse figure si sarebbero adoperate anche per la ripartizione delle quote di mercato tra le predette cooperative e le cooperative facenti capo all'area cattolica attraverso un vero e proprio "*patto di accoglienza*" che prevedeva una spartizione "*50/50*" del mercato dei migranti capitolino[104].

---

esponenti del mondo politico, istituzionale, finanziario, con appartenenti alle forze dell'ordine e ai servizi segreti". Tale figura si avvaleva di referenti in grado di gestire *"una rete di cooperative"* operanti nei *"settori della raccolta e smaltimento dei rifiuti, dell'accoglienza dei profughi e rifugiati, della manutenzione del verde pubblico e negli altri settori oggetto delle gare pubbliche aggiudicate anche con metodo corruttivo".* In altre parole, l'organizzazione funzionava come una vera e propria cerniera, una sorta di Mondo di mezzo, tra "*il mondo dei vivi e il mondo di sotto, quello dei morti, là dove tutto si incontra e tutto di mischia".*

[101] Per la struttura della organizzazione Mafia Capitale si veda ancora www.wikimafia.it, che a tal proposito fa riferimento alle considerazioni di F. COSTANTINI, *Ordinanza di applicazione di misure cautelari - Procedimento Penale n. 30546/10 R.G.N.R.*, Tribunale di Roma - Ufficio VI GIP, 2014, p. 33.

[102] In particolare, era possibile ravvisare i seguenti rami di attività:

- il ramo criminale: usura, estorsione, recupero crediti con metodi violenti, traffico d'armi;
- il ramo imprenditoriale: settore edilizio, del movimento terra, della somministrazione di pasti, grazie alla collaborazione di esponenti del mondo imprenditoriale capitolino insospettabili, ma secondo la Procura asserviti al sodalizio criminale;
- il ramo della pubblica amministrazione: appalti pubblici nel settore dell'emergenza abitativa, degli immigrati, della raccolta e del riciclo dei rifiuti urbani, ottenuti grazie a soggetti che rivestivano cariche pubbliche di natura elettiva o amministrativa di enti pubblici, oltre ad imprenditori prevalentemente attivi nel settore cooperativo.

[103] "*Tu c'hai idea de' quanto ce guadagno sugli immigrati? Il traffico de' droga rende meno*".

[104] Dalle dichiarazioni di uno dei facilitatori: "*Svolgevo una funzione di raccordo tra le sue cooperative, il ministero degli Interni e i funzionari della Prefettura, un mondo con il quale le cooperative del consorzio faticavano ad instaurare un dialogo costante*". Secondo i giudici tale figura ha attraversato negli anni "*in senso verticale ed orizzontale tutte le amministrazioni pubbliche più significative nel settore dell'emergenza immigrati*". Tale figura, in quanto componente del Tavolo di coordinamento nazionale sull'accoglienza per i richiedenti e titolari di protezione internazionale insediato al ministero dell'Interno, era capace di orientare le decisioni di quest'ultimo organismo dirottando un numero cospicuo di migranti verso centri d'accoglienza gestiti dal gruppo di cooperative con le quali era colluso, assicurando ingenti guadagni ad un "cartello d'imprese" che eludessero la partecipazione di imprese concorrenti per l'assegnazione dei relativi appalti.

Alla guida dell'intero consorzio una vera e propria *holding*[105] che controllava direttamente ben tredici cooperative[106]. Quest'ultima era dedita alla cura di parchi ed aree verdi, piccoli interventi di manutenzione, raccolta di rifiuti, pulizia delle strade, ma anche alla gestione dell'accoglienza di migranti in Italia e alla relativa integrazione sociale delle persone meno fortunate all'interno del Paese, nonché delle questioni relative all'emergenza freddo e all'emergenza abitativa per Msna e richiedenti asilo.

12. Conclusioni.

Le considerazioni sin qui riportate ci permettono ora di comprendere meglio il senso degli interrogativi iniziali. Come già anticipato, obiettivo del presente elaborato è quello di individuare pregi e difetti della disciplina muovendo dall'osservazione critica del suo momento applicativo. Come abbiamo visto, la gestione dei flussi migratori fa emergere profili patologici sia in sede di fenomeni corruttivi che si annidano all'interno del sistema di *procurement,* per cui la PA è chiamata a svolgere un ruolo di prevenzione e contrasto, sia in sede di sfruttamento lavorativo che spesso si traduce nelle note vicende di caporalato.

L'attenzione verso le procedure di *procurement* è doverosa in un settore che, per la sua particolare natura, richiede un delicato "contemperamento" tra i principi di solidarietà e sussidiarietà e quelli volti alla tutela della concorrenza[107]. Come abbiamo visto, già la fase di programmazione sconta una diffusa propensione, da parte delle prefetture, a rinegoziare, talvolta, un'accoglienza di qualità con un'accoglienza di quantità, volta a garantire la predisposizione del maggior numero di posti possibili in tempi, tipicamente, molto brevi. Alla difficoltà nel prevedere con precisione il fabbisogno dei servizi di accoglienza e nel preventivare l'entità del loro finanziamento si affianca, di fatto, un disincentivo ad un'accurata fase di programmazione che permette il ricorso a procedure d'urgenza oltre il fabbisogno fisiologico. Assai delicata e soggetta a facili abusi è, altresì, la fase di progettazione, che consente ora di restringere ora di allargare l'ingresso al settore dei predetti servizi, a seconda dell'esigenza, anche a soggetti gestori di minore affidabilità. Come abbiamo visto, già la scelta della procedura di gara da utilizzare rappresenta un indice importante di apertura al mercato. Scelte, altresì, delicate sono rappresentate dalla definizione dei requisiti di capacità tecnica ed economico-finanziaria per la partecipazione alla gara e dai criteri per l'attribuzione dei punteggi per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per entrambi, nonostante sia lasciata ampia discrezionalità alla stazione appaltante, la loro definizione non deve risultare manifestamente irragionevole, non pertinente e non proporzionale alla natura delle prestazioni da affidare. La scelta di non suddividere la gara in lotti, e quindi di appaltare con un'unica procedura e a un unico operatore economico una pluralità di attività eterogenee (lavori, servizi e forniture), per quanto funzionali alla gestione di un centro di accoglienza per richiedenti asilo, se non opportunamente motivata in sede di determina a contrarre, appare anch'essa in contrasto con i principi di economicità, efficacia,

---

[105] Si fa riferimento alla *Cooperativa Onlus 29 Giugno*, nata nel 1985.

[106] Le coopertaive controllate erano le seguenti: Consorzio sociale Coin, Sarim Immobiliare, Eriches 29 consorzio di cooperative sociali, Tolfa care, Consorzio raccolta differenziata Roma scarl, Consorzio Raccolta differenziata Roma due, Consorzio Raccolta Differenziata tre, Consorzio Prassi (in liquidazione); Si.Al service, Consorzio Città dell'Altra economia, 29 Energy Green srl. Tutte società nate a Roma dagli anni novanta in poi, a cui nel 2011 si aggiunge, il Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa,che questa volta ha sede a Bologna.

[107] G. A. GIUFFRÈ, *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza, cit.*, p. 21 che sul punto fa riferimento a L. MAZZEO, *Gli appalti (e le concessioni) nei servizi sociali: un regime – non troppo - "alleggerito" frutto di una "complicata semplificazione"*, in *Urb. app.*, 2016, p. 1001. L'Autore, nel merito, riporta anche la sent. Corte di Giustizia dell'Unione europea, 11 dicembre 2014, C-113/13, con la quale veniva ribadito come il punto di equilibrio fra concorrenza e sussidiarietà doveva essere "*subordinato alla condizione che il volontariato contribuisca in modo effettivo al perseguimento delle finalità sociali e degli obiettivi di solidarietà, non permettendosi quindi che le deroghe al principio della competizione economica celino in realtà vantaggi indebiti per gli enti del terzo settore*".

imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità e finisce per dimostrarsi una scelta fortemente limitativa della concorrenza e affatto conveniente per la stazione appaltante rappresentando, di fatto, un'effettiva barriera all'ingresso per gli operatori economici di piccola o media dimensione, o per quelli specializzati nell'esecuzione di un solo tipo di prestazione[108]. L'abuso dello strumento della proroga tecnica contribuisce all'innalzamento delle predette barriere all'entrata in un settore, già di per sé, caratterizzato da un tasso di *turn over* piuttosto basso e contribuisce a generare vere e proprie rendite di posizione. L'istituto, invece, dovrebbe rivestire carattere di temporaneità ed eccezionalità al fine di assicurare il principio di continuità dell'azione amministrativa, ed al fine di evitare l'interruzione delle attività in atto, per il solo tempo necessario a consentire l'espletamento della procedura di evidenza pubblica (che al momento dell'atto di proroga, ricordiamolo, deve essere già stata avviata) rischiando, invece, che il tutto si traduca in un'illegittima fattispecie di affidamento senza gara e, così, in una violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza.

Anche la fase di controllo è assai delicata in quanto presta facilmente il fianco a episodi corruttivi per celare mancanze e anomalie. A tal proposito si è ricordato come, soprattutto nella fase esecutiva, sia importante che i controlli non si limitino a mere formalità segnalando soltanto situazioni critiche e/o disservizi, ma piuttosto devono essere orientati a un controllo sostanziale al fine di verificare che le prestazioni rese siano state eseguite correttamente nel rispetto degli *standard* previsti nei Capitolati. Ciò in realtà avviene molto raramente: anzi, i contratti di *global service* celano, da un lato, comportamenti fraudolenti che si traducono in indebiti risparmi per l'appaltatore che, nel corso del tempo, data la vaghezza del capitolato e la difficoltà nei controlli, inizia a ridurre sensibilmente gli *standard* qualitativi delle prestazioni creando così indebiti risparmi che possono essere utilmente reinvestiti per elargire tangenti sotto varie forme ai vari soggetti coinvolti e, dall'altro, rappresentano (data la qualifica non elevata richiesta) un'occasione per le organizzazioni criminali di creare occupazione e quindi di rafforzare, ancor di più, il controllo ed il governo del territorio di riferimento.

L'esigenza di un salto di qualità in termini di monitoraggio e controllo del rispetto degli *standard* qualitativi delle prestazioni erogate è ben rappresentata dalla relazione dell'apposita Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, che ha approvato il 21 giugno 2017 incentrata sulle vicende del CARA di Mineo. Gli aspetti rilevati da quest'ultima sono, perlopiù, una fotografia dei crucci di cui risente l'intero sistema. La predetta relazione ravvisa, infatti, una drammatica carenza di *standard* compatibili con il rispetto della dignità e dei diritti della persona a causa di precarie condizioni igienico-sanitarie, carenze nel servizio medico interno e per l'insufficienza dei servizi relativi a mediazione linguistico-culturale, consulenza legale, sostegno psicologico, attività di formazione ed orientamento all'integrazione. Tutto ciò aggravato dalla mancanza di spazi di socialità e dall'impossibilità di svolgere qualsiasi attività. Anche le norme di sicurezza risultano spesso insufficienti: la vigilanza è demandata ai vari gruppi etnici, il che avrebbe permesso la comparsa di un'economia sommersa ed alternativa interna al centro, fenomeni di sfruttamento, traffico di droghe, prostituzione ed altre attività non autorizzate, ma tollerate dai gestori. Si tratta, inoltre, come abbiamo visto, di centri spesso isolati, situati lontano da vie di comunicazione e con mezzi di trasporto spesso carenti, escludendo così ogni possibile forma di integrazione con il territorio circostante. Perlopiù, la gestione di tali realtà viene demandata alle autorità locali, spesso

[108] *Ibidem*, p. 28 che sul punto riporta le indicazioni che si desumono dalle linee guida ANAC secondo le quali "*l'indicazione dell'unicità della gestione non può compromettere la necessaria apertura alla concorrenza*", soprattutto per gli appalti di una certa complessità ed entità economica, né può impedire di procedere ad una aggiudicazione per lotti separati "*ove le attività messe a gara, specie se non prettamente rientranti nell'assistenza e nell'accoglienza alla persona, si caratterizzano per una loro autonomia funzionale e per un valore economico tale da ritenere rispondente sia ai principi di economicità e di efficacia sia al principio di concorrenza, la ricerca del più ampio confronto concorrenziale sul singolo servizio o fornitura in affidamento*".

impreparate e maggiormente permeabili a fenomeni corruttivi[109]. Infine, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, tra le attività più importanti vi è senza dubbio quella che presuppone un accurato controllo delle entrate e delle uscite. Attività che ha importanti ripercussioni, oltre che per motivi di ordine pubblico, anche per evidenti ragioni finanziarie in quanto strettamente connessa a una corretta quantificazione dei compensi giornalieri, dei *pocket money* e, persino, dai pasti da erogare ed è per questo che non vi è alcun incentivo ad una corretta quantificazione.

Sotto il versante dello sfruttamento lavorativo appare, ormai, chiaro come le imposizioni del processo produttivo moderno, dominato da GDO e multinazionali, prevedono l'affermarsi di logiche di sfruttamento che spesso si traducono nelle note vicende di sfruttamento lavorativo e caporalato. Infatti, da quanto sinora emerso non vi è affatto un reale incentivo a garantire un'effettiva integrazione dei migranti, viceversa, si assiste ad una vera e propria ghettizzazione degli stessi per indirizzarli verso quei settori (ad esempio agroalimentare, soprattutto per la fase di raccolta), o più genericamente verso quelle attività lavorative, identificati come "*lavori delle 3D"*. Infatti, non di rado i migranti vengono relegati in sistemazioni che denotano condizioni abitative, quantomeno, precarie e, pertanto, un disagio abitativo grave, se non estremo, che, assieme a iponutrizione e intossicazione da fitofarmaci, oltre che mettere a repentaglio la vita degli stessi migranti rappresenta, senza dubbio, il principale ostacolo a una reale integrazione che non vi è alcun interesse a raggiungere. Il tutto è aggravato dalla presenza di vere e proprie organizzazioni criminali che si adoperano sia nel trasporto sia nell'occupazione clandestina di immigrati. Una volta arrivati, i lavoratori vengono tenuti sotto stretta sorveglianza di tipo militare, lavorando per estinguere il debito nei confronti dei trafficanti che li hanno condotti in Italia. Ciò comporta, quantomeno, una compressione salariale che diventa un vantaggio competitivo decisivo per l'impresa mafiosa che è reso possibile dall'esasperazione delle suddette logiche di ipersfruttamento che potrebbero essere, quantomeno, attutite attraverso il ricorso a una filiera più corta che eviti dispersioni di valore e alla vendita dei prodotti a consumatori consapevoli[110]. Soprattutto in agricoltura, la predisposizione di servizi specializzati per l'intermediazione del lavoro con capacità di adattamento e risposta repentine, un'attenta analisi e un accurato monitoraggio dell'andamento della domanda di lavoro, la mappatura dei territori e dei fabbisogni, anche in base alla stagionalità richiesta, permetterà di identificare le aree a rischio (basso, medio e alto) di sfruttamento lavorativo e servirà per dare priorità agli interventi di prevenzione, contrasto, protezione e assistenza. Così come giocherà un ruolo determinante nel contrasto al fenomeno il rafforzamento e l'espansione dei servizi ispettivi e un coordinamento più efficace tra tutti gli organi di vigilanza. A livello logistico la vera sfida sta, da un lato, nella capacità di eliminare gli insediamenti spontanei sostituendoli con soluzioni alloggiative che permettano condizioni di vita dignitose e, dall'altro, nell'erogazione di servizi di trasporto adeguati alle esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici. I fattori chiave per una strategia di successo passano, oggi, per la creazione di un sistema di incentivi al ricorso a quote di ingresso legali accompagnato da appositi percorsi di reinserimento lavorativo personalizzati al fine di assicurare una rapida transizione delle vittime di sfruttamento a lavori dignitosi[111].

Infine, le due vicende analizzate in chiusura del lavoro ci permettano anch'essi importanti spunti di riflessioni sia in merito ai punti di forza e debolezza di un modello amministrativo di accoglienza e integrazione evoluto ed utilizzato come leva per favorire il ripopolamento di aree rurali pressoché

---

[109] Per una sintesi sulla conclusione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle vicende del CARA di Mineo si veda F. CASELLA, *Commissione di inchiesta sui migranti: relazione sul Cara di Mineo*, in *avvisopubblico.it*.

[110] Il ricorso a una filiera corta garantirebbe un reddito più equo agli agricoltori evitando che i prezzi bassissimi si traducano in sfruttamento della manodopera. Infatti, la riduzione di numerosi passaggi nella filiera permetterebbe di ridurre sensibilmente sia i costi di trasporto, sia quelli di immagazzinamento e conservazione, consentirebbe un *feedback* continuo tra consumatori e produttori in merito alla qualità del prodotto e renderebbe i pagamenti certamente più rapidi rispetto ai tempi praticati dalla GDO.

[111] Per una trattazione esaustiva degli assi strategici e delle azioni prioritarie di contrasto allo sfruttamento si veda *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 – 2022, cit.*, pp. 21 ss.

abbandonate; sia, come nel caso dell'inchiesta c.d. "*Mondo di Mezzo*", dell'esistenza di una vera e propria area grigia in cui diventa sempre più difficile distinguere politici e funzionari onesti da quelli corrotti in una crescente commistione di competenze e interessi. Area grigia che dopo aver assunto una propria configurazione tende ad acquisire anche una propria autonomia e a funzionare in modo inerziale, ossia per forza propria: quella che le deriva dalle relazioni che la costituiscono[112]. Una nebulosa dai confini mobili e variabili, ma che tende a affermare la logica collusivo-corruttiva attraverso la patologia amministrativa.

[112] R. SCIARRONE, *Il Mondo di Mezzo e l'area grigia*, in *Il Mulino – Rivista on line*, 2017.

IL PERIMETRO DELLA RESPONSABILITÀ PER COLPA NEL DANNO ERARIALE ALLA LUCE DELL'ATTUALE CONTESTO NORMATIVO – GIURISPRUDENZIALE[1]

di Ludovico Castiglione
Dottorando di ricerca in Diritto Amministrativo
Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

SOMMARIO

1. Il contesto normativo di riferimento e la decisione della Corte costituzionale.
2. Evoluzione e caratteri della responsabilità amministrativo contabile.
3. La tipizzazione della colpa e i potenziali impatti sull'azione amministrativa.
4. Le "due anime" della Corte dei conti verso nuovi equilibri. Responsabilità solo per dolo; controlli più "collaborativi".
5. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT

La Corte Costituzionale, con la decisione 132 del 6 giugno 2024, offre l'opportunità di riaprire il dibattito sulla possibilità di condividere il rischio delle attività di un agente pubblico, per arrivare ad un bilanciamento corretto e rendere la responsabilità erariale uno stimolo all'azione amministrativa e non un ostacolo ad essa. L'articolo tratta dei profili evidenziati dalla sentenza sottolineando i passaggi che comunque appaiono meno convincenti

The extension of liability for negligence in the damage of public treasury in light of the current regulatory and jurisprudential context
The constitutional Court, with ruling No. 132 of 6 June 2024, offers the opportunity to reopen the debate on sharing the risk of the activity between the apparatus and the public agent, in order to find a proper balance and make liability a reason for stimulating and not a disincentive to action. The present paper tries to offer useful hints for a reflection on the systemic impact profiles of the principles affirmed by the ruling itself, underlining the passages that are notably less convincing.

1. Il contesto normativo di riferimento e la decisione della Corte costituzionale.

Un filo rosso unisce la sentenza n. 132 del 16 luglio 2024 della Corte costituzionale, che ha respinto le censure di illegittimità costituzionale sollevate nei confronti della legge che ha transitoriamente limitato la responsabilità amministrativa del funzionario pubblico davanti alla Corte dei conti e l'adottanda normativa[2] del progetto di legge Foti C1621[3], che intende apportare modifiche radicali

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it

[2] L'AC 1621 del 19 dicembre 2023 recante *"Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale"* sul cui contenuto si sono tenute a fine luglio e agli inizi di agosto 2024 le audizioni alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia.

[3] La proposta di legge C. 1621, composta da quattro articoli, apporta una serie di modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 e al codice della giustizia contabile (di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174) e introduce ulteriori disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale. Le disposizioni di cui all'articolo 1, in particolare, sono principalmente preordinate: ad estendere il campo di applicazione delle fattispecie che limitano la responsabilità amministrativa soltanto ai fatti e alle omissioni che siano sostenuti dall'elemento soggettivo del dolo; a introdurre forme di copertura assicurativa per danno erariale; ad ampliare il novero dei contratti di appalto sottoponibili al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, facendovi peraltro rientrare espressamente i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e i provvedimenti conclusivi delle procedure

alla disciplina dei controlli e della responsabilità amministrativo-contabile, andando ad incidere sulla natura e sulla *ratio* dei relativi istituti.

Il delicato tema sul quale è stata chiamata a pronunciarsi la Consulta riguarda la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, d.l. n. 76/2020 che, al momento dell'ordinanza di remissione, così recitava: "*Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*".

Si tratta, dunque, di una norma che ha notevolmente limitato la responsabilità amministrativo contabile per i fatti commessi dalla sua entrata in vigore e (a seguito dell'ultima modifica[4]) fino al 31 dicembre 2024, alle ipotesi in cui la produzione del danno derivi da una condotta dannosa consapevole e voluta dal soggetto agente.

Il caso giudiziario che ha portato alla rimessione dinanzi la Corte costituzionale animando nuovamente l'annoso dibattito dottrinario circa l'ambito di applicazione della responsabilità amministrativo-contabile[5], attiene ad una condotta commissiva foriera di danno erariale compiuta da alcuni militari convenuti (di oltre due milioni di euro).

Più in particolare, tale condotta commissiva si è prodotta nel periodo tra il 7 maggio 2010 e il 20 gennaio 2021, in conseguenza di un ammanco di cassa dovuto a plurime riscossioni di assegni non autorizzati, co-firmati, poi indebitamente riscossi dal cassiere.

---

di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione relativi ai contratti connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC).
Quanto all'articolo 2, vengono disciplinate le modalità con le quali la Corte dei conti è chiamata ed esercitare una nuova competenza consultiva in materie di contabilità pubblica, legittimandola ad esprimere pareri anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. L'articolo 3 introduce, poi, una misura sanzionatoria pecuniaria a carico dei responsabili dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC al fine di sollecitarne la conclusione, mentre l'articolo 4 modifica il codice di giustizia contabile in materia di spese processuali, disponendo che quelle relative ai giudizi per responsabilità amministrativa effettivamente sostenute siano rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza, laddove i relativi procedimenti risultino conclusi con sentenza o provvedimento che escludano la responsabilità.

[4] Art. 8, comma 5 bis, d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, nella L. 23 febbraio 2024, n. 18.

[5] Come noto, già con la sentenza 18 gennaio 2022, n. 8 della Consulta sul reato di abuso d'ufficio si intravedeva la piena legittimità degli interventi restrittivi/garantisti del d.l. n. 76/2020 ispirati alla "fuga dalle responsabilità". Ed infatti, si legge ai punti 2.4 e 2.5 della motivazione che *"Per opinione ampiamente diffusa, deve individuarsi, infatti, proprio in tale stato di cose una delle principali cause della sempre maggiore diffusione del fenomeno che si è soliti designare come "burocrazia difensiva" (o "amministrazione difensiva"). I pubblici funzionari si astengono, cioè, dall'assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta "paura della firma"). A questi fini, poco conta l'enorme divario, che pure si è registrato sul piano statistico, tra la mole dei procedimenti per abuso d'ufficio promossi e l'esiguo numero delle condanne definitive pronunciate in esito ad essi. Il solo rischio, ubiquo e indefinito, del coinvolgimento in un procedimento penale, con i costi materiali, umani e sociali (per il ricorrente clamore mediatico) che esso comporta, basta a generare un "effetto di raffreddamento", che induce il funzionario ad imboccare la via per sé più rassicurante. Tutto ciò, peraltro, con significativi riflessi negativi in termini di perdita di efficienza e di rallentamento dell'azione amministrativa, specie nei procedimenti più delicati. 2.5.- Benché l'esigenza di contrastare la "burocrazia difensiva" e suoi guasti, agendo sulle cause del fenomeno, fosse già da tempo avvertita, la scelta di porre mano all'intervento è maturata solo a seguito dell'emergenza pandemica da Covid-19, nell'ambito di un eterogeneo provvedimento d'urgenza volto a dare nuovo slancio all'economia nazionale, messa a dura prova dalla prolungata chiusura delle attività produttive disposta nella prima fase acuta dell'emergenza. Si allude al d.l. n. 76/2020, correntemente noto come "decreto semplificazioni"".*

Il danno erariale veniva, *in primis,* quantificato in euro 2.413.150,00 per il cassiere, convenuto in via principale, a titolo di dolo, per il quale non si sono posti dubbi sull'applicazione della responsabilità amministrativa.

Vi era, poi, una responsabilità sussidiaria a titolo di colpa grave quantificabile in euro 2.013.350,00 per gli altri convenuti che, nel periodo in contestazione, avevano svolto i ruoli di capi del servizio amministrativo e della gestione finanziaria sui cui grava, al pari del cassiere, la responsabilità della gestione dei fondi e l'obbligo di firma congiunta degli assegni.

In sintesi, secondo la Procura regionale per la Campania, questi ultimi convenuti avrebbero *"illecitamente apposto la seconda firma di traenza sugli assegni determinativi delle ingiustificate e dannose fuoriuscite, senza operare le debite verifiche sulla regolarità e correttezza del procedimento di spesa".*

Con ciò, assumendo un comportamento attivo/commissivo assistito da elemento soggettivo di colpa grave.

Dunque, per i convenuti chiamati a rispondere, in via sussidiaria, per colpa grave la norma temporanea del cosiddetto "scudo erariale" determinerebbe:

- l'esenzione da responsabilità per coloro che hanno apposto, con colpa grave, la seconda firma per il (solo) periodo successivo al 17 luglio 2020, restando invece imputabile per il periodo dal 2010 al 17 luglio 2020;
- la responsabilità amministrativa per l'intero arco temporale 2010-2021 di coloro che hanno violato gli obblighi di controllo a cui erano tenuti in qualità di responsabili del servizio amministrativo e della gestione finanziaria, così non impedendo l'illecita sottrazione, che risponderebbero per colpa grave omissiva.[6]

Orbene, siffatta condotta commissiva, qualora si fosse considerata la norma in questione costituzionalmente legittima, avrebbe portato ad una assoluzione dei predetti convenuti.

Nell'ordinanza di remissione veniva chiarito, in particolare, che tale previsione normativa è inserita *"nell'ambito della legislazione di tipo emergenziale, che aveva come scopo espresso quello di rispondere all'esigenza di gestione e superamento della pandemia da covid 19".* Essa, tuttavia, *"si pone in contrasto con i principi sopra indicati, perché la sua portata ampia appare irragionevole nell'attuale sistema di pesi e contrappesi fondato sull'inscindibile binomio potere/responsabilità tipico anche del diritto euro-unitario".*

Il giudice *a quo*, evidenzia che si tratta di una norma con portata "generalista" apparendo, pertanto, *"irragionevole, sproporzionata nella misura e non funzionale alla finalità dichiaratamente perseguita, realizzando un generalizzato scudo erariale".*

Ed infatti, la suddetta norma finisce per limitare la responsabilità amministrativa, non solo per le fattispecie relative al superamento della pandemia e al rilancio dell'economia, ma anche per tutte le fattispecie, ivi incluse *"quelle di sottrazione fraudolenta e per scopi personali di somme dell'amministrazione, senza che eserciti alcuna influenza sui fatti la circostanza che essi si sono succeduti anche durante la pandemia".*

In conclusione, secondo il giudice rimettente, l'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020 violerebbe gli artt. 97 e 81 della Costituzione, in quanto la norma rende "legittime e lecite" condotte commissive gravemente colpose in violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa e in violazione del buon andamento.

Si porrebbe in contrasto, poi, con l'art. 103, Cost., in quanto sottrae alla giurisdizione della Corte dei conti le ipotesi di responsabilità per condotte attive gravemente colpose a far data dalla sua entrata in vigore.

---

[6] Così, D. BOLOGNINO*, Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario,* in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni, 2024*, fasc. 2, p. 152, alla quale si rinvia per una dettagliata ricostruzione dei contenuti dell'ordinanza di rimessione n. 228 del 2023 della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania.

Vieppiù, la norma in esame pare in netta violazione dell'art. 28, Cost., che, come noto, sancisce il principio di responsabilità dei funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici. Da ultimo, l'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020 violerebbe l'art. 3, Cost., in quanto creerebbe una discriminazione sia da un punto di vista temporale (*ante* e *post* il 17 luglio 2020), sia tra coloro che hanno obblighi di controllo e vigilanza e coloro che hanno compiti di gestione attiva[7].

La Corte costituzionale, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale, ha chiarito che il cosiddetto scudo erariale può considerarsi legittimo solo se temporaneo: statuizione che assume particolare rilievo soprattutto alla luce dell'intervento del Legislatore che metterà fine alla sequela di norme che dal giugno 2020 ne hanno prorogato la vigenza.

A tal riguardo, è utile rievocare, molto sinteticamente, il punto di vista della Corte che si è tradotto in una serie di suggerimenti rivolti al Legislatore al fine di arginare la cosiddetta "burocrazia difensiva"[8].

Si è consigliato, *in primis*, un'adeguata tipizzazione della colpa grave, posto che, l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori[9].

È stata ritenuta necessaria anche l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce.

Sul punto, ha osservato la Consulta che *"l'opportunità del cosiddetto "tetto" non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente ex ante per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile".*

Sono stati suggeriti, poi, degli spunti conformi all'art. 1 della proposta di legge Foti C1621.

In primis, di valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti.

Altro monito rivolto al Legislatore è di valutare, parallelamente, la realizzazione del rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni.

---

[7] Sul punto, la Corte evidenzia come anche *«l'esercizio della funzione di controllo, al pari di quella di amministrazione attiva, può esplicarsi sia in condotte naturalisticamente commissive che omissive: in entrambi i casi, l'esenzione da responsabilità prevista dalla disposizione censurata riguarda esclusivamente le prime, donde l'insussistenza della denunziata disparità di trattamento».*

[8] Per una attenta analisi e definizione di tale fenomeno si rinvia alle osservazioni di M. C. CAVALLARO, *Gli spazi e il ruolo dell'amministrazione pubblica: il problema dell'amministrazione difensiva*, Relazione al Convegno "*Amministrazione difensiva - Regole finanziarie, Corte dei conti, Responsabilità"*, organizzato nell'ambito del progetto FinPA, 19 aprile 2024, dove ha evidenziato che *"La locuzione "burocrazia difensiva" o "amministrazione difensiva" può tradursi in quell'eccesso di passaggi amministrativi effettuati dai singoli funzionari, che hanno delle ricadute anche nelle attività degli apparati nel loro complesso, attraverso i quali si vuole evitare il rischio delle responsabilità amministrative e penali conseguenti alla decisione da assumere. Il fenomeno è assai antico e al tempo stesso assai moderno. È antico, nella misura in cui da sempre il funzionario amministrativo ha avuto il timore di misurarsi con le proprie responsabilità; è moderno perché sicuramente negli ultimi anni ha assunto dimensioni e intensità rilevanti."*

[9] Sul tema della tipizzazione della responsabilità erariale amministrativa, si veda, G. CARLINO, *Le nuove frontiere della giurisdizione contabile*, in Atti dell'incontro di studio in tema di contabilità pubblica nell'occasione dei 70 anni della Corte dei conti in Sicilia, Palermo, 11-12 maggio 2018; F. CERIONI, *I giudizi relativi a fattispecie di responsabilità sanzionatorie,* in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La giustizia contabile. Dal regolamento di procedura al nuovo codice*, Bologna, 2017, 317; S. PILATO, *La responsabilità amministrativa dalla clausola generale alla prevenzione alla corruzione,* Torino, 2019, 341 ss.; N. RUGGIERO, *Le fattispecie tipizzate e la responsabilità sanzionatoria*, in E. SCHLITZER, C. MIRABELLI (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, 387.

Conforme all'art. 1 della proposta di legge in argomento è anche l'incentivazione delle polizze assicurative[10].

La Consulta suggerisce, ancora, di valutare una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale.

Da ultimo, afferma la Corte costituzionale, *"il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali e spesso non coordinate tra loro."*

Va posto in risalto che parte della dottrina si è subito interrogata sulla portata dei suddetti "suggerimenti" evidenziando che compito del Supremo Consesso non dovrebbe essere quello di "pungolare"[11] riforme ritenute appropriate al nostro ordinamento, ma quello tecnico-giuridico di verificare se una legge ordinaria, della cui legittimità si dubita, sia o meno conforme ai precetti costituzionali.

Tuttavia, si ritiene che sia probabilmente eccessivo arrivare a considerare siffatti "suggerimenti" come una erosione del principio di separazione dei poteri dal momento che il bilanciamento cui la Corte costituzionale è frequentemente chiamata a procedere non può basarsi su regole fisse, dovendo essere guidato dal principio di ragionevolezza, i cui criteri sono inevitabilmente influenzati in parte dalla discrezionalità del giudice e dal contesto specifico in cui la decisione viene presa[12].

---

[10] Le polizze assicurative, allo stato attuale, non sono obbligatorie e un analogo incentivo è stato sancito nel nuovo Codice dei contratti pubblici.

[11] Il riferimento è, in particolare, a una efficace analisi della sentenza in commento di V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*, in Rivista Corte dei conti, 2024, fasc. 4, laddove afferma che il citato sforzo dogmatico compiuto dalla Consulta rappresenta una *"atipica e innovativa manifestazione di attività paralegislativa e creativa svolta dalla Consulta, che si è tradotta in una nuova tipologia di sentenza che, in assenza di una qualificazione dogmatica stante la novità espositiva seguita, potremmo definire "sentenza pungolatoria" che va ad aggiungersi alle tipologie già censite in letteratura (interpretative, additive, sostitutive, manipolative etc.). In buona sostanza, accanto alle sentenze di accoglimento e a quelle "di rigetto con monito", che, previa comunicazione, hanno fatalmente un seguito "nelle forme costituzionali" in sede parlamentare ex art. 136, c. 2, Cost., anche questa novella tipologia di sentenza dovrà essere comunicata alle Camere per segnalare la necessità di novelle normative ed il preventivo avallo già dato dalla Consulta a proposte di legge pendenti. Difatti, nella specie, tale innovativa tipologia di sentenza "pungolatoria" configura un evidente e testuale avallo a diversi precetti del progetto di legge Foti C1621 (presentato il 19 dicembre 2023) in discussione nelle aule parlamentari, i cui contenuti innovativi sono, ad oggi, in parte i medesimi che la Corte costituzionale ha già ex ante suggerito con la pronuncia che si annota, avvantaggiandosi così sugli esiti di possibili future (ed ormai già velleitarie) iniziative di remissione ad opera del giudice contabile su previsioni dell'adottando testo in itinere."*

[12] Per una lettura favorevole dei suggerimenti forniti dalla Corte costituzionale, si rinvia sia a L. BALESTRA, *Per un ripensamento della responsabilità erariale e, più in generale, delle funzioni della Corte dei conti,* in *Giurisprudenza Italiana,* 2024, fasc. 4, 2166, sia a F. S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte conti,* 2024, fasc. 4, 1 ss., il quale, su questo concetto, ritiene che *"la Corte non fuoriesce dai limiti del dettato costituzionale, rendendo meno prevedibili le proprie decisioni (come accade con la ragionevolezza o con il bilanciamento), né impone una determinata interpretazione (come accade nelle sentenze interpretative o con gli obiter dictum), né si sostituisce al legislatore (come accade con le "sentenze manipolative") o impone alle Camere un determinato comportamento (come accade con i moniti). Essa, direi quasi all'opposto, si limita a configurare una serie di opzioni normative, configurandole come costituzionalmente possibili per il raggiungimento di uno scopo meritevole di apprezzamento da un punto di vista costituzionale. In questa prospettiva la Corte, in qualche modo, si limita ad indicare un obiettivo, rappresentando in via esemplificativa una pluralità di istituti idonei a raggiungerlo e lasciando quindi libero il legislatore di decidere come, e almeno in parte anche quando, adottare una disciplina "a regime" che possa soddisfare quelle esigenze. Nello stesso tempo la Corte si autovincola e rende prevedibile, in linea con la ratio di fondo del nostro sistema di giustizia costituzionale, la propria giurisprudenza. Posto, infatti, che sarà sempre possibile un vaglio di costituzionalità sul modo in cui il legislatore declinerà nel dettaglio quelle previsioni e sull'equilibrio complessivo raggiunto attraverso l'utilizzazione di alcuni o tutte le misure indicate dalla Corte costituzionale, è evidente che il*

Poste queste premesse, al di là della questione sulla natura della pronuncia della Consulta[13], la questione sulla quale si intende riflettere è se a fronte del nuovo regime che si sta costituendo, sia con la proposta di legge, sia con la presupposta giurisprudenza costituzionale, possano ravvisarsi argomenti per poter affermare la vigenza, nel nostro ordinamento, di un adeguato principio di responsabilità del dipendente pubblico[14].

Sembra in dubbio, infatti, la solidità che per l'ordinamento ha il principio di responsabilità, specie durante vicende emergenziali.

Si anticipa che non si condivide pienamente il pensiero di chi ha ravvisato nella responsabilità in caso di colpa e, più in generale, nella giurisdizione amministrativo-contabile, una vera e propria causa di inefficienza dell'agire pubblico.

A ben vedere, la questione sulla quale occorre riflettere gravita intorno al come il principio di responsabilità[15] possa continuare a perseguire il proprio ruolo senza pietrificare l'attività dell'amministrazione, e ad essere, al contrario, "*ragione di stimolo e non di disincentivo*"[16].

Da questo punto di vista sembra che l'interpretazione stretta e rigorosa di tale principio sia temperata dal bisogno di efficienza e induce alla ricerca di un punto di equilibrio tra responsabilità e raggiungimento del risultato.

2. Evoluzione e caratteri della responsabilità amministrativo contabile.

In dottrina esistono diverse forme di responsabilità civile che può assumere varie connotazioni sulla base della materia o dei rapporti, potendosi distinguere, fra queste, la responsabilità contabile.

Ciò che accomuna le diverse forme di responsabilità civile è che possono essere definite come conseguenza di un comportamento dal quale deriva l'insorgere di un rapporto obbligatorio

---

precedente introduce una presunzione favorevole "rafforzata" di conformità alla Costituzione rispetto all'introduzione di quelle previsioni. Per fare un esempio, sarà molto improbabile, salvo clamorosi revirement, che la Corte possa dichiarare incostituzionale l'introduzione di un "tetto" alla responsabilità erariale in quanto tale, salva ovviamente ogni più ampia valutazione sulla sua quantificazione".

[13] Sull'effetto della forza creatrice della giurisdizione costituzionale, che ha determinato l'instaurarsi di una "legalità costituzionale" che, lungi dal poter essere considerabile semplice dato empirico, sfida il monopolio della legge quale fonte suprema del diritto, si rinvia a F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento* italiano, in ID., *Trasformazioni della funzione legislativa*, I, *Vincoli alla funzione legislativa*, Milano, 1999, p. 1 ss., e A. RUGGIERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione),* in *Riv. Dir. Cost*., 2000, p. 109 ss.

[14] Per l'approfondimento della responsabilità civile, amministrativo-contabile e penale dei pubblici dipendenti si rinvia a: V. TENORE, *"Il manuale del pubblico impiego privatizzato",* Milano, 2024, p. 451.

[15] Sulla nozione di responsabilità, si rinvia, a D. SCANDURRA, "*Responsabilità amministrativo contabile e giurisdizione della Corte dei conti"*, in E. F. SCHLITZER e E. LABELLA (a cura di) *"L'evoluzione della contabilità pubblica e della finanza pubblica",* laddove rileva che *"il termine responsabilità evoca la violazione di regole precostituite poste a tutela di interessi, ritenuti meritevoli di tutela e, al tempo stesso, il presupposto per il ripristino, ove possibile, dell'ordine violato. Il sistema giuridico delle responsabilità riecheggia l distinzione, risalente alla tradizione romanistica e pandettistica, tra "Schuld" (debito) e "Haftung" (responsabilità) e risponde, sostanzialmente, all'esigenza di assicurare la restaurazione del bene della vita illegittimamente pregiudicato mediante la corresponsione di un risarcimento, per equivalente o in forma specifica (a favore del soggetto danneggiato) o l'irrogazione di una sanzione, personale o patrimoniale (a carico del danneggiato). A tale finalità e ne aggiungono molte altre. Prima fra tutte, quella punitiva. E ancora, quella di prevenire ipotesi delittuose, mediane l'effetto dissuasivo della comminazione di una pena, patrimoniale o afflittiva, conseguente all'infrazione; o anche quella di alimentare processi di stimolo e di autocorrezione da parte dei diretti interessati".* Si veda, anche, per un commento particolarmente sferzante sulla fuga dalla responsabilità amministrativo contabile E. LABELLA, "*La fuga dalla responsabilità" e l'insegnamento di Luigi Giampaolino"*, in E. F. SCHLITZER e E. LABELLA (a cura di) "*L'evoluzione della contabilità pubblica e della finanza pubblica*". L'autore evidenzia che *"il Legislatore ha corredato il principio di responsabilità sancito dall'art. 28 Cost. con una serie di limitazioni che arrivano oggi a mettere in dubbio l'effettività del dettato costituzionale testè citato, e tali limitazioni riguardano tanto l'elemento soggettivo quanto quello oggettivo della responsabilità erariale."*

[16] Corte Cost. n. 371 del 20 novembre 1998.

(obbligazione al risarcimento) per il soggetto che ha tenuto un comportamento che l'ordinamento giuridico considera dannoso.

Nei confronti dei soggetti che costituiscono l'apparato pubblico la Carta costituente sancisce, infatti, la responsabilità "secondo le leggi penali, civili ed amministrative" accettando la tradizionale tripartizione[17].

Quanto agli effetti che derivano dalla cosiddetta responsabilità amministrativa, sussiste quell'elemento di specificità dato dalla devoluzione dell'accertamento giurisdizionale a un giudice speciale, la Corte dei conti.

Presupposto fondamentale affinché si ravvisi tale peculiare forma di responsabilità è la stretta connessione col rapporto di pubblico impiego o con l'espletamento di funzioni onorarie[18].

Un primo ordine di osservazioni che pare opportuno rammentare riguardo la responsabilità amministrativa concerne la sua nascita.

In proposito, va innanzitutto evidenziato che, diversamente da quanto sovente affermato, tale responsabilità non deve essere considerata alla stregua di un elemento che danneggia il dipendente pubblico ma, al contrario, nasce con lo spirito di contenere i rischi professionali del soggetto che abbia maneggio di pubblico denaro.

A riguardo, ancora attuale è l'insegnamento di Cavour che, nel 27 dicembre 1852, così rilevava al riguardo *"Io credo quindi che, "per voler troppo, noi otterremo nulla, e che se noi stabiliamo che l'impiegato delle finanze, il quale per sua colpa avrà lasciato che si facesse un deficit abbia un castigo in danaro da determinarsi dalla Camera, la legge sarà applicata; ma se invece lo volete rendere garante e solidario di tutti i contabili da esso dipendenti, voi non troverete mai un tribunale che dichiari che vi fu colpa reale, salvo che voi retribuiate così largamente i vostri impiegati da far sì che vi sia corrispettivo fra l'onorario che loro è dato e la pena che è comminata per una colpa in cui non vi sia dolo, né complicità"*[19].

Il tema fu affrontato anche dopo la proclamazione del Regno d'Italia. Il Regio Decreto sulla contabilità generale dello Stato, 3 novembre 1861, n. 302, all'art. 47, sancì che *"Gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, e specialmente quelli ai quali è commessa la ispezione e la verificazione delle casse e dei magazzini, dovranno rispondere dei valori che fossero per colpa loro perduti dallo Stato. La Corte dei conti potrà, secondo le circostanze dei casi, temperare gli effetti della presente disposizione, ponendo a carico di questi Ufficiali una parte soltanto dei valori perduti"*.

Si evince chiaramente che, se, da un lato, venne stabilita una responsabilità in capo al verificatore, dall'altro, la preoccupazione, già allora sentita, del contrasto tra rischio connesso all'attività professionale di chi maneggia denaro pubblico e la sua retribuzione portò al conferimento del potere equitativo in capo ai giudici contabili.

---

[17] L'art. 28 della Costituzione prevede, in termini generali e senza distinzioni per categorie, che *"i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti"*. E aggiunge, a fondamentale garanzia del soggetto leso, che *"in tali casi, la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici"*.

[18] Resta attuale, in proposito, S. ONORATO, P. F. PANDOLFO, "*La struttura e le attribuzioni della Corte dei conti*", Milano, 1926, pp. 181 ss.: *"Il punto sul quale esiste universalità di consensi è solo quello che la responsabilità amministrativa è strettamente connessa col rapporto di pubblico impiego o con l'espletamento di funzioni onorarie. Ciò ne costituisce il presupposto necessario in assenza del quale non può ipotizzarsi. Per il pubblico dipendente, infatti, derivano dal rapporto d'impiego, insieme a determinati diritti subbiettivi, altrettanti doveri, dalla violazione dei quali discende una responsabilità, oltre che disciplinare, anche amministrativa, ove egli, per fatto illecito a lui imputabile, abbia cagionato alla pubblica amministrazione danno patrimoniale che è tenuto a risarcire. La responsabilità amministrativa si differenzia inoltre dalla obbligazione meramente privatistica per un aspetto particolare e cioè che l'inadempimento non è di per stesso fondamento di responsabilità, come sancito dall'art. 1218 c.c., dato che costituisce elementi necessario, al fine di poter perseguire il pubblico dipendente, che della responsabilità si sia data dimostrazione in tutti i suoi estremi (danno, elemento soggettivo e nesso casuale) onere che spetta, in sede di giudizio, al procuratore generale della Corte dei Conti"*.

[19] In *Atti del Parlamento Subalpino-Sessione del 1852*, p. 1831.

Il mutamento di prospettiva, si ebbe con l'avvento della Costituzione dopo la quale, nel rispetto del precetto dell'art. 103, venne conferita alla Corte dei conti l'esclusività in materia di contabilità pubblica facendovi refluire ogni tipo di responsabilità legata ad atti posti in essere dal pubblico dipendente che avesse recato un danno all'erario pubblico.

La nuova prospettiva che si configurò manifestò la propria importanza sia sul piano teorico, sia su quello pratico.

Da garanzia del pubblico dipendente è divenuto strumento di esaltazione della responsabilità della sua attività.

Dalla giurisdizione contabile in senso stretto, si è passati alla responsabilità amministrativo-contabile per poi diventare, in definitiva, amministrativo *tout court.*

Così, mutata geneticamente la responsabilità erariale, sorse, con grande rilevanza, il dibattito sul difficile equilibrio nella ripartizione del rischio dell'*agere* amministrativo, sotto il quale ribolle il magmatico e sempre più incomprimibile richiamo all'efficacia e al raggiungimento del risultato[20].

Un primo significativo cambio di rotta si ebbe con la riforma introdotta dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 ("Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti")[21].

Come è noto, con tale riforma, fu radicata la responsabilità, quanto all'elemento psicologico, soltanto in caso di dolo o colpa grave.

---

[20] Sullo sviluppo della tendenza all'amministrazione di risultato che oggi informa in prevalenza l'esperienza amministrativa la letteratura è molto vasta, si vedano almeno: A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultato"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, II, Napoli, 2001, pp. 815 ss.; A. POLICE, *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*, in M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati.* Atti del convegno, Palermo, 27-28 febbraio 2003, Torino, 2004, pp. 121 ss.; S. PERONGINI, *Amministrazione "di risultato" e provvedimento amministrativo*, *ivi*, pp. 39 ss.; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; E. FOLLIERI, *Attività liberalizzata e amministrazioni di risultati*, in *Foro amm. Tar*, 2003, pp. 329 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA. VV., Annuario AIPDA 2002, Milano, 2003; G. CORSO; *Amministrazione di risultati*, *ivi*, pp. 127 ss.; S. CASSESE, *Che cosa vuol dire semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità privata*, Roma, 2005; F. SALVIA, *La buona amministrazione ed i suoi miti*, in *Dir. Soc.*, 2004, fasc. 4, pp. 551 ss.; L. R. PERFETTI (a cura di), , *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, , Padova, 2008; R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La giuridificazione*, Firenze, 2017,pp. 445 ss. Al riguardo si veda anche, F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023, p. 2, rileva che *"la dottrina aveva nel corso di molti decenni in più occasioni posto l'accento sull'importanza del risultato. Possiamo ricordare gli scritti di Massimo Severo Giannini, il quale utilizzava ancora il concetto di risultato in funzione descrittiva; una inclinazione, quella verso una concezione dinamica della funzione amministrativa, che avrebbe poi trovato definitiva conferma nell'evoluzione del pensiero dottrinale – penso ad esempio ai contributi di Franco Gaetano Scoca – e nella stagione di riforme che hanno ampliato l'ambito di attenzione della scienza del diritto amministrativo. Ancor più importante, tuttavia, per le scelte fatte dal legislatore è stato quel corposo dibattito che si è svolto nella seconda metà degli anni '90 dello scorso secolo e che è proseguito nei primi anni del nuovo millennio. La dottrina, dovendo allora registrare nella scarsa efficienza dell'azione amministrativa uno dei più visibili problemi all'attenzione degli operatori, era tornata a riflettere sull'importanza del risultato, forte dell'ormai piena consapevolezza del carattere precettivo del principio costituzionale di buon andamento."*

[21] Si veda, G. TERRACCIANO, *Una nuova configurazione della responsabilità erariale funzionale all'autonomia decisionale dei funzionari pubblici in coerenza con i principi del risultato e della fiducia*, in *Amministrativ@mente*, 2023, fasc. 3, il quale osserva che "*La riforma aveva inciso in modo significativo sul regime di responsabilità amministrativa, in coerenza con l'introduzione di una riforma organica della Pubblica Amministrazione ed in particolare della natura e del ruolo della dirigenza amministrativa (d.lgs n. 29 del 1993), la cui attività doveva orientarsi al risultato. In tale quadro erano state ritenute apprezzabili le scelte del legislatore quanto: alla limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo e colpa grave; alla nuova disciplina della responsabilità degli organi collegiali; alla insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali; al nuovo regime di trasmissibilità del debito agli eredi; all'obbligo da parte del giudice contabile di tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione pubblica; alla parzialità dell'obbligazione risarcitoria; al regime della prescrizione, in ogni caso in cinque anni, del diritto al risarcimento del danno (Corte Cost. Ord. 119 del 16 aprile 1998)".*

I risultati, tuttavia, sono stati deludenti. Ed infatti, pare indiscutibile che, da un lato, si è assistito a un notevole aumento dei giudizi di responsabilità e, dall'altro, nonostante l'eliminazione della responsabilità per colpa lieve, non si è verificato alcun recupero dell'efficienza amministrativa[22].

Ebbene, anche la riforma in atto che ha tra i suoi scopi l'applicazione del principio del risultato, cosa diversa dalla asettica applicazione di leggi e regolamenti, e la convergenza verso una fiducia nell'amministrazione[23], sembrerebbe correre il rischio di concludersi con esiti ambigui.

Tra le cause degli incerti risultati cui porterebbe la novella legislativa le principali attengono probabilmente alla eccessiva riduzione della responsabilità al dolo (il Decreto in corso di esame, infatti, mira alla estensione del campo di applicazione delle fattispecie che limitano la responsabilità amministrativa soltanto ai fatti e alle omissioni che siano sostenuti dall'elemento soggettivo del dolo).

Sul tema, si ritiene sia necessario rifuggire da quella "paura della firma", che si traduce in una "paura delle responsabilità", figlia di visioni cariche di retorica politica, secondo la quale l'autorità giudiziaria rappresenterebbe sempre il passato e la causa di cattiva o inadeguata azione amministrativa e la limitazione, sul piano dell'elemento soggettivo, della responsabilità costituirebbe univocamente il futuro di un'amministrazione ragionevole, proporzionata, legittima nella sostanza.

Il rischio di fallimento è concreto perché, dopo questa riforma, continuerà a esistere la principale tra le cause che finora ha impedito che gli uffici funzionassero efficacemente nell'amministrazione italiana: la mancanza di interesse a farla funzionare[24].

Non può accettarsi il baratto tra principio di risultato e principio di responsabilità amministrativa che, invece di correre parallelamente al primo, nella fase attuale, sembra essere considerato il suo più temibile nemico.

---

[22] L. CASO, *Controllo al posto dello scuso erariale*, su *Il Sole 24ore*, 22.08.2024.

[23] F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi.it*, 7 agosto 2024, pp. 124 ss., secondo cui *"È significativo anche il passaggio in cui la Corte menziona il recente codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 36 del 2023) e, segnatamente, l'articolo 1 intitolato al principio del risultato e l'articolo 2 intitolato al principio della fiducia. Il primo articolo prevede tra l'altro, al comma 4, che il principio del risultato costituisce "criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per ... valutare la responsabilità del personale", mentre il secondo appresta un sistema di protezione del funzionario proprio dalla responsabilità contabile mediante una forma di tipizzazione dei casi di colpa grave e l'obbligo di attivare una protezione assicurativa per i rischi del personale. L'importanza di questa menzione è dovuta ad una triplice ragione. In primo luogo, la riforma dei contratti pubblici testimonia che l'ordinamento insiste ancor oggi, come sottolinea la sentenza, nel richiedere all'amministrazione efficienza e risultati concreti e non semplicemente l'asettica applicazione di leggi e regolamenti. In secondo luogo, si segnala una convergenza tra il recente atteggiamento del legislatore e quello espresso dalla Corte in questa medesima sentenza, ché l'accostamento tra risultato e fiducia nella p.a. serve proprio a delimitare il rischio della responsabilità e ad incentivarne l'azione in un momento storico molto particolare. In terzo luogo, traspare un a considerazione positiva su questi propositi riformatori espressa dalla nostra Corte costituzionale."*

[24] Come osservato da A. POLICE, *una nuova stagione per la Corte dei conti e per la sua funzione di garanzia "nelle fasi avverse del ciclo economico*", in *Riv. Corte conti*, 2020, fasc. 4, p. 2. *"Non bisogna attribuire eccessiva importanza, infatti, al confuso e non sempre sereno dibattito che si svolge nell'arena politica e a quelle voci che hanno attribuito alla Corte, soprattutto nell'esercizio della giurisdizione nei giudizi di responsabilità amministrativa, la "colpa" ultima del deficit di efficienza delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di posizioni semplicistiche che non tengono adeguato conto (forse per ignoranza) della estrema complessità delle cause dell'inefficienza amministrativa nel nostro Paese."* Ed ancora, osserva che: *"Seguendo la lezione manzoniana messa sulle labbra di un curato di campagna, in realtà, se uno il coraggio non ce l'ha "non se lo può dare". E non è certo la norma in questione che può restituire fiducia e serenità a dirigenti e funzionari pubblici nell'assumere la responsabilità di scelte amministrative con importanti effetti sull'erario pubblico."*

3. La tipizzazione della colpa e i potenziali impatti sull'azione amministrativa.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 132 del 16 luglio 2024, trova argomenti sicuramente suggestivi, ma che non paiono esenti da criticità, per avallare la tipizzazione della colpa grave[25] posto che *"l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori".*[26]

È noto che negli ultimi anni si è affermata la tendenza di prefigurare fattispecie normative di responsabilità tipizzate, in una logica di deterrenza.

Siffatta necessità è stata sottolineata, più volte, nella recente sentenza della Corte costituzionale che ha richiamato l'attenzione del Legislatore sulla ipotesi di *"un'adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento*[27]*, posto che, come ricordato, l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori".*

Ad esempio, il novellato Codice dei contratti pubblici[28] ha, come noto, introdotto un sistema di tipizzazione della colpa grave laddove, all'art. 2, comma 3, recita che: *"Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli*

---

[25] Senza pretesa di esaustività, per una ricostruzione della nozione di colpa grave, si rinvia a: F. G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, Padova, 1997; L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile quindi anni dopo la regionalizzazione: problemi attuali e prospettive future*, in *Riv. C. conti*, 2011, IV, 488; P. DELLA VENTURA, *I giudizi di responsabilità*, in *Formulario del processo contabile*, Milano, 2012, 135 ss.; E. F. SCHLITZER, C. MIRABELLI, (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018; C. CACCIAVILLANI, *Il limite della colpa grave nella responsabilità amministrativa; la solidarietà risarcitoria verso i terzi e il regime probatorio nell'azione di regresso (nota a C. conti sez. III, 16 aprile 1998, n. 114*), in *Riv, amm. Rep. It.*. 1998, II, p. 1087; P. MADDALENA, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 371 del 20 novembre 1998 (nota a C. cost. , 20 novembre 1998, n. 371*), in *Riv. Amm. Rep. It.* 1998, II, p. 954; C. CHIAPPINELLI, *Necessari dolo o colpa grave degli operatori per attivare il giudizio della Corte dei conti*, in *Corte dei conti: tutte le novità su attività di controllo e giurisdizione*, in *Guida al diritto*, dossier n. 2, 1996, p. 67; 2006; M. ATELLI, P. BRIGUORI, P. GRASSO, A. LAINO, *Le responsabilità per danno erariale*, Milano, p. 2; A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012; F. GARRI (a cura di), *La Corte dei conti: controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Milano, 2012, p. 6; M. RISTUCCIÀ, *Il nuovo sistema della responsabilità e la giurisdizione della Corte dei Conti*, in *Riv. C. conti*, 1997, fasc. 2, p. 245.

[26] Sul punto i Giudici della Corte costituzionale hanno evidenziato che *"Gli sviluppi sinteticamente richiamati hanno accentuato la "fatica dell'amministrare", rendendo difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolando, come reazione al rischio percepito di incorrere in responsabilità, la "burocrazia difensiva". Quest'ultima risulta peraltro alimentata anche dall'incertezza provocata da una disciplina che si affida a un concetto giuridico indeterminato, quale quello della colpa grave, anziché procedere a una sua tipizzazione."*

[27] Sulla tipizzazione della colpa grave nel Codice dei contratti pubblici è stato affermato che *"il nuovo codice dei contratti, è già un punto di equilibrio che il legislatore trova tra la Pubblica Amministrazione e la quota di rischio a carico dell'operatore pubblico, tipizzando la colpa grave rilevante in sede di responsabilità amministrativa e ponendo a carico dell'amministrazione invece una serie di obblighi, tra cui quello di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale (artt. 2, c. 4, e 15, c. 7)."* S. DOTA *I punti fondamentali di una riforma della responsabilità contabile che sia un nuovo punto di equilibrio tra apparato e agente pubblico. Nota a Corte costituzionale 16 luglio 2024, n. 132,* in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2024, fasc. 2, p. 172.

[28] Per un inquadramento della disciplina degli appalti pubblici nel nuovo regime codicistico, si rinvia a: D. BOLOGNINO, H. BONURA, E. GRIGLIO, A. STORTO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici,* in *Tribuna Dossier*, 2023; G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm*., 2023, fasc. 3, , p. 287; F. SAITTA, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici (Relazione al Seminario di studi su: «Il diritto dei contratti pubblici alla luce del nuovo Codice» - Cosenza, 16 maggio 2023), disponibile su www.giustiziainsieme.it*, 2023, 1 ss.; F. CINTIOLI*, Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023; M.R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato,* in C. CONTESSA e P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023, pp. 49 ss.; H. SIMONETTI, *Principio del risultato e gerarchia degli interessi nel nuovo codice dei contratti pubblici (Relazione al corso di formazione per magistrati amministrativi di prima nomina, Roma 11 settembre 2023)*, su *Judicium*, 2023, pp. 1 ss..

auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti."[29].

L'opzione sembra essere, dunque, tra una tecnica normativa caratterizzata dall'uso di concetti giuridici indeterminati che rimandano al completamento del precetto in sede applicativa e l'esigenza manifestata da chi ha maneggio di denaro pubblico di evitare ogni incertezza insita nell'esercizio della discrezionalità sviluppando tentativi di tassativizzazione.

Sul tema, una delle prime condivisibili notazioni avanzate da una autorevole dottrina, mette in luce che la "*declinazione affidata all'opera postuma del giudice*" rappresenta *"l'essenza delle funzioni affidate dalla Costituzione al giudice (art. 101 Cost.), ovvero quella di decidere il caso concreto nelle sue irripetibili manifestazioni fattuali e soggettive, rispettando le regole del "giusto processo" (art. 111 Cost.)".*[30]

In altre parole, al fine di circoscrivere il margine di ineliminabile discrezionalità in capo al giudice non si ritiene condivisibile la scelta di rifugiarsi in una tassativizzazione suscettibile di creare maggiori problemi interpretativi e di creare zone vuote di responsabilità.

Di fronte a un concetto giuridico come la colpa, empirico per definizione, tentare di orientarne l'indeterminatezza e di circoscrivere il potere di declinazione affidata al Giudice con l'individuazione di espressi indici tipizzanti le ipotesi di grave imprudenza, imperizia, negligenza, sembra aggiungere e non eliminare elementi di ambiguità e rischia di generare problematici risvolti, fra cui, *in primis*, la non esaustività di una eventuale rassegna casistica.

Peraltro, deve osservarsi che la tipizzazione, realizzata non in via legislativa, ma attraverso una giurisprudenza costante ed uniforme, è stata ritenuta idonea a conferire i caratteri di chiarezza, precisione e completezza degli elementi costituivi della fattispecie normativa, per consentire al pubblico dipendente di comprendere quali condotte debba tenere e quali evitare, al fine di non incorrere nella responsabilità per colpa grave[31].

Ed infatti, la tipizzazione sostanziale può desumersi anche dalla giurisprudenza, costante e uniforme, che interpreta e applica norme caratterizzate da clausole generali rappresentando, dunque, uno strumento di agevolazione ermeneutica volto a garantire un effettivo margine applicativo a previsioni indeterminate e ampie e, al contempo, a evitare la rigidità di una previsione normativa che racchiuda tutti i presupposti fattuali della colpa[32].

---

[29] Per una maggiore chiarezza intorno all'elemento psicologico, cfr. G. TERRACCIANO, *La riforma della responsabilità amministrativa, tra esigenze di efficienza delle PP.AA e di protezione degli interessi erariali, per consentire un'autonomia decisionale dei funzionari pubblici più consapevole e meno timorosa*, in *Amministrativ@mente,* 2024, fasc. 3: *"la concezione psicologica e quella normativa sembrano riflettersi nella concorrente distinzione tra colpa in senso soggettivo e colpa in senso oggettivo, consistendo la prima nella consapevolezza di agire con violazione dei doveri di ufficio e con negligenza, nonché con coscienza della probabilità dell'evento, mentre la seconda in un comportamento oggettivamente in contrasto con norme di diritto o di esperienza. La disciplina definitoria di cui all'art. 2 richiamato del Codice dei contratti, sia pure riferita ad un ambito circoscritto, finisce per sopperire alla mancanza di una definizione normativa della colpa erariale, ma non pare ancora risolvere il problema della difficile ricerca di un tratto distintivo tra colpa lieve e colpa grave, una volta che l'intensità della coscienza non rilevi quanto l'importanza della violazione in senso oggettivo, con il rischio (questo, si, grave) che la colpa lieve di un tempo si trasformi in colpa grave solo per evitare di far venir meno la responsabilità, e che la colpa grave assurga a dolo per lo stesso motivo".*

[30] V. TENORE, *op. cit*., 20.

[31] Sulla tipizzazione giurisprudenziale si veda V. TENORE (a cura di*), La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli,* V ed., Milano, 2022, pp. 435 ss.

[32] Tra le molte sentenze che hanno dato una definizione generale di "colpa grave", si veda, almeno, C. conti, sezioni riunite, 21 maggio 1998, n. 23/A, laddove rileva che la colpa grave *"si fonda sull'evidente e marcata trasgressione degli*

Occorre interrogarsi, poi, se questa tecnica di tipizzazione degli illeciti erariali, soprattutto qualora venisse utilizzata al di fuori di particolari fattispecie, possa incidere sulla natura atipica della responsabilità amministrativo contabile[33].

Com'è noto, infatti, l'oggetto del giudizio di responsabilità amministrativo contabile è il risarcimento del danno arrecato al pubblico patrimonio ed è legato alla salvaguardia dell'allocazione delle risorse in bilancio.

Questa è la natura specifica che la contraddistingue e che giustifica l'attribuzione di tale spazio giurisdizionale alla Corte dei conti.

Limitare la responsabilità per un soggetto significa, conseguenzialmente, allocare gli effetti del danno su qualcun altro.

È emblematica la vicenda della responsabilità sanitaria che con la Legge Gelli-Bianchi[34] per contrastare il fenomeno, effettivamente poco nobile, della cosiddetta medicina difensiva[35] ha finito per creare, talora, degli ingiusti vuoti di responsabilità.

Ancora una volta, torna il problema se ritenere prevalente l'interesse al completo risarcimento del danneggiato o scongiurare il rischio che il pubblico dipendente, che orienta la sua condotta sempre più verso criteri di prudenza finisca per paralizzarsi.

In questo senso, il passo che sta per essere posto dal Legislatore non sembra che vada verso un ottimale punto di equilibrio.

4. Le "due anime" della Corte dei conti verso nuovi equilibri. Responsabilità solo per dolo; controlli più "collaborativi".

Ai fini che qui specificamente interessano, va rammentato come l'intervento del 1994[36] – che ha inciso in profondità sull'assetto della Corte dei conti – si sia indirizzato, oltre che a una riduzione

---

obblighi di servizio o di regole di condotta, che sia "ex ante" ravvisabile dal soggetto e riconoscibile per dovere di ufficio e si concretizzi nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto o in una marchiana imperizia, superficialità e noncuranza, e non sussistano oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito d'ufficio". Si è espressa, in uguali termini C. conti, sezioni riunite, 10 giugno 1997, n. 56/A laddove evidenzia che *"affette da colpa grave vanno considerate quelle evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di regole di condotta che siano ex ante ravvisabili e riconoscibili per dovere professionale 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."* Viene rilevato, altresì, che *"Non ogni comportamento censurabile può integrare gli estremi della colpa grave, ma solo quelli contraddistinti da precisi elementi qualificanti, che – nella inconfigurabilità di un criterio generale – vanno accertati caso per caso dal giudice in relazione alle modalità del fatto, all'atteggiamento soggettivo dell'autore, nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento dannoso, di guisa che il giudizio di riprovevolezza della condotta venga in definitiva ad essere basato su un quid pluris rispetto ai parametri di cui agli artt. 43 c.p. e 1176 c.c..".*

[33] Per un approfondimento sulla vis espansiva della giurisdizione di responsabilità si segnala il contributo di L. CASO, *Prospettive evolutive del danno erariale*, p. 200, in E. F. SCHLITZER e E. LABELLA (a cura di) *"L'evoluzione della contabilità pubblica e della finanza pubblica"* laddove afferma che *"Del resto, la natura risarcitoria e non sanzionatoria della responsabilità erariale implica necessariamente una previsione assolutamente atipica del relativo illecito (ad imitazione di quello aquiliano), al fine di evitare non solo un'errata e perniciosa sovrapposizione tra tale tipologia di responsabilità e quella penale ma, prim'ancora, la creazione di vuoti normativi, inevitabili quando il Legislatore, piuttosto che sforzarsi di ragionare per categorie astratte e generali, preferisce rincorrere sempre più il dettaglio normativo, con l'inevitabile conseguenza di non riuscire a ricomprendere nella norma tutte le possibili fattispecie e lasciare ampi settori dell'ordinamento privi di quasivoglia disciplina."*

[34] Legge 8 marzo 2017, n. 24

[35] Si confronti nota di V. CARBONE, *La responsabilità del medico ospedaliero come responsabilità da contatto*, in *Danno resp.* 1999, pp. 294 ss.; A. DI MAJO, *L'obbligazione senza prestazione approda in Cassazione*, in *Corr. Giur.,* 1999, pp. 441 ss.; A. PLAIA, *La responsabilità del medico e l'argomento statistico*, in *Contratti*, 2020, pp. 341 ss.

[36] Piu in generale, sulla l. n. 20/1994, senza pretesa di esaustività, si richiamano: AA. VV., *Amministrazione e finanza degli enti locali tra autonomia e responsabilità*. Atti del 40° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna,

della responsabilità per colpa, verso la delimitazione dell'area del controllo *preventivo*, prevedendo una decisa cesura tra controllo e giurisdizione[37].

A ben vedere, solo nella seconda metà degli anni Ottanta del XX secolo si assiste ad una rilettura complessiva dei rapporti tra controlli, buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa sul piano costituzionale ed amministrativo, sulla scorta dell'influsso delle scienze sociali, dell'approccio economico-manageriale e dell'ordinamento comunitario.

Tale rilettura avviene, non a caso, in coincidenza con l'elaborazione della Legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha dato il via alle ulteriori riforme degli anni Novanta[38].

Corollario di questa nuova impostazione è l'elaborazione di una compiuta definizione di amministrazione di risultato[39], che impone all'operatore giuridico di soffermarsi sul concreto e utile prodotto dell'intera attività dell'amministrazione (e non solo sul singolo atto o provvedimento amministrativo) rivolta alla cura ed alla promozione del benessere degli amministrati.[40]

L'inseguimento di tale logica del risultato, quale espressione del principio del buon andamento[41], cui voleva pervenire il drastico ridimensionamento dell'attività di controllo, ha fatto rifluire all'interno

---

Villa Monastero, 15-17 settembre 1994, Milano, 1996; F. BATTINI, *La riforma dei controlli della Corte dei conti*, in *Giornale dir. amm*., 1995, fasc. 2, pp. 221 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *La nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica tra efficienza e garantismo*, in Atti del Convegno di studi, Università di Bari, 3 marzo 1994, Milano, 1995; V. GUCCIONE, *Il nuovo modello di controllo*, in *Giornale dir. amm*., 1995, fasc. 4, pp. 407 ss.

[37] Sulla stretta complementarità tra controllo e giurisdizione, all'interno delle attribuzioni della Corte assegnate *ex* l. n. 800 del 1862, in dottrina si parla di "*dualità di funzioni distinte ma inevitabilmente intrecciate*": così A. GRIBAUDO, *I controlli della Corte dei conti e la responsabilità,* in A. GRIBAUDO, R. PATUMI (a cura di), *I controlli della Corte dei conti*, *cit*., p. 781. In precedenza, senza pretesa di esaustività: G. BERT, L. TUMIATI, *Controllo*, in Enciclopedia del Diritto, X, Milano, 1962, p. 298; F. CHIESA, *Corte dei conti* (voce), *ibidem*, p. 857; G. CARBONE, A. DE STEFANO, M. S. GIANNINI, *Incontro sui problemi della Corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. Pubbl*., 1973, p. 3; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1988, pp. 320 ss.; G. CARBONE, *Art. 100*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Gli organi ausiliari, Tomo I, Commentario della Costituzione*, Roma, 1994, p. 64; U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione*, in *Id*. (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995, p. 15; G. CARBONE, *Corte dei conti* (voce), in Enciclopedia del Diritto, Aggiornamento, IV, Milano, 2000, p. 479; V. CERULLI IRELLI, *La posizione costituzionale della Corte dei conti tra funzione* di *controllo e giurisdizione*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione* (Atti del LI convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna), Milano, 2006, p. 403.

[38] Legge 10 ottobre 1990, n. 287 ("Norme per la tutela della concorrenza e del mercato"); legge 8 giugno 1990, n. 142 ("Ordinamento delle autonomie locali"); decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 ("Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421");legge 14 gennaio 1994, n. 20 ("Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"). Nello stesso decennio, peraltro, si assiste ad un ulteriore impulso di riforma legislativa, di cui da conto V. CERULLI IRELLI, *Costituzione e amministrazione: documenti di un itinerario riformatore (1996-2002)*, Torino, 2002, spec. Pp. 225 ss.

[39] Per l'espressione si veda A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, pp. 813 ss; *Id*., *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA) – Annuario 2006. Analisi economica e diritto amministrativo, *cit*., 233 ss.; M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno, Palermo 27-28 febbraio 2003, Torino, 2004; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; L. IANNOTTA, (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, 2003.

[40] Sul tema, per un ulteriore approfondimento, si veda F. TESTI, *La Costituzione repubblicana e le funzioni di controllo intestate alla Corte dei Conti*, in *Continuità e Discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico*, L. LORENZONI (a cura di), laddove ha evidenziato che *"all'elemento giuridico si affianca "la dimensione tecnica ed economica dell'Amministrazione": si passa infatti dalla cultura del procedimento alla cultura del risultato".*

[41] Su questo principio, più di recente, M. R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2023, pp. 121 ss. *"Il principio del buon andamento rinviene, poi un suo specifico ambito di applicazione anche nel contesto del pubblico impiego: migliorare e rafforzare la professionalità del corpo amministrativo, come anche la tutela dell'immagine della p.a. (C. cost., 10 aprile 2020, n. 61) e le forme di verifica interna dell'efficienza e dell'efficacia dell'operato dei singoli funzionari e di coloro che coprono posizioni dirigenziali apicali, rappresenta senza dubbio un obiettivo primario imposto dall'art. 97 Cost. Non è un caso,*

della funzione giurisdizionale l'accertamento di quelle ipotesi di malfunzionamento della macchina amministrativa che non era più possibile intercettare in via preventiva.

Anche l'obiettivo della riforma in atto (che, in via astratta, deve essere senz'altro salutato con favore), sembrerebbe quello di migliorare il buon andamento della pubblica amministrazione, ossia l'efficienza e l'efficacia della sua azione, attraverso la valorizzazione del risultato e la definizione più rigorosa delle funzioni di controllo attribuite ai Giudici contabili.

Tuttavia, vi sono delle contraddizioni e inadeguatezze che connotano le novelle legislative in esame, rappresentate, come sopra evidenziato, dalla disciplina della responsabilità pubblica che continua e muoversi – tra passi indietro e fughe in avanti – nella direzione di rendere la pubblica amministrazione irresponsabile.

Ed infatti, occorre continuare a guardare con favore la complementarità tra le due funzioni – quella del controllo e quella della giurisdizione - che ha un senso solo se intesa come rappresentazione di un concorso, per vie non necessariamente coincidenti e coordinate[42], ma, anzi, autonome e separate, al conseguimento della finalità, questa sì, unica, della tutela della corretta gestione delle pubbliche risorse.

Tuttavia, la sostanziale coincidenza tra le motivazioni che hanno sorretto entrambi i processi evolutivi – la sostanziale inadeguatezza delle due funzioni, ciascuna nel suo ambito di operatività, a coprire tutti i nuovi e diversi fenomeni di *maladministration*, e la necessità di cercare nuovi percorsi formativi e nuove dimensioni concettuali che valessero a renderle più efficaci, liberandole dai condizionamenti imposti dalle impostazioni tradizionali – sta portando, sul fronte del controllo, a una funzione di elemento scriminante della responsabilità[43] e, sul fronte della giurisdizione, secondo quanto già osservato, a una sbagliata e illogica delimitazione dei presupposti della responsabilità erariale.

Queste risposte, con riferimento, in particolare, alla giurisdizione, come detto nel paragrafo precedente, non sembrano del tutto idonee e sufficienti ad ovviare all'inerzia dell'amministrazione.

Si ritiene che l'esigenza di adeguamento al principio di risultato nell'azione dell'amministrazione debba essere soddisfatta con strumenti in parte diversi, dovendosi annoverare, a tal proposito, *in primis*, la stessa organizzazione e formazione dell'amministrazione attiva.

E così, solo per accennare ad alcuni punti, nel momento in cui si decide di avviare una riforma davvero incisiva, se si vuole realizzare appieno quegli obiettivi di efficienza che la Costituzione richiama nell'espressione buon andamento, appare necessario, ad esempio, riflettere sull'importanza, necessaria e preliminare, di una adeguata attività di formazione dei dipendenti pubblici.

La formazione costituisce uno strumento essenziale al fine di accrescere la competitività dell'amministrazione.

Il sistema della pubblica amministrazione ha subito cambiamenti e continua ad evolversi, in linea con la trasformazione del ruolo dello Stato, sia per quanto riguarda l'organizzazione interna dei poteri pubblici, sia nelle relazioni internazionali.

---

dunque, che le recenti riforme in materia, ed in particolare in tema di organizzazione e dirigenza pubblica, non prive di contraddizioni e connotate da una oramai inadeguata disciplina della responsabilità pubblica (soprattutto contabile) si sono mosse – tra passi indietro e fughe in avanti – nella direzione della enfatizzazione della logica del risultato quale espressione del principio di buon andamento".

[42] Fino ad oggi costituisce un dato sicuramente consolidato nella giurisprudenza contabile che l'esito positivo del controllo su di un atto non costituisce causa di preclusione della perseguibilità del suo autore in sede di giurisdizione contabile ed alla configurabilità di una responsabilità amministrativa per danno dell'autore dell'atto stesso, mentre, al contrario, l'esito negativo del controllo non costituisce sempre, ineluttabilmente, presupposto sufficiente per l'affermazione della responsabilità del medesimo autore.

[43] Infatti, come si evince dall'art. 1 dell'a.c. n. 1621 *"[q]ualora l'atto abbia superato il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, e quindi sia stato vistato e registrato, non sarà più possibile sottoporre a giudizio per responsabilità erariale gli amministratori che lo abbiano adottato".*

Questo processo di evoluzione mira a migliorare l'erogazione dei servizi e la gestione delle funzioni essenziali, con l'obiettivo di supportare uno sviluppo socio-economico sostenibile.

L'adeguamento costante della pubblica amministrazione alle esigenze della collettività diventa, pertanto, fondamentale per garantire l'efficace svolgimento delle funzioni assegnate.

Per tale ragione, occorre investire e promuovere una formazione della pubblica amministrazione che possa portare maggiore competenza[44] e più estese responsabilità.

La maggiore competenza si lega, inevitabilmente, a temi di portata innovativa, come l'intelligenza artificiale, strumento che dovrà essere integrato nei processi amministrativi ordinari delle pubbliche amministrazioni[45].

Vi è, poi, un tema di consapevolezza dell'obbligo del pubblico impiegato di porsi al servizio esclusivo dei cittadini amministrati (artt. 54 e 98 Cost.) adempiendo le funzioni con disciplina e onore (artt. 28 e 54 Cost.)[46].

Questo è un problema, in verità, prevalentemente etico e culturale, che ha a che fare con la moralità del pubblico dipendente, difficilmente arginabile con una riforma come quella in commento[47].

Sarebbe opportuno, però, rinnovare l'attenzione per i sistemi di accesso a determinati ruoli, soprattutto dirigenziali[48].

Contemporaneamente, venendo all'ambito dei controlli – il riferimento è, in particolare, ai controlli preventivi – si rileva che siamo in presenza di un'amministrazione attiva troppo spesso sfornita delle capacità tecniche e professionali necessarie per garantire a buon livello la legalità dell'azione amministrativa e in un sistema normativo sempre più intricato e complesso.

La valorizzazione, dunque, di un controllo indipendente, sistematico e competente, come quello svolto dalla Corte dei conti, sembra la strada più logica e razionale.

E pertanto, sarebbe meglio potenziarne, piuttosto che il carattere para-giurisdizionale, quello di collaborazione con l'amministrazione attiva, mantenendo rigorosamente, tuttavia, l'indipendenza dell'organo e l'ancoraggio dell'attività a parametri di legalità e rispettando il principio della finale responsabilità dell'amministrazione nell'uso del potere discrezionale.

---

[44] Sul tema della competenza si veda la approfondita analisi condotta da A. VISCOMI, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2024, fasc. 1.

[45] Si consiglia, al riguardo, lo studio pubblicato dal Centro studi sull'innovazione nella PA, *L'impatto dell'intelligenza artificiale sul pubblico impiego*, 21 maggio 2024.

[46] Sul comportamento che rifletta "disciplina e onore" si veda, almeno, B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007; F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa, Cause, prevenzioni, rimedi*, Firenze, 2010; S. CASSESE, *L'etica pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo,* 2003, pp. 1097 ss.; F. MERLONI*, Introduzione. L'etica dei funzionari pubblici*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Milano, 2009, pp. 15 ss.

[47] Sul tema, E. LABELLA*, op. cit., "non vi sono altri strumenti per sensibilizzare i funzionari pubblici a tenere condotte rispettose delle risorse messe loro a disposizione per adempiere ai loro doveri? Forse sì, e uno di questi strumenti è quello culturale".*

[48] Per un interessante approfondimento sulle nuove politiche di formazione e valorizzazione del capitale umano si rinvia a F. ZACCARELLI, *Attuazione delle politiche di valorizzazione del capitale umano alle dipendenze delle P.A. italiane. Criticità e nuove strategie per raggiungere i target del PNRR*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2024, fasc. 2, 147: *"La sfida di un cambiamento sostanziale nell'approccio di leadership e sensibilità manageriale è estremamente connessa con la tematica dell'attrattività della Pubblica Amministrazione. Creare una nuova classe dirigente, o rinnovare l'esistente, per porre le condizioni di un contesto lavorativo che sia stimolante per le nuove generazioni, in termini di accrescimento del proprio bagaglio personale di esperienze e conoscenze – nuovo metro di valutazione dei giovani, lontani ormai da prospettiva della stabilità "del pubblico impiego" – è un elemento, come visto, ormai improrogabile."*

Sul punto, non può ignorarsi, infatti, ciò che in molti stanno rilevando: il rischio di una possibile sovrapposizione del giudice rispetto alla decisione amministrativa con una riduzione degli spazi dell'amministrazione pubblica[49].

Vi è chi ha osservato come la Corte dei conti finirebbe, in tal modo, per offrire un supporto per certi versi analogo alla vigilanza collaborativa[50] consentita all'Autorità nazionale anticorruzione, che, tuttavia, ha una natura ben diversa. Questa sembra, al momento, una problematicità spinosa irrisolta.

In ogni, caso, da questo punto di vista, sembra andare nella giusta direzione il Legislatore laddove vuole enfatizzare anche l'"anima consultiva" della Corte dei conti.

In altri termini, al controllore si dovrebbe chiedere sempre meno di limitarsi ad "assolvere" o "condannare" singoli atti, e sempre più di indicare le modalità corrette, in generale o nei singoli casi, attraverso le quali gli interessi affidati alla cura dell'amministrazione possano essere soddisfatti nel rispetto rigoroso della legalità.

Collaborando, dunque, non solo a impedire abusi, ma a migliorare il "prodotto" dell'amministrazione, in termini di completezza di istruttoria, di coerenza e chiarezza del contenuto e della motivazione degli atti, di rispetto dei tempi e delle regole del procedimento, e dunque, di efficienza complessiva dell'azione amministrativa.

Gli effetti positivi del controllo dovrebbero poter rifluire, altresì, in una migliore organizzazione e in un incremento del livello di professionalità del pubblico impiego. Il circuito virtuoso che si dovrebbe venire a creare sarebbe quello per cui attraverso il controllo l'amministrazione deve imparare a migliorarsi e a migliorare i propri prodotto.

Naturalmente, i controlli, nell'amministrazione di oggi, devono essere adeguati continuamente nei modi e nei mezzi per tener dietro alle trasformazioni ed all'introduzione di nuovi sistemi e nuove tecniche gestionali.

Orbene, un disegno di questo tipo richiede la conservazione e la valorizzazione di alcuni dei tratti del sistema tradizionale dei controlli.

In questo senso, si osservi come – del tutto condivisibilmente - l'art. 2 della proposta di legge C. 1621, si preoccupi di disciplinare le modalità con le quali la Corte dei conti è chiamata ed esercitare una nuova competenza consultiva in materie di contabilità pubblica, legittimandola ad esprimere pareri anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo

---

[49] In sede di Audizione presso la Prima e Seconda Commissione della Camera dei Deputati del 29 luglio 2024 R. PATUMI, mette in evidenza che rappresenta una criticità "*la previsione per cui i pareri possono essere chiesti su fattispecie concrete, in quanto, come già evidenziato, in tal modo la Corte dei conti si inserirebbe nei processi decisionali.* Rileva, infatti, che *"in tal modo risulta altresì violata la riserva di amministrazione".* Nella medesima occasione ha messo in luce che ciò *"implica di fatto un giudizio che però viene reso in assenza dell'istruttoria propria del processo erariale e della completa analisi della fattispecie quale emerge in sede processuale a seguito del contraddittorio tra le parti".* Questa obiezione, nella medesima giornata, viene ritenuta superata da F. S. MARINI *"con il famoso brocardo DA MIHI FACTUM, DABO TIBI IUS: la fattispecie concreta che ciascuna amministrazione può sottoporre all'attività consultiva verrebbe esaminata e correttamente indirizzata dalla Corte limitandosi ad indicare i principi generali dell'ordinamento che si applicano alla medesima fattispecie, lasciando poi all'amministratore responsabile del processo la declinazione di quegli stessi principi generali in atti amministrativi attuativi."* In ogni caso, non può omettersi di considerare che siffatta tensione non sembra estinguersi, ma, al contrario, pare accentuarsi, con i recenti interventi del decisore politico in esame.

[50] Nella Relazione semestrale sull'attività di vigilanza collaborativa svolta dall'Ufficio Vigilanza collaborativa, vigilanze speciali e centrali di committenza 1° semestre 2023, tale competenza di ANAC viene così definita: *"La vigilanza collaborativa, quale forma particolare ed eccezionale di verifica, prevalentemente preventiva e finalizzata a garantire il corretto svolgimento delle operazioni di gara e ad impedire tentativi di infiltrazione criminale, prevede lo svolgimento di una serie di attività da realizzarsi in una logica di continuo e tempestivo "dialogo-supporto" con le stazioni appaltanti, fornendo loro, preventivamente all'adozione formale degli atti di gara, osservazioni/rilievi sulla corretta ed uniforme interpretazione della normativa, anche attraverso l'indicazione di best practices, con la finalità di prevenire ex ante le criticità ricorrenti nel sistema degli appalti e delle concessioni. Per tale ragione un siffatto sistema di controllo, per essere esercitato efficacemente, si focalizza su particolari specifici casi ad alto rischio di corruzione".*

di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

Meritorio appare anche l'ampliamento del novero dei contratti di appalto sottoponibili al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti che, come già evidenziato sopra, contribuisce a diminuire il grado di incertezza sul perimetro della responsabilità amministrativa e a diminuire il diffuso senso di insicurezza nei funzionari pubblici.[51]

Il percorso di riforma richiede, tuttavia, ancora profonde e costose innovazioni che lascino cadere ciò che del vecchio sistema non è coerente con questa riforma e che innestino, sul tronco della tradizione, nuove strutture, nuovi strumenti, nuovi procedimenti e nuove attitudini professionali.

5. Considerazioni conclusive.

Come, dunque, dovrebbe essere emerso dal tipo di ragionamento sin qui seguito, il problema dell'attuale assetto della Corte dei conti è determinato dalla apparente contrapposizione di due interessi di carattere generale che presentano sicuramente un pari grado di rilevanza.

Da una parte, l'interesse alla tutela del principio di responsabilità per gli atti compiuti.

Dall'altra, l'interesse a che l'Amministrazione sia realmente capace di conseguire gli obiettivi di una maggiore efficienza attraverso la valorizzazione del principio del risultato e che, quindi, rimanga limitato, anche relativamente agli strumenti di tutela giurisdizionale applicabili, il ritorno alle regole e alle logiche burocratiche e amministrative che si intenderebbero invece abbandonare.

E la difficoltà di individuare soluzioni accettabili appare proprio risiedere nel carattere di inconciliabilità che sembrerebbe sussistere tra i suddetti interessi, al punto che la preferenza accordata all'uno (il controllo) debba necessariamente risolversi in una corrispondente compressione dell'altro.

L'intervento normativo, avallato dalla recente pronuncia della Consulta, non può non incidere sulle due esigenze, sulle quali si concentra la dialettica responsabilità-risultato che sembra caratterizzare la materia in esame.

Si è d'accordo sulle nuove dimensioni che sta assumendo il controllo: non vi è dubbio che l'attività di controllo e il suo modo di svolgimento devono essere coordinati e armonizzati con l'azione attiva, avendo sempre di mira il raggiungimento di risultati a cui concorrono sia il controllore che l'amministratore.

Quanto, invece, alla giurisdizione, sembra che la opinabile soluzione cui si sta pervenendo sia quella di limitare lo spazio per l'applicazione del regime della responsabilità amministrativa in favore di esigenze che non sarebbero neppure compensate da alcuna concreta assicurazione di effettivo conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività.

Con tutte le perplessità e le incertezze in ordine all'effettiva operatività di siffatta impostazione, di natura essenzialmente politica e ancora non sorretta da un costume amministrativo effettivamente rinnovato.

---

[51] Sul punto, si veda G. TERRACCIANO, *Una nuova configurazione della responsabilità erariale funzionale all'autonomia decisionale dei funzionari pubblici in coerenza con i principi del risultato e della fiducia,* in *Amministrativ@mente*, 2023, fasc. 3, laddove ha evidenziato che il grado di incertezza sul perimetro della responsabilità amministrativa *"si è acuito in conseguenza anche della progressiva eliminazione dei controlli preventivi, aumentando l'area della discrezionalità gestionale e quindi della responsabilità, sulla base di una malintesa necessità di dare maggiore speditezza all'azione amministrativa, ma ricavandone invece l'effetto opposto: la minore propensione ad assumere decisioni ed a esercitare potere discrezionale, e, di converso, la maggiore propensione all'assunzione di cautele esorbitanti, con aggravamenti procedimentali, che ben a ragione possono unitariamente consentire di definire tale modalità di esercizio del potere con la locuzione "amministrazione difensiva", caratterizzata dalla prassi di anteporre al perseguimento dell'interesse pubblico la tutela della propria posizione, rimanendo purtroppo diffusa la convinzione che l'inerzia sia meno rischiosa dell'azione."*

Ad avviso di chi scrive si è persa una importante occasione di contemperare il recupero della responsabilità e l'orientamento al risultato, in un sistema che recepisca gli elementi essenziali dell'una e dell'altra esigenza.

Ma è, forse, una soluzione che almeno al momento appare poco realistica: richiederebbe, infatti, un rilevante sforzo organizzativo ed economico della Corte, e, prima ancora, una sensibilità per il problema che in larga parte sembra ancora mancare negli uffici della pubblica amministrazione.

Conclusivamente, si ritiene che la scelta fra amministrazione efficiente e amministrazione responsabile non possa essere proposta in termini di alternativa, e che, dunque, la riforma in atto debba salvaguardare la configurazione unitaria della Corte dei conti sul versante della giurisdizione, e incrementare, evolvendole, le funzioni di controllo.

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE E LA TIPIZZAZIONE DELLA COLPA (Nota a corte dei conti, sez. II app., 9 ottobre 2024, n. 257)[1]

di Patrizio Ivo D'Andrea
Assegnista di ricerca
Università degli Studi di Firenze

SOMMARIO

1. Il caso: la sanzione per omessa adozione e trasmissione dell'analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie del Comune *ex* art. 20, comma 7, d.lgs. n. 175 del 2016.
2. L'elemento oggettivo della sanzione: "adozione" degli atti, loro "trasmissione" e scadenze di legge.
3. La colpa nelle ipotesi sanzionatorie amministrate dalla Corte dei conti.
4. Contabilità pubblica, colpa grave e tipizzazione della colpa.
5. Contabilità pubblica e tipizzazione della colpa (grave).

ABSTRACT

Il contributo, muovendo dall'analisi di una recente pronuncia della Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti, esamina la sanzione amministrativa pecuniaria che colpisce l'omessa adozione e trasmissione degli atti in tema di razionalizzazione delle partecipazioni societarie delle Amministrazioni pubbliche, per poi allargare lo sguardo alla questione dell'elemento soggettivo della colpa nell'ambito della contabilità pubblica, nella prospettiva dei princìpi costituzionali.

Financial Penalties, Taxonomy and Regulatory Definition of Gross Negligence (Case Note on Italian Court of Auditors, II Jurisdictional Division of Appeal, No. 257 of October 9th, 2024)
Moving from a recent italian Court of Auditors case, the paper focuses on the financial penalties provided by the italian law concerning public bodies' assessment on their shares of state-owned or local authorities-owned companies. The paper also deals with the possibility for the law to provide regulatory definition of gross neglicence's cases, according to the the Italian Constitution.

1. Il caso: la sanzione per omessa adozione e trasmissione dell'analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie del comune *ex* art. 20, comma 7, d.lgs. n. 175 del 2016.

La sentenza in commento consente di tornare a riflettere sulle sanzioni amministrative pecuniarie amministrate dalla Corte dei conti e, in particolare, su quella regolata dall'art. 20, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP), concernente l'omessa adozione, da parte delle Amministrazioni pubbliche, dei provvedimenti di analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie e di eventuali, conseguenti, piani di razionalizzazione[2].

Nel caso scrutinato dalla pronuncia qui annotata il Comune di Chieti aveva adottato la delibera del Consiglio comunale n. 185 del 30 dicembre 2021, avente appunto a oggetto la "Revisione periodica delle partecipazioni al 31.12.2020 […]". L'atto, però, era stato trasmesso alla locale Sezione regionale di controllo della Corte dei conti solamente nel novembre dell'anno successivo, peraltro dietro sollecitazione della medesima Sezione regionale impegnata nei controlli *ex* art. 7, comma 7, l. n. 131 del 2003.

Preso atto del ritardo, la Sezione di controllo trasmetteva l'incartamento alla Procura regionale che

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it. - Progetto di ricerca PRIN PNRR "Fiscalità e finanza pubblica nella transizione verso uno sviluppo economico sostenibile", finanziato con fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca nell'ambito del Programma finanziato dall'Unione Europea. Next Generation EU, PRIN PNRR 2022 Prog. N. P20229KAX2.

[2] In generale sulla sanzione *ex* art. 20, comma 7, TUSP, A. CANALE - S. GRASSO, *La responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, in AA.VV., *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, 2^ ed., a cura di A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, p. 560.

formulava ricorso per l'irrogazione della sanzione amministrativa nei confronti della Segretaria generale del Comune, incolpata per aver tardivamente trasmesso la menzionata delibera di consiglio comunale. Il ricorso veniva accolto dal Giudice monocratico con decreto n. 2 del 2023.

Avverso il decreto insorgeva in opposizione la Segretaria generale del Comune. La Sezione giurisdizionale assolveva l'incolpata rilevando che - come si legge nella sentenza in commento - "*nella concreta fattispecie difettasse la grave colpevolezza della condotta tenuta dalla sig.ra L., elemento necessario ai fini della configurabilità della responsabilità sanzionatoria, sulla scorta di una serie di circostanze fattuali*", quali l'avvenuto inserimento dell'atto nell'apposito sistema informativo del MEF; il tempestivo inoltro (seppure a seguito di sollecito) dell'atto alla Sezione regionale di controllo; il fatto che la Sezione di controllo avesse potuto "*compiutamente svolgere le proprie funzioni con l'esame e la pronuncia sul piano di razionalizzazione delle partecipazioni detenute*"; la rilevante scopertura di organico del Comune.

Appellava la Procura regionale. Quanto alla colpevolezza, l'appellante affermava che "*l'elemento soggettivo richiesto per l'applicazione della sanzione sarebbe la semplice coscienza e volontà della condotta, trovando applicazione l'art.3 della l. n. 689/1981, essendo la colpa oggetto di una presunzione semplice*". Quanto all'elemento oggettivo, osservava che esso è da ritenersi integrato non solo in caso di mancata adozione degli atti di analisi/razionalizzazione delle partecipate, ma anche in caso di mancata trasmissione alla Corte dei conti dei provvedimenti, pur tempestivamente adottati.

La sentenza in commento ha rigettato la tesi della Procura appellante anzitutto in riferimento all'elemento soggettivo.

Richiamata la pronuncia sulla questione di massima resa con la sent. Sez. riunite, n. 12/2007/QM, la Sezione giurisdizionale d'appello ha affermato che "*criterio indefettibile di imputazione della responsabilità sanzionatoria resta sempre, in disparte il rito da applicare per il suo accertamento, quello del dolo o della colpa grave ai sensi del principio generale di cui all'art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994*". Nel caso di specie, la Segretaria Generale del Comune non si sarebbe macchiata di "*inescusabile negligenza*", "*assoluta trascuratezza*" e/o "*deprecabile disinteresse*" nell'espletamento della carica ricoperta in seno all'ente locale. In particolare, la Sezione giurisdizionale d'appello ha sottolineato "*la delicata situazione organizzativa*" del Comune, in ragione della mancanza di personale che aveva imposto l'attribuzione alla Segretaria Generale di incarichi *ad interim* di preposizione a diversi settori comunali. Inoltre la Segretaria, una volta assicuratasi dell'*upload* della delibera consiliare sull'apposito portale del MEF, poteva in buona fede confidare "*che si sarebbe provveduto poi alla trasmissione, per cui la omessa verifica della corretta e tempestiva esecuzione dell'adempimento a questa Corte dei conti è tale da non superare in alcun modo la soglia di disvalore della colpa lieve e quindi è scusabile*".

Pur avendo escluso l'elemento soggettivo della fattispecie, la Sezione giurisdizionale d'appello ha esaminato anche l'altro corno della questione, affermando che la sanzione *ex* art. 20, comma 7, non colpisce anche la mancata trasmissione alla Corte dei conti degli atti assunti dall'ente locale. Sottolineando che il testo di legge impiega il lemma "adozione" degli atti, la sentenza in commento ha osservato che "*la mancata adozione non può che riferirsi, secondo l'altrettanto chiaro tenore letterale, al solo provvedimento che approva il piano e per il quale soltanto è fissato, al comma 3, il termine perentorio del 31 dicembre e non anche alla sua trasmissione*".

2. L'elemento oggettivo della sanzione: "adozione" degli atti, loro "trasmissione" e termini di legge.

La perimetrazione dell'elemento oggettivo effettuata dalla sentenza impugnata si presta ad alcune considerazioni critiche.

Il comma 7 dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 sanziona "*La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4*". I commi da 1 a 4 comprendono plurimi adempimenti, quali l'"analisi dell'assetto" delle partecipazioni, il piano di razionalizzazione e la relazione sull'attuazione del piano. I commi 3 e 4, poi, prevedono espressamente la trasmissione di quegli atti al MEF e alla Sezione regionale di

controllo della Corte dei conti.

La sentenza appellata, come si è visto, si concentra sul fatto che la legge impiega il termine "adozione degli atti", termine che si riferirebbe alla sola attività di natura provvedimentale, mentre "*Tutta l'attività inerente la fase della comunicazione è* […] *formata da atti che non sono suscettibili di «adozione» in una determinata forma giuridica*".

Va in proposito osservato che la legge qualifica l'analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie e il piano di razionalizzazione come "*provvedimenti*" (v. art. 20, comma 3: "*I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2* […]"). Il comma 7, invece, usa il termine "*atti di cui ai commi da 1 a 4*" per indicare le omissioni sanzionate. La diversa formulazione lascia intendere che il perimetro degli "*atti*" è senz'altro più ampio di quello dei "*provvedimenti*", sia in ragione del riferimento topologico (i primi quattro commi in luogo dei primi due) che in ragione della qualificazione giuridica, atteso che tutti i provvedimenti sono atti, ma non tutti gli atti sono provvedimenti.

Si potrebbe obiettare che il legislatore non ha offerto una qualificazione normativa per la relazione periodica sull'attuazione del piano di cui al comma 4, che non dovrebbe essere considerata "provvedimento amministrativo", bensì dichiarazione di scienza prodotta nell'ambito delle funzioni di controllo interno di gestione dell'Amministrazione[3].

Tanto consentirebbe di individuare nei commi da 1 a 4 dell'art. 20 un gioco di insiemi e sottoinsiemi. L'insieme più piccolo sarebbe quello dei "*provvedimenti*", che contiene l'analisi delle partecipazioni societarie e il piano di razionalizzazione. Esso sarebbe contenuto nell'insieme degli "atti" che possono essere oggetto di "adozione", che comprenderebbe anche la relazione di attuazione del piano di razionalizzazione. Solo questi sarebbero contemplati dalla fattispecie sanzionatoria. Infine, questo secondo (sotto-)insieme sarebbe contenuto in quello, più grande, che racchiude anche tutta l'attività materiale effettuata dagli uffici in riferimento all'*assessment* sulle partecipazioni societarie, compresa quella di "trasmissione" al MEF e alla Corte dei conti, la cui omissione non è sanzionata.

Questa ricostruzione, pur ammissibile sulla base dei dati testuali e della costruzione del comma 7, risulta invero meno preferibile rispetto ad un'interpretazione dell'art. 20 che valorizzi il perseguimento dello scopo del legislatore, quale emerge dalla stessa disciplina di legge. L'art. 20, in una con altre previsioni del Testo Unico, è chiaramente inteso ad arginare l'abuso dello strumento societario da parte delle Amministrazioni pubbliche e, in particolare, degli enti locali[4], specie in ragione della capacità delle società partecipate di creare deficit e stock del debito[5].

Nella prospettiva funzionale, il legislatore ha istituito tre livelli di controllo sull'operato delle

---

[3] Cfr. S. ROSSA, *Controlli amministrativi (profili ricostruttivi)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Wolters Kluwer - UTET, 2018, ed. inf., in cui si afferma che fa parte dei controlli di gestione interna la fase di "valutazione dell'attività posta in essere in base al rapporto fra obiettivi prefissati e raggiunti".

[4] Cfr. M. CALCAGNILE, *La razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2017, 4, pp. 446 sgg., in riferimento a finalità e modalità della razionalizzazione delle partecipate. Per uno sguardo più ampio al Testo Unico del 2016, v. E. LATERZA, *Il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016. Punti di forza e momenti di criticità*, in *Riv. Corte conti*, 2022, 5, pp. 24 sgg. In giurisprudenza, tra le più recenti, v. Corte dei conti, Sez. giurisd. App. Sicilia, 24 maggio 2024, n. 67: "*la disciplina del T.U.S.P. in tema di razionalizzazione e riassetto delle partecipazioni societarie degli enti pubblici, in continuità con interventi legislativi precedenti, ha inteso porre un argine al proliferare indiscriminato delle società pubbliche, laddove non strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dei singoli enti pubblici (nel solco delle disposizioni contenute nell'art. 3, commi 27 e ss., della L. n. 244 del 2007), a tutela anche degli equilibri di finanza pubblica, in ragione dei riflessi finanziari ed economico patrimoniali delle gestioni societarie sugli equilibri di bilancio degli enti locali, medio tempore assurti a rango costituzionale (art. 81, 97, comma 1, e 119, comma 6, Cost., come novellati dalla l. Cost. n. 1 del 2012)*". Per alcuni dati sull'efficacia delle misure restrittive, v. BANCA D'ITALIA, *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*, a cura di S. Moccetti - G. Roma, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), 2020, p. 16, in cui si descrive come negli anni le partecipate siano diminuite di un quinto.

[5] Per questo profilo v. F. ANGIOLINI, *Limiti gestori nella razionalizzazione delle società pubbliche*, in *Amministrativ@mente*, 2022, 3, pp. 81 sgg.

Amministrazioni pubbliche[6]. Il primo è un sistema di *audit* interno, affidato alla verifica annuale di cui al comma 1 dell'art. 20. Il secondo è un controllo di tipo informativo affidato al MEF, affinché, avendo la disponibilità di dati sempre aggiornati e completi sul fenomeno, possa esercitare le prerogative di competenza, anche di tipo strategico e normativo. Infine, il terzo è il controllo della Corte dei conti che si svolge ai sensi dell'art. 7, comma 7, secondo periodo, della l. n. 131 del 2003. La sanzione di cui all'art. 20, comma, comma 7, TUSP è evidentemente intesa a garantire l'effettivo svolgimento di tutti e tre i controlli, come è dimostrato dal fatto che la fattispecie sanzionatoria richiama, per l'appunto, tutti gli atti di cui ai primi quattro commi dell'articolo[7].

In questo senso si è talvolta espressa la giurisprudenza. Il decr. Sez. giurisd. Reg. Lazio, n. 9 del 2022 e la sent. Sez. giurisd. Reg. Basilicata, n. 51 del 2021, hanno affermato che l'omissione sanzionata può concretizzarsi anche nella mancata trasmissione della delibera di ricognizione, attesa la "*peculiare* ratio *che permea l'intero quadro dispositivo in disamina: la necessità di informare tempestivamente e periodicamente i destinatari della ricognizione, rappresentando ai medesimi tutti gli elementi previsti* ex lege" e considerato che "*la mancata trasmissione equivale, di fatto, alla mancata predisposizione della ricognizione; soltanto con la concreta e puntuale conoscenza, da parte dei destinatari, si realizza lo scopo perseguito dalle norme* de quibus"[8].

Va osservato che l'interpretazione funzionale e teleologica della disposizione sanzionatoria non è affatto incompatibile con il testo della legge e non ne richiede lo stravolgimento o la correzione. La formula "*adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4*", infatti, può ben essere considerata in termini generali, dunque comprensiva di tutti adempimenti previsti dal legislatore.

Del resto, la stessa sentenza in commento riconosce che la trasmissione degli atti al MEF e alla Corte dei conti è adempimento obbligatorio, sottolineando "*l'indiscussa inderogabilità dell'obbligo di trasmissione da parte degli enti locali sia del piano di razionalizzazione, ai sensi del comma 3 dell'art. 20, sia anche della sola comunicazione, ai sensi del comma 1 dell'art.20, di non possedere alcuna partecipazione* […] *sia alle sezioni della Corte dei conti che alla struttura di monitoraggio di cui all'art.15 del TUSP, per consentire l'effettuazione delle attività di controllo e di monitoraggio di rispettiva competenza*".

Ciò considerato, è evidente l'irragionevolezza di ritenere estranea alle condotte sanzionate la mancata trasmissione degli atti alla Corte dei conti, nonostante tale adempimento sia obbligatorio per legge e necessario per concludere le attività di controllo previste dal legislatore.

La sentenza in commento, ancora nel senso di escludere l'omissione della trasmissione degli atti dalle condotte sanzionate, osserva che la legge impone un termine per l'adozione degli atti, ma non per la loro trasmissione e che questa lacuna sarebbe colmata attraverso la possibilità, per la Sezione di controllo, di accedere ai documenti sollecitandone l'invio nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di controllo.

Proprio questa complessa ricostruzione di come può essere assicurata la trasmissione della documentazione è indice del fatto che tale interpretazione è insoddisfacente, tanto più che le funzioni di controllo sui piani di razionalizzazione sono svolte nell'ambito del controllo di gestione collaborativo *ex* art. 7, comma 7, secondo periodo, della l. n. 131 del 2003.

Se lo scopo del legislatore è quello di anticipare la tutela assicurata all'obiettivo di razionalizzazione dello strumento societario da parte della p.A., è maggiormente coerente con tale

---

[6] In generale sui controlli sulla razionalizzazione delle partecipazioni societarie della PA. V. P. ALGIERI, *I controlli esterni collaborativi della Corte dei Conti sulle società partecipate: tra autonomia negoziale ed esigenze di contenimento della spesa pubblica*, in *Federalismi.it*, 2020, 16, pp. 1 sgg.

[7] V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile. Profili sostanziali*, in AA.VV., *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, V^ ed., a cura di V. Tenore, Milano, Giuffré, 2022, p. 88, osserva che la sanzione amministrativa *ex* art. 20, comma 7, TUSP, "palesa l'intento del legislatore di indirizzare gli enti verso una maggiore consapevolezza sulla detenzione delle partecipazioni e sulla loro razionalizzazione".

[8] Per un commento di queste pronunce, v. A. DI RENZO, *Mancata razionalizzazione delle partecipate: aspetti sanzionatori*, in *Dir. e Conti*, 2022.

obiettivo ritenere inclusa tra le condotte sanzionate l'omissione della trasmissione degli atti e, di conseguenza, ritenere che il termine fissato dalla legge valga per l'intera serie procedimentale, comprensiva della trasmissione delle delibere e delle relazioni al MEF e alla Corte dei conti. Tanto, anche alla luce del fatto che non si tratta di incombente di particolare complessità o onerosità[9].

3. La colpa nelle ipotesi sanzionatorie amministrate dalla Corte dei conti.

Va, ora, esaminato il tema dell'elemento soggettivo. La tesi avanzata dalla Procura appellante, come si è detto, faceva leva sull'art. 3 della l. n. 689 del 1981, per come costantemente interpretato dalla Corte di cassazione e dal Consiglio di Stato, nel senso che "*per le violazioni colpite da sanzione amministrativa è necessaria e al tempo stesso sufficiente la coscienza e volontà della condotta attiva o omissiva, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa, giacché la norma pone una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, riservando poi a questi l'onere di provare di aver agito senza colpa*"[10]. Negli stessi termini la Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, nel diverso giudizio n. 69283, definito con sent. n. 487 del 2023, aveva prospettato la tesi che, "*in relazione all'accertamento implicato dalla fattispecie sanzionatoria che occupa* [anche in quel caso trattavasi dell'omissione degli adempimenti *ex* art. 20, commi 1-4, TUSP]*, non residuerebbe in capo al giudice contabile il potere di apprezzare in concreto la colpa grave dell'agente per essere la corrispondente valutazione compiuta* ex ante *dal legislatore*".

Come si è visto, la Sezione giurisdizionale d'appello ha rigettato questa tesi, ritenendo che anche nell'ambito delle fattispecie sanzionatorie affidate alla Corte dei conti permangano, quale "*criterio indefettibile di imputazione della responsabilità sanzionatoria*", il dolo o la colpa grave. Analogamente, nella citata pronuncia della Sezione siciliana, la tesi della Procura (pur ritenuta "*suggestiva*") è stata rigettata osservando che l'ordinamento conosce ipotesi sanzionatorie connesse non solo a poteri amministrativi "vincolati", ma anche a poteri "discrezionali", di talché la riduzione dell'elemento soggettivo alla coscienza e volontà delle azioni od omissioni potrebbe produrre "*una frizione insanabile con i principi di (pre)determinazione, certezza e tassatività che informano il diritto sanzionatorio*"[11].

Alla luce del tratteggiato dibattito tra Magistratura requirente e giudicante, è utile ragionare sui seguenti profili della questione: la tesi avanzata dalla prima deve davvero considerarsi impraticabile per contrarietà ai princìpi costituzionali? La risposta della seconda deve davvero ritenersi costituzionalmente necessaria?

L'indagine può partire dal considerare la specificità delle sanzioni amministrative pecuniarie. Come è stato notato dai commentatori, alla luce del principio di colpevolezza e tipicità degli illeciti erariali di tipo sanzionatorio, l'elemento psicologico è anzitutto quello indicato dalla singola fattispecie dal legislatore, ben potendo darsi, ad esempio, che il legislatore richieda necessariamente

[9] L'ipotesi che l'approvazione degli atti da trasmettere arrivi in tale prossimità alla scadenza di legge da non consentire la tempestiva trasmissione degli atti sarà trattata *infra*, al paragrafo 5.

[10] Così Cass. civ., Sez. III, ord. 7 novembre 2017, n. 26306, citata nell'appello. La massima è stata più volte confermata. V. di recente Cass. civ., Sez. II, ord., 20 marzo 2024, n. 7448. Nella giurisprudenza amministrativa v., tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 12 gennaio 2022, n. 253; 2 maggio 2023, n. 4369; TAR Lazio, Sez. II stralcio, 8 novembre 2024, n. 19775.

[11] In questo senso v. anche Corte conti, Sez. giur. Liguria, decr. n. 7 del 2021, che aderisce "*al costante orientamento giurisprudenziale che, a partire dalla sentenza delle Sezioni riunite n. 12/2007,* […]*, ritiene elemento indefettibile per una condanna sanzionatoria l'elemento costitutivo della colpa grave ai sensi dell'art. 1 l. 14 gennaio 1994, n. 20, applicabile a tutti i soggetti sottoposti, a qualunque titolo, alla giurisdizione contabile*", con Nota di A. NAPOLI, *La responsabilità sanzionatoria per omessa adozione degli atti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie nella recente esegesi della giurisprudenza contabile*, in *Riv. Corte conti*, 2021, 4, pp. 192 sgg., spec. p. 195 per il tema dell'elemento psicologico della fattispecie sanzionatoria.

il dolo, escludendo che la condotta possa essere accompagnata dalla colpa [12].

Ciò detto, va registrato un altro dato fondamentale: l'art. 43 cod. pen. definisce il delitto come colposo quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline. La seconda parte della previsione individua quella che è comunemente denominata colpa specifica o protocollare, che fa discendere la colpa proprio dalla violazione di leggi e precetti che sono essi stessi posti a protezione (anche) dello stesso bene giuridico assistito dalla risposta sanzionatoria approntata dall'ordinamento.

È noto che, in sede penale, la giurisprudenza di legittimità sovente richiama il Giudice del merito a un'applicazione congiunta dei profili di colpa generica e di colpa specifica, atteso che "la regola di diligenza giuridicamente rilevante è sempre quella valida per il caso singolo" e che la colpa può non essere esclusa dal mero rispetto della prescrizione tipica, né è sempre necessariamente integrata dalla sua violazione[13].

In una nota pronuncia in tema di colpa medica e utilizzo delle linee guida in ambito sanitario, ampiamente citata anche dal Giudice civile e dal Giudice contabile[14], la IV Sezione penale della Suprema Corte ha affermato che, "*Sebbene la colpa specifica costituisca la forma più evoluta e determinata d'imputazione, della colpa generica, pur con il suo inevitabile carico di preoccupante vaghezza, non è proprio possibile fare a meno. Essa è parte vitale ma per certi versi inquietante dell'illecito colposo. Con la colpa generica dobbiamo in qualche modo fare i conti, perché è illusorio pensare che ogni contesto rischioso possa trovare il suo compiuto governo in regole precostituite e ben fondate, aggiornate, appaganti rispetto alle esigenze di tutela. Qui si annida un grande pericolo: il giudice prima definisce le prescrizioni o l'area di rischio consentito e poi ne riscontra la possibile violazione, con una innaturale sovrapposizione di ruoli che non è sufficientemente controbilanciata dalla terzietà. Di tale pericolo occorre avere consapevolezza*"[15].

La colpa specifica è dunque una forma più evoluta e determinata d'imputazione, perché offre maggiori prestazioni in termini di certezza, conoscibilità e prevedibilità della risposta sanzionatoria, elementi di pregio nella prospettiva del principio di legalità, anche convenzionale, della fattispecie sanzionatoria. Essa, però, può essere insufficiente per vagliare la colpevolezza di fronte alle comuni fattispecie delittuose punite anche a titolo di colpa.

---

[12] Lo notano A. CANALE - S. GRASSO, *La responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, cit., p. 524, n. 38, osservando come il principio dell'accertamento del grado di coinvolgimento psicologico sulla base della fattispecie astratta è in contraddizione con la sent. Sez. riunite, n. 12-QM/2007, ove si afferma che in base all'art. 1 della l. n. 20 del 1994 la colpa grave costituisce l'elemento psicologico generale minimo anche per la responsabilità erariale sanzionatoria.

[13] M. RONCO, *Art. 43 c.p. – Elemento psicologico del reato*, agg. a cura di M. Lombardo, in AA.VV., *Codice penale ipertestuale commentato*, a cura di M. Ronco e B. Romano, Torino, UTET, 2012, ed. inf., e riferimenti di dottrina ivi citati; in giurisprudenza v., esemplarmente, Cass. pen., Sez. IV, 19 novembre 2015 – 24 marzo 2016, n. 12478: "*in tema di responsabilità colposa, ai fini della individuazione della regola cautelare alla stregua della quale valutare la condotta dell'agente, non è sufficiente fare riferimento a norme che attribuiscono compiti, senza impartire prescrizioni modali, essendo necessario pervenire all'identificazione del modello comportamentale che - secondo le diverse fonti previste dall'art. 43 c.p. - è funzionale alla prevenzione dell'evento pregiudizievole. In assenza di una simile connotazione la norma di dovere deve essere integrata dalle prescrizioni cautelari rinvenibili in leggi, regolamenti, ordini o discipline (colpa specifica) ovvero in regole di matrice esperienziale o tecnico-scientifica (colpa generica)*".

[14] Cfr. almeno Corte dei conti, Sez. III App., 24 aprile 2024, n. 122; Sez. I App., 25 gennaio 2024, n. 13; *Id.*, 24 gennaio 2024, n. 12; *Id.*, 2 novembre 2023, n. 429; Sez. giurisd. Toscana, 23 ottobre 2023, n. 341; Sez. I App., 15 maggio 2023, n. 200; Sez. giurisd. Toscana, 13 marzo 2023, n. 74; Sez. giurisdiz. Sicilia, 9 ottobre 2020, n. 544; Sez. giurisd. Trentino-Alto Adige, 20 luglio 2020, n. 32.

[15] Cass. pen., Sez. IV, 29 gennaio 2013 - 9 aprile 2013, n. 16237. Sul tema della colpa in ambito sanitario, i contributi della dottrina sono innumerevoli. Si v. quantomeno C. CUPELLI, *Colpa medica*, in *Il libro dell'anno del diritto 2017 Treccani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2017, pp. 114 sgg.; ID. *Lo statuto penale della colpa medica e le incerte novità della legge Gelli-Bianco*, in *Dir. Pen. Comp.*, 2017, 4, pp. 200 sgg. Sulla sent. n. questa sentenza, nella prospettiva delle fonti del diritto, sia consentito rinviare a P.I. D'ANDREA, *Diritto, tecnica, economia: brevi note su alcune recenti tendenze della legislazione in materia di tutela della salute e ricerca scientifica*, in *Forum Quad. Cost.*, 2013.

Nondimeno, non si può non rilevare che ci sono casi di delitti espressamente costruiti dal legislatore sul paradigma della colpa specifica[16], così come aggravanti costruite sulla colpa specifica[17]. Anche la Corte costituzionale, nel dichiarare infondata una questione di legittimità costituzionale con cui il remittente intendeva far codificare, nel nostro ordinamento, l'istituto della c.d. "pena naturale", ha sottolineato "*la particolare pregnanza della colpa specifica e professionale, nella quale tipicamente incorrono gli agenti titolari di un obbligo di garanzia regolato a protezione di soggetti particolarmente esposti (tra questi il datore di lavoro nei confronti dei dipendenti, a norma dell'art. 2087 del codice civile)*"[18].

In questo contesto, non sembra doversi escludere la possibilità per il legislatore di costruire una sanzione amministrativa pecuniaria (la cui afflittività, pur potenzialmente molto grave, è comunque diversa rispetto alle misure restrittive della libertà personale) sulla base di ragionevoli indici tipizzati, descriventi la condotta dell'agente. Tanto, purché tali indici siano capaci di denotare un intollerabile allontanamento dalla condotta che ci si può e ci si deve attendere da soggetti che hanno una particolare posizione di responsabilità nel sistema della contabilità pubblica e in connessione con gli interessi pubblici protetti dalla disciplina di settore[19].

4. Contabilità pubblica e colpa grave.

Nella prospettiva sopra descritta, il tema della gradazione della colpa verrebbe a essere sostanzialmente privo d'interesse: non è rilevante verificare se gli indici fattuali della condotta da sanzionare impiegati dal legislatore integrino una colpa "grave" o solo "lieve". Ciò che conta è che la risposta sanzionatoria apprestata dall'ordinamento sia coerente e proporzionata alla meritevolezza di tutela del bene giuridico protetto e alla capacità della condotta di danneggiarlo o di esporlo a un intollerabile pericolo[20].

Ci si deve allora chiedere se questa operazione, ammissibile in termini generali, possa trovare spazio anche nell'ambito della contabilità pubblica.

Come noto, sin dalla sent. n. 371 del 1998 la Corte costituzionale ha affermato, in riferimento alla

---

[16] Si pensi all'ipotesi di bancarotta semplice di cui all'art. 224, n. 2, l. fall., ove si puniscono "*gli amministratori, ai direttori generali, ai sindaci e ai liquidatori di società dichiarate fallite, i quali:* […] *2) hanno concorso a cagionare od aggravare il dissesto della società con inosservanza degli obblighi ad essi imposti dalla legge*". Cfr. la recentissima sent. Cass. pen., Sez. V, 12 luglio 2024 – 17 ottobre 2024, n. 38136: la "*fattispecie di cui all'art. 224, n. 2), L. fall., è integrata esclusivamente dall'inosservanza degli obblighi imposti dalla legge, con conseguente esclusione delle violazioni di norme non contenute in disposizioni legislative* […] *Proprio nel diverso atteggiarsi dell'elemento psicologico del reato dottrina e giurisprudenza individuano il discrimine tra le due fattispecie, in quanto l'art. 217, co. 1, n. 4), L. fall., trova applicazione nei casi di colpa grave generica, derivante da imprudenza, negligenza o imperizia ovvero dalla inosservanza di obblighi non aventi fonte nella legge, mentre, ove il dissesto sia determinato o aggravato dall'inosservanza di obblighi di legge, risulta integrata la fattispecie cui all'art. 224, n. 2), L. fall., caratterizzata dalla colpa specifica*".

[17] Cfr. art. 589, comma 2, cod. pen., che aumenta la cornice edittale dell'omicidio colposo "*Se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro*". Cfr. la recente Cass. pen., Sez. IV, 10 settembre 2024 – 16 settembre 2024, n. 34770: "*In caso di omicidio colposo in danno di lavoratori per infortunio sul lavoro, al fine di escludere la contestata aggravante della violazione di norme antinfortunistiche ed applicare la prescrizione del reato, è insufficiente limitarsi a rilevare che, essendo ravvisabili solo profili di colpa generica, non risultano provati i profili di colpa specifica specificamente addebitati*".

[18] Corte cost., sent. n. 48 del 2024, con commenti di T. PADOVANI, *La 'pena naturale' al vaglio della Corte costituzionale*, in *Sist. Penale*, 2024; M. ZINCANI, *Pene naturali: ci rivedremo presto. Un commento a prima lettura della sentenza n. 48/2024 della Corte costituzionale*, in *Giur. penale web*, 2024, 3, pp. 1 sgg.

[19] Si consideri, al proposito, che le principali fattispecie di sanzioni pecuniarie colpiscono i soggetti tenuti alla resa del conto (artt. 46 e 76 del r.d. n. 1214 del 1934), gli amministratori pubblici che violano il divieto d'indebitamento per spesa corrente (art. 30, l. n. 289 del 2002); gli amministratori che violano i limiti di retribuzione di dirigenti e consulenti (art. 1, comma 593, l. n. 296 del 2006); gli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi del patto di stabilità (art. 20, d.l. n. 98 del 2011), etc.

[20] Sulla proporzionalità e ragionevolezza della risposta punitiva, necessario il riferimento a Corte cost., n. 22 del 2007; sul principio di offensività si vedano le sentt. nn. 139 e 188 del 2023.

responsabilità amministrativa e a quella contabile, che spetta al legislatore articolare l'istituto determinando "*quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo*" all'efficienza, efficacia ed economicità dell'agire amministrativo.

Nella recente sent. n. 132 del 2024, poi, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, che, come noto, ha temporaneamente riscritto le regole di imputazione della responsabilità amministrativa, limitandola al dolo c.d. "penal-erariale", con esclusione della colpa grave nelle condotte commissive[21].

La Corte costituzionale ha ritenuto ragionevole tale limitazione, sulla base di una motivazione che ha ripercorso le linee fondamentali di evoluzione della pubblica Amministrazione dagli '90 dello scorso Secolo in avanti, sottolineando la sempre maggiore "*complessità dell'ambiente in cui operano gli agenti pubblici*"; la maggiore difficoltà delle "*scelte amministrative in cui si estrinseca la discrezionalità*", che rendono "*più facile l'errore, anche grave*"[22].

Queste dinamiche sono state compendiate nella formula della "*fatica dell'amministrare*", che produce, in un circolo vizioso, la tendenza alla "*burocrazia difensiva*", ultima deriva dell'inefficienza della pubblica Amministrazione, specie se considerata nella prospettiva dell'"*Amministrazione di risultato*". Il rilievo del "risultato", precisa la Corte, costituisce la più recente attuazione del principio costituzionale di buon andamento della p.A. che "*deve raggiungere determinati obiettivi di policy e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività*". Quella della Corte costituzionale è una riflessione condivisa anche dal Giudice amministrativo che, in una recente pronuncia, ha stigmatizzato l'inerzia di un ente locale, riconducendola "*a quella che la dottrina definisce «burocrazia difensiva» (espressione che si associa a quella - altrettanto diffusa - della c.d. «paura della firma»)*". fenomeno, che "*discende da un malinteso senso di «auto-protezione» della struttura amministrativa*" e "*finisce per anteporre tale protezione a quella dei cittadini e degli interessi pubblici che la stessa struttura dovrebbe prioritariamente tutelare*"[23].

Come è stato condivisibilmente notato, la Corte costituzionale è dunque passata dalla "tolleranza" per la limitazione delle fattispecie di responsabilità erariale alla colpa grave, con esclusione della colpa semplice, alla ricostruzione della "*necessità*" di questa limitazione, alla luce del modificato assetto dell'Amministrazione pubblica[24].

È opportuno precisare che queste indicazioni sono state rese dalla Corte costituzionale per la responsabilità amministrativa e non necessariamente debbono valere per le sanzioni amministrative tipiche, come quella qui in esame, che presentano elementi peculiari rispetto alla tipica responsabilità

---

[21] Cfr. D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Riv. Dir. Econ. Comuni*, 2024, 2, p. 161: "nella giurisprudenza contabile erano presenti due orientamenti, l'uno che riteneva la sussistenza del dolo nell'accezione contrattuale o dolo in adempimento, l'altro nell'accezione di dolo penal-erariale. Le differenze erano sostanziali in quanto nel primo caso il soggetto agente deve avere consapevolezza di essere tenuto ad una determinata prestazione o di essere tenuto all'osservanza di una specifica disposizione normativa e omettere di darvi esecuzione o di rispettarla "intenzionalmente" e dunque opera una intenzionale violazione di un obbligo di servizio, non essendo però necessaria la volontà dell'evento dannoso".

[22] La sentenza ha anche sottolineato la problematica individuazione delle norme da applicare al caso concreto, anche "*a causa di un sistema giuridico multilivello in cui operano fonti di provenienza diversa (eurounitaria, statale, regionale e locale), spesso tra loro non coordinate*"; le "*difficoltà interpretative derivanti da una caotica produzione legislativa*"; i "*costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni*"; il pluralismo sociale e istituzionale che "*si proiettano nei procedimenti amministrativi e nelle istituzioni pubbliche, rendendo sempre più problematica ed esposta alla contestazione la ponderazione di tali interessi in cui si risolve l'esercizio della discrezionalità amministrativa*"; infine il "*moltiplicarsi dei rischi provocati dalla stessa attività umana*".

[23] Cons. Stato, Sez. IV, 3 agosto 2023, n. 7503, con Nota di T. SICA, *Responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione e "burocrazia difensiva"*, in *Danno e Resp.*, 2024, 1, pp. 135 sgg.

[24] Cfr. A. CIARAMELLA, *La sopravvivenza normativa della colpa grave nella responsabilità erariale*, in *Dir. e conti*, 2020.

erariale risarcitoria[25].

Rispetto agli adempimenti puntuali previsti dalla legge, come quelli di cui all'art. 20, commi 1-4, del d.lgs. n. 175 del 2016, non emergono ragioni di protezione connesse alla "fatica dell'amministrare" e al perseguimento dell'Amministrazione di risultato tali da giustificare e addirittura imporre l'arretramento della risposta sanzionatoria quantomeno alla colpa grave[26]. Vero è che, come indica la sentenza in commento, non è possibile generalizzare tale affermazione per tutte le ipotesi sanzionatorie amministrate dalla Corte dei conti, atteso che alcune di esse hanno una prospettiva più ampia che coinvolge "l'attività" più che l'adozione di singoli "atti" (si pensi alla già citata sanzione per atti elusivi del patto di stabilità interno). È altrettanto vero, però, che, laddove il comando legislativo sia tale da non richiedere complesse valutazioni discrezionali e/o una faticosa *reductio ad unum* di un ordinamento multilivello e/o ancora la ponderazione di molteplici interessi, non ha senso costruire l'incolpazione e l'accertamento della colpevolezza con le medesime forme e modalità della responsabilità amministrativa. In altri termini, per le sanzioni amministrative "pure" non c'è l'esigenza di trovare un punto di equilibrio che, invece, impegna legislatore e interprete nel campo della responsabilità erariale, in cui si deve perseguire tanto la protezione del patrimonio pubblico quanto il risultato dell'agire amministrativo.

Postulando necessariamente la medesima costruzione dell'elemento soggettivo nella responsabilità amministrativa e nelle sanzioni "pure", infatti, si arriverebbe a ritenere che il mero dato dell'appartenenza delle fattispecie all'ambito materiale della "contabilità pubblica", che fonda l'attribuzione dell'irrogazione della sanzione al Giudice contabile, possa anche giustificare ipotesi di sostanziale disparità di trattamento. In altri termini, sembra prestarsi a critiche di illogicità il sillogismo che la sentenza in commento traccia nel modo che segue: *i)* la sanzione è amministrata dalla Corte dei conti quale giudice naturale della contabilità pubblica; *ii)* nell'ambito della contabilità pubblica campeggia la regola fondamentale della condanna solo per dolo o colpa grave *ex* l. n. 20 del 1994; *ergo iii)* ogni sanzione amministrativa in materia di contabilità richiede l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. A ben vedere, vi sarebbe una sorta di "effetto di trascinamento" dell'attribuzione della giurisdizione alla Corte dei conti sui connotati fondamentali e sostanziali della fattispecie sanzionatoria, trascinamento della cui ragionevolezza è lecito dubitare.

5. Contabilità pubblica e tipizzazione della colpa (grave).

C'è però, dell'altro. La cit. sent. Corte cost., n. 132 del 2024, ha rivolto un invito al legislatore a farsi carico della sistemazione dell'elemento soggettivo nell'ambito della responsabilità erariale, una volta terminato il periodo transitorio di cui al d.l. n. 76 del 2020. A tal proposito, la Corte ha rammentato che "*è necessario ricercare un equilibrio tra i pericoli di* overdeterrence *e* underdeterrence" e che le trasformazioni dell'amministrazione pubblica "*non potrebbero concretizzarsi, sullo specifico piano dell'elemento soggettivo, in un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo*"[27].

---

[25] Cfr. A. CANALE - S. GRASSO, *La responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, cit., p. 509, ove si rammenta che le fattispecie sanzionatorie sono ordinate intorno alla lesione di beni-valori di particolare importanza, anche in relazione agli impegni assunti dall'Italia in ambito U.E., come quello del rispetto degli equilibri di bilancio, della sostenibilità del debito pubblico e del coordinamento della finanza pubblica e dell'unità economica del Paese.

[26] D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello*, cit., p. 157, osserva che anche nel dominio della responsabilità amministrativa possono darsi casi in cui lo "scudo erariale" viene a esentare dalla condanna fattispecie produttive del danno erariale "che nulla hanno a che vedere né con l'orientamento al risultato a cui il nostro ordinamento tende sin dal 1990 […], né con le difficoltà delle scelte discrezionali in un quadro normativo multilivello e complesso".

[27] La specificità di questa tecnica decisoria, che non costituisce un classico "monito", è colta da F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2024, 19, pp. 125 sg.; da F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte*

La Corte ha dunque invitato il legislatore a lavorare su specifici strumenti che possono condurre a un *fine tuning* dell'elemento soggettivo dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, quali la previsione di un tetto massimo del danno risarcibile, l'ampliamento delle ipotesi di riduzione del danno, il rafforzamento dei controlli preventivi della Corte dei conti con "*abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa*", l'esclusione della responsabilità per alcune tipologie particolarmente esposte di dipendenti.

Tra questi, però, lo strumento che la Corte costituzionale ritiene maggiormente fecondo è proprio quello dell'"*adeguata tipizzazione della colpa grave*".

È noto che un tentativo in questo senso era stato mosso dalla Provincia Autonoma di Bolzano con la legge 3 febbraio 2000. La Corte costituzionale, con sent. n. 340 del 2001, dichiarò illegittima quella misura, in quanto la tipizzazione della colpa grave sortiva l'effetto di limitare la risposta sanzionatoria, cosa che rendeva la disciplina provinciale non conforme ai princìpi dell'ordinamento statale[28]. Due decenni dopo, però, l'invito della Corte costituzionale è, ovviamente, rivolto al legislatore statale[29] e dimostra, una volta di più, che la costruzione dell'elemento soggettivo delle sanzioni pecuniarie amministrate dalla Corte dei conti nella forma della colpa specifica tipizzata dal legislatore non solo non è costituzionalmente illegittima, ma può presentare profili di adeguatezza al mutato contesto normativo e sociale della moderna Amministrazione[30].

La sent. n. 132 del 2024 fa riferimento, *de iure condito*, all'art. 2 del terzo e vigente codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36 del 2023, ove si stabilisce che, "*Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto*", mentre "*Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*"[31]. La relazione d'accompagnamento del Consiglio di Stato allo schema di codice sottolinea che il comma 3 "contiene una perimetrazione del concetto di colpa grave rilevante ai fini della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti" e, per contrastare la burocrazia difensiva e attuare il "principio della fiducia", "ricollega la colpa grave

---

costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie, in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 1; nonché da D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello*, cit., p. 160.

[28] Sulla sent. n. 340 del 2001 v. l'ampia ricostruzione di F. MERUSI, *Pubblico e privato nell'istituto della responsabilità amministrativa ovvero la riforma incompiuta*, in *Dir. Amm*., 2006, 1, pp. 1 sgg.

[29] Va osservato che la tipizzazione della colpa grave non è contemplata nel d.d.l. AC 1621 recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale", a firma di Foti e altri, su cui si v. il *dossier* di *Dir. e Conti*, 2024.

[30] Questo, ovviamente, non vuol dire tornare a una forma di sanzione "formale", soluzione ritenuta impraticabile dalla Corte costituzionale si dalla sent. n. 72 del 1983. In proposito si deve ricordare che la stessa Procura regionale, nel giudizio in commento, aveva ricostruito la fattispecie come presunzione di colpa derivante dall'integrazione del fatto sanzionato, salva la possibilità per la parte attinta dall'incolpazione di dimostrare l'assenza di colpevolezza. Un'ipotesi che, per quanto concerne la trasmissione degli atti al MEF e alla Corte, ricorrerebbe anche quando l'approvazione degli atti da trasmettere fosse arrivata in prossimità della scadenza di legge, così da rendere impossibile rispettare il termine di legge per le comunicazioni.

[31] F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, cit., p. 125, osserva che la menzione del codice dei contratti pubblici nella sent. n. 132 è rilevante per tre motivi: *i)* "la riforma dei contratti pubblici testimonia che l'ordinamento insiste ancor oggi, come sottolinea la sentenza, nel richiedere all'amministrazione efficienza e risultati concreti e non semplicemente l'asettica applicazione di leggi e regolamenti"; *ii)* "segnala una convergenza tra il recente atteggiamento del legislatore e quello espresso dalla Corte […] ché l'accostamento tra risultato e fiducia nella p.a. serve proprio a delimitare il rischio della responsabilità e ad incentivarne l'azione in un momento storico molto particolare"; *iii)* "traspare una considerazione positiva su questi propositi riformatori espressa dalla nostra Corte costituzionale".

esclusivamente alla violazione delle norme di diritto, degli auto-vincoli, nonché alla palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza"[32].

Com'è evidente, l'art. 2, comma 3, del codice dei contratti pubblici non opera un'integrale tipizzazione della colpa grave, in quanto giustappone elementi di tipo protocollare (violazione di norme di diritto e degli autovincoli) a criteri indeterminati e clausole aperte (palese violazione di regole di prudenza, etc.). Queste ultime, ovviamente, rimettono al centro la tipizzazione giurisprudenziale[33].

Del resto, non è raro riscontrare, tanto nella produzione normativa quanto nell'elaborazione giurisprudenziale, la sovrapposizione (se non la vera e propria confusione) tra i fattori costitutivi dell'elemento oggettivo, quelli costitutivi dell'elemento soggettivo e i criteri per la valutazione del danno causato. Si possono parimenti incontrare casi in cui lo stesso fattore è rilevante per tutti e tre i profili. Si pensi alle sanzioni per le intese restrittive della concorrenza. Nelle Linee Guida AGCM sulla dosimetria della sanzione pecuniaria[34], ad esempio, si legge che "*Nel valutare la gravità della violazione, l'Autorità terrà conto in primo luogo della natura dell'infrazione*" e che "*L'Autorità ritiene che le intese orizzontali segrete di fissazione dei prezzi, di ripartizione dei mercati e di limitazione della produzione costituiscano le più gravi restrizioni della concorrenza. Al riguardo, l'eventuale segretezza della pratica illecita ha una diretta relazione con la probabilità di scoperta della stessa e, pertanto, con la sanzione attesa. Per questo tipo di infrazioni, la percentuale del valore delle vendite considerata sarà di regola non inferiore al 15%*". Le Linee Guida elencano ulteriori criteri di qualificazione della gravità, quali: *i)* le condizioni di concorrenza nel mercato interessato; *ii)* la natura dei prodotti o servizi, con particolare riferimento al pregiudizio all'innovazione; *iii)* l'attuazione o meno della pratica illecita; *iv)* la rilevanza dell'effettivo impatto economico o, più in generale, degli effetti pregiudizievoli sul mercato e/o sui consumatori.

Siamo qui di fronte a una tipizzazione della gravità che sembra abbracciare non solo il disvalore "in sé" della condotta ma anche l'intensità del dolo e la capacità di generare danno al (o di mettere in pericolo il) bene giuridico tutelato. E questa tipizzazione di "gravità" è impiegata per valutare la legittimità delle diverse sanzioni pecuniarie irrogate dall'AGCM ("importo base", "percentuale del valore delle vendite" e "importo supplementare")[35].

Anche nella giurisprudenza contabile, del resto, sono stati valorizzati per la ricognizione della colpa grave elementi concernenti anche la descrizione della condotta *non iure*[36], come la trasgressione degli obblighi di servizio o delle regole di condotta che fossero *ex ante* ravvisabili e riconoscibili per dovere professionale e d'ufficio.

Esula dagli obiettivi di questo contributo valutare se la tipizzazione della colpa grave costituisca effettivamente la strada da seguire per la responsabilità amministrativa[37]. Quanto alle fattispecie

---

[32] La relazione, consultabile sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa, precisa che la disposizione non ha portata innovativa, ma si limita a codificare "il diritto vivente formatosi nell'ambito delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti".

[33] A tal proposito si v. A. CIARAMELLA, *La sopravvivenza normativa della colpa grave*, cit. L'A. vede con perplessità le ipotesi di tipizzazione della colpa grave, in quanto "anche in tal caso sarebbe, comunque, necessario l'uso di concetti di carattere generale soggetti a mutevoli interpretazioni".

[34] Delibera AGCM 22 ottobre 2014, n. 25152, recante "Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90".

[35] Cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2023, n. 9830; 30 marzo 2023, n. 3312; 13 giugno 2022, n. 4779.

[36] Cfr. Corte dei conti, Sez. I App., 24 luglio 2018, n. 303, e 14 giugno 2018, n. 238.

[37] Il dibattito, sul punto, è aperto e vivace. F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, cit., p. 134, afferma che la tipizzazione delle fattispecie della colpa e la limitazione del dolo, attentamente impiegate dal legislatore, potrebbe costituire "un nuovo modo di manifestarsi sul piano teleologico del merito amministrativo". Analogamente, M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 2021, 2, p. 301, ritiene che "La

sanzionatorie "pure", però, è possibile affermare che la tesi interpretativa risultata soccombente nel caso in commento (e generalmente rigettata dalla giurisprudenza contabile[38]) non può dirsi impraticabile per contrasto coi princìpi costituzionali. Né, per converso, può essere predicato l'obbligo, in applicazione dei princìpi costituzionali di proporzionalità e adeguatezza delle sanzioni e di buon andamento della p.A., di costruire l'elemento soggettivo delle sanzioni pecuniarie necessariamente facendo applicazione della colpa grave "generica", da affidare a criteri aperti e non, invece, a una tassonomia normativa di condotte sintomatiche della grave negligenza del soggetto che opera nell'ambito della contabilità pubblica.

Una tale ricostruzione, peraltro, non sarebbe priva di ulteriori strumenti per garantire la proporzionalità e l'adeguatezza della risposta sanzionatoria. In base al descritto diritto vivente, al Giudice contabile spetta l'individuazione della sanzione appropriata all'interno della cornice edittale. Nel caso dell'art. 20, comma 7, TUSP, la forbice è particolarmente ampia, con il minimo fissato a €5.000,00 e il massimo a €500,000,00 e con salvezza del risarcimento del maggior danno. Ciò sta a significare che, pur all'interno del perimetro della colpa grave, è possibile distinguere tra fatti più o meno gravi di nuovo in ragione dell'elemento oggettivo, di quello soggettivo, del danno subito dal bene giuridico tutelato o del pericolo cui esso è stato esposto. La possibilità per il Giudice di fare accorto uso della dosimetria della sanzione, ovviamente, rimarrebbe disponibile anche in un sistema articolato sulla tipizzazione della colpa grave.

colpa grave, anche per i funzionari pubblici, va […] tipizzata, lasciando margini, laddove la fattispecie astratta non risulti adeguata all'inquadramento del caso di specie, per valutazioni giudiziarie a carattere integrativo legate a restare nel solco dei principi sin qui richiamati". Per contro, V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*, in *Riv. Corte dei conti*, 2024, 4, afferma che non vi sarebbe alcuna "incertezza paralizzante" dell'Amministrazione pubblica provocata dalla nozione non tipizzata di colpa grave e che tutti i regimi sanzionatori o risarcitori sono "connotati, assai opportunamente, da una mancanza di tipizzazione delle ipotesi di colpa (o di colpa grave), che rimane una clausola aperta al fine di consentire all'organo giudicante un prudente apprezzamento sulle connotazioni della fattispecie concreta sottoposta al proprio vaglio a fronte della mutevolezza delle circostanze fattuali e della «fantasia italica» nel commettere mutevoli o nuove forme di illeciti" (p. 202) e aggiunge che la tipizzazione della colpa grave non è imposta da alcun precetto costituzionale (p. 205).

[38] Vedasi ancora Corte dei conti, Sez. giurisd. Campania, decr. 10 marzo 2022, n. 3: "*occorre individuare la sussistenza dell'elemento soggettivo comunque necessario per l'affermazione di siffatta responsabilità che, dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, è stato indicato* quam minime *nella colpa grave*".

NOTA A SSUU CASSAZIONE ORDINANZA 18784 17 GIUGNO 2024[1]

di Vittorio Raeli
Presidente di Sezione della Corte dei Conti

SOMMARIO

1. Premessa
2. Gli atti di amministrazione della giurisdizione
3. Le fattispecie venute all'esame della giurisprudenza amministrativa
4. L'ordinanza della Corte di cassazione, Sez, un., 17 giugno 2024, n.16784
5. Gli atti inerenti la giurisdizione sono atti neutri?

ABSTRACT

L'articolo commenta la ordinanza di Cassazione n 1878/2024 con cui le SSUU affermano il difetto assoluto di giurisdizione circa gli atti che riguardano l'organizzazione amministrativa dei giudizi (ad esempio fissazione di calendari, attribuzione di carichi). Secondo l'Autore è opinabile la soluzione della Cassazione secondo cui gli atti con i quali il presidente del tribunale ripartisce gli affari giudiziari tra le sezioni e i giudici non sia un atto amministrativo sindacabile. Auspica quindi un ripensamento.

Critical comment about Supreme Court ruling 18784/2024

The essay comments on the Supreme Court ruling n1878/2024 with which the SSUU affirm the absolute lack of jurisdiction regarding the acts that concern the administrative organization of the trials (for example setting of calendars, assignment of loads). According to the Author, the Court of Cassation's solution according to which the acts with which the president of the court divides judicial affairs between the sections and judges is not a reviewable administrative act is questionable. He therefore calls for a rethink

1. Premessa.

La sentenza che si commenta è la prima decisione in assoluto, con cui la Corte di cassazione, a sezioni unite, si pronuncia sul difetto assoluto di giurisdizione del giudice amministrativo in relazione agli atti inerenti alla giurisdizione, che non costituiscono espressione del potere amministrativo e di *jus dicere*, ma che, comunque, svolgono una funzione regolatrice del processo civile.

Il *thema decidendum* è quello della impugnabilità o meno di atti che si situano in una zona di confine tra funzione amministrativa e funzione giurisdizionale.

2. Gli atti di amministrazione della giurisdizione.

In relazione a tali atti, la dottrina costituzionalistica[2] ha coniato la categoria di *atti di amministrazione della giurisdizione* , nell'ambito della quale ha inserito gli atti più propriamente burocratici, concernenti l'impiego dei locali, del personale ausiliario, ecc,, e quelli che sono in grado di ripercuotersi in modo specifico sull'esercizio della giurisdizione, come la fissazione del calendario delle udienze, la distribuzione degli affari giudiziari fra gli organi giudicanti e la formazione dei collegi. In definitiva, rientrano nella funzione di "amministrazione della giurisdizione", tutte le attività strumentali rispetto all'esercizio di funzioni giurisdizionali. Corollario di tale formula definitoria è che "quando si tratti di esercitare funzioni di amministrazione della giurisdizione valgono in generale i principi comuni a tutte le altre formule di organizzazione amministrativa".[3]

3. Le fattispecie venute all'esame della giurisprudenza amministrativa.

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it

[2] A. Pizzorusso*, L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, Einaudi, 1990

[3] Id., *Op. cit*., p.99

La tipologia di atti amministrativi in questione non è stata indagata dalla dottrina amministrativistica e non ha conosciuto fortuna in giurisprudenza.

Ed invero, sfogliando i repertori di giurisprudenza, si possono trovare delle isolate pronunce risalenti nel tempo e riguardanti l'applicazione del c.d. sistema tabellare, con i magistrati nella veste di ricorrenti. Così, ad es., TAR Puglia, 22 dicembre 1982, n. 554, il quale ha affermato che i provvedimenti tabellari, da non recepire in D.P.R.. in quanto non incidenti sullo status del magistrato, sono diretti a disciplinare l'aspetto organizzatorio e di buon andamento degli uffici giudiziari. In senso contrario, peraltro, TAR Puglia, Sez. Lecce, 8 giugno 1985, n. 324.

Di contenuto più garantista è, invece, il TAR Emilia-Romagna, 23 febbraio 1982, n. 112, secondo cui " il potere di formazione o di variazione delle tabelle degli uffici giudiziari[…]può essere esercitato soltanto per far fronte ad esigenze oggettive di servizio e, cioè, per adeguare le strutture dei suddetti uffici al tipo e al carico degli affari da essi trattati, e non anche per rimuovere situazioni soggettive di incompatibilità, insorte fra singoli magistrati inseriti in uno stesso ufficio giudiziario[…]".

Il silenzio ultratrentennale della giurisprudenza amministrativa è stato di recente squarciato dai ricorsi giurisdizionali proposti sia in primo che in secondo grado, ma con esito negativo per i ricorrenti, con riferimento a fattispecie che condividono la stessa natura di quella oggetto della pronuncia che si commenta.

In relazione alla modifica delle tabelle degli uffici giudiziari, il Consiglio di Stato, Sez. V, 4 gennaio 2017[4], n. 10, ha confermato la declaratoria di difetto di giurisdizione, pronunciata in primo grado. Nel caso concreto si trattava dell' " ordine di servizio" con cui il presidente di un Tribunale aveva redistribuito le cause pendenti tra alcune delle sezioni civili, impugnato dalla parte di un processo civile "toccato" da detta redistribuzione degli affari all'interno delle sezioni di quel Tribunale.

Il fulcro della motivazione si regge sulla affermazione che l'atto di assegnazione degli affari " non incide sui contenuti del *jus dicere* perché non ne rappresenta un parametro né di rito né di merito: esso esaurisce gli effetti in una dimensione meramente organizzativa e gestoria, interna all'ufficio giudiziario e relativa alla ripartizione degli affari tra le articolazioni dell'unitario ufficio. Non si tratta quindi di un atto del processo, perché è un atto di amministrazione del processo. Ma è un atto comunque non amministrativo: non giurisdizionale in senso stretto (cioè processuale), ma comunque inerente alla giurisdizione."

Per il Consiglio di Stato, dunque, " l'assegnazione presidenziale degli affari alle sezioni e ai giudici si esplica attraverso atti che – sebbene non concretizzantesi in *ius dicere* – nondimeno costituiscono *atti di amministrazione del processo civile*, oggetto di disciplina da parte del relativo Codice" di procedura civile

Di qui, la conclusione che nemmeno il magistrato, che si ritenga leso dalla violazione delle tabelle di organizzazione dell'ufficio -come nel caso deciso dal TAR Emilia-Romagna n. 112/1982- può agire in giudizio per ottenere l'annullamento dell'atto illegittimo.

Anche Cds., Sez. V, 9 novembre 2020, n. 6856[5], si muove nella stessa direzione di negare la giurisdizione del g.a. con riferimento agli *atti organizzativi inerenti la giurisdizione*, come quelli sulla " distribuzione del personale di magistratura all'interno degli uffici giudiziari", affermando che " questo compito di organizzazione interna è strumentale all'espletamento della funzione giudiziaria dell'ufficio" e, richiamando il principio di separazione dei poteri, che " è valutazione assistita dalle garanzie costituzionali di autonomia della giurisdizione: che riguardano anzitutto l'organizzazione interna degli uffici". E prosegue: " Ciò che va qui sottolineato è che si tratta, soggettivamente, di vicenda interna all'organizzazione di uffici giudiziari, cioè di esercizio discrezionale di un potere

[4] In *giustizia-amministrativa.it*
[5] In *giustizia-amministrativa.it*

autonomo, separato dalla pubblica amministrazione,: e, oggettivamente, di un *atto inerente alla giurisdizione*, anziché alla cura concreta di interessi amministrativi".

Si affaccia in motivazione, per la prima volta, l'argomento che sarà ripreso successivamente della interferenza tra processo in corso e contenzioso amministrativo sullo stesso " con potenziali aggrovigliamenti di contenziosi e conseguenze dannose per lo sviluppo e l'economia dei processi e per la stessa generale sicurezza giuridica". Ciò che viene paventato è, in definitiva, una sorta di *processo al processo*.

Netta, peraltro, la sentenza, facendo riferimento al c.p.a.., nel senso che " si controverte di un atto posto in essere non da una pubblica amministrazione nell'esplicazione di una potestà amministrativa: ma da un organo della giurisdizione, che non è *tenut[o] al rispetto dei principi del procedimento amministrativo* (art. 7, comma 2); e che è un atto organizzativo della giurisdizione, cioè non è di *esercizio del potere amministrativo* (art. 7, comma 1)". La conseguenza che se ne trae è la non impugnabilità dell'atto organizzativo innanzi al g.a..

Si segnala, infine, CdS, Sez. III, 6 ottobre 2023, n. 8727[6], in quanto è da questa sentenza che prende l'abbrivio la vicenda portata all'attenzione delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione. Nella fattispecie, i ricorrenti avevano impugnato l'atto di formazione del ruolo di udienza e di calendarizzazione delle cause e delle udienze.

Nel respingere la tesi della riconducibilità degli atti impugnati a funzioni "giurisdizionali", la Sezione III non aggiunge nulla di nuovo rispetto all'orientamento seguito dalle altre Sezioni, limitandosi a richiamare i precedenti pronunciamenti e aggiungendo soltanto che la conclusione secondo cui " gli atti oggetto di impugnativa, oltre ad essere estranei alla cognizione del giudice amministrativo, non sono a ben vedere in alcun modo impugnabili o contestabili neppure in altra sede giurisdizionale (se non all'interno del singolo processo[…])" non implica che non vi sia alcun strumento di tutela esperibile nell'ordinamento: in tal senso, si fa riferimento al possibile rilievo disciplinare dei provvedimenti di assegnazione degli affari giudiziari adottati in violazione delle tabelle di organizzazione dell'ufficio e ai rimedi approntati in caso di eccessiva durata del giudizio (c.d. legge Pinto).

Si ribadisce, infine, che, diversamente ritenendo impugnabili gli atti di amministrazione del processo, si avrebbe "l'esito aberrante e controproducente di intasare ulteriormente gli uffici giudiziari di una mole ingestibile di cause, ciascuna delle quali finirebbe per costituire una ragione di ulteriore rallentamento o di sospensione del singolo processo, con effetti di paralisi e maggiore ritardo nel servizio giustizia"

4. L'ordinanza della Corte di cassazione, Sez, un., 17 giugno 2024, n.16784[7]

In verità, la Corte di cassazione si era già espressa, a Sezioni unite civili, sulla giurisdizione – negandola - del g.a. con riferimento all'atto del P.M. penale di iscrizione di una notizia di reato nell'apposito registro, ai sensi dell'art. 335, comma 1, c.p.p., [8]concludendo per il difetto di giurisdizione nel rilievo che " La funzione assolta dalla iscrizione nel registro delle notizie di reato è[…] di natura processuale, inteso tale termine come comprensivo della fase delle indagini preliminari del processo penale" e che le stesse considerazioni valgono per la istanza di cancellazione della disposta iscrizione " che concerne pur sempre un atto processuale".[9]

---

[6] *ibidem*

[7] In banca dati " OneLEGALE", 5 luglio 2024. La ordinanza risulta commentata da L. Biarella, *Atti per formazione ruolo e calendarizzazione cause e udienze: no alla giurisdizione amministrativa*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 116, 2024, p. 4

[8] Il quale dispone che: " il pubblico ministero iscrive immediatamente, nell'apposito registro custodito presso l'ufficio, ogni notizia di reato che gli perviene o che ha acquisito di propria iniziativa nonché, contestualmente, o dal momento in cui risulta, il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito"

[9] Cass.civ., Sez. un., 4 novembre 2004, n. 21094, in *eius.it*

Nella fattispecie in questione, però, veniva pur sempre in evidenza un atto processuale, mentre nel caso qui esaminato ad essere coinvolti sono atti non processuali. Si tratta, infatti, degli atti inerenti alla formazione del ruolo e alla calendarizzazione delle cause e delle udienze: e cioè, *atti inerenti alla giurisdizione*, promananti da un organo giudiziario e di natura solo preparatoria e strumentale all'esercizio della stessa.

Le Sezioni unite civili, investite del compito di stabilire se gli atti impugnati abbiano carattere amministrativo confermano quanto già statuito dal Consiglio di Stato (*infra*. n.3) e, quindi, il difetto assoluto di giurisdizione del g.a.

Nello sviluppare il suo articolato percorso argomentativo, la Corte di cassazione prende le mosse dalla descrizione della differenza fondamentale tra la "funzione di amministrazione", che è esercitata anche da altri soggetti pubblici (gli organi costituzionali; l'organizzazione giudiziaria) " almeno in ordine alle esigenze di funzionamento interno (rapporti con il personale, realizzazione e manutenzione degli edifici, acquisto delle attrezzature" ed è finalizzata alla cura dell'interesse pubblico, e la "funzione giurisdizionale", che è " neutra", invece, e " non portatrice di interessi concreti da realizzare ma di un solo interesse, che è quello dell'applicazione oggettiva della legge e della risoluzione giusta del conflitto".

Sta in questo passo motivazionale tutto il succo del ragionamento svolto dai giudici di legittimità, in quanto date le premesse suindicate, il corollario è che gli atti impugnati, essendo rivolti alla organizzazione della trattazione delle cause civili attraverso la formazione dei ruoli e dei calendari di udienze, non costituiscono provvedimenti oggettivamente inerenti alla cura concreta di interessi amministrativi.

Per il resto, le Sezioni Unite, muovendosi nello stesso solco argomentativo del Consiglio di Stato, si limitano a ripetere le considerazioni già espresse sulla assenza del denunciato vuoto di tutela, richiamando l'art. 175 c.p.c, che affida al giudice il potere-dovere di adottare tutti i provvedimenti intesi al più sollecito svolgimento del process0 -" inclusa, se del caso, l'anticipazione dell'udienza che sia stata fissata o rinviata a una data più lontana"-e aggiungendo che " Il sistema processuale civile ha una vocazione naturale alla autorettificazione in vista della tempestività della decisione di merito e intesta al giudice un ampio spettro di iniziative, anche non puntualmente previste dal codice , che consentono di apportare, quando ve ne sia la necessità, nel dialogo con le parti, i giusti correttivi all'iter processuale affinchè esso si snodi nel rispetto del principio della ragionevole durata e della effettività della risposta di giustizia" .

5. Gli *atti inerenti la giurisdizione* sono " atti neutri"?

E' chiara, quindi la distinzione tra " atti inerenti la giurisdizione" e " atti amministrativi" e, al contempo, la svalutazione del carattere amministrativo dei primi e il corollario della loro insindacabilità ad opera di un diverso giudice appartenente ad un altro plesso giurisdizionale.

Di particolare interesse è che la Corte di Cassazione evochi la categoria degli " atti neutri", secondo la definizione datane da un illustre studioso[10] con riguardo a quegli atti che non sono " né amministrativi, né legislativi, né giurisdizionali, né strumentali, ma sfuggono ad una qualificazione giuridica propria, perché qualsiasi soggetto organizzato per il solo fatto che esiste, può e deve emanarli "[11]

Affermare ciò significa, però, concludere per la non impugnabilità degli "atti inerenti alla giurisdizione", con conseguente violazione dell'art. 24 Cost., che opera anche se l'atto non ha natura amministrativa, nonché 13 della Cedu e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in presenza della garanzia costituzionale del giudice naturale.

[10] M.S. Giannini , *La Giustizia Amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1963
[11] Id., *Op. cit*., p. 164.

E' opinabile, comunque, se l'atto con cui il presidente del tribunale ripartisce gli affari giudiziari tra le sezioni e i giudici non è un atto amministrativo, in quanto, al contrario, incide su interessi sicuramente concreti quali quello del magistrato e/o delle parti del processo, tant'è che il provvedimento presidenziale è emesso in attuazione della circolare del CSM e, quindi, di un atto oggettivamente amministrativo.

Il riferimento ai rimedi rappresentati dalla rilevanza sul piano disciplinare della violazione, da parte dei capi degli uffici, dei criteri contenuti nelle tabelle e dal ricorso e dal ricorso in sede giudiziaria per la non ragionevole durata del giudizio non può ritenersi appagante, in quanto tali rimedi intervengono *ex post* e non appaiono apprestare idonea tutela ai valori che sono in gioco.

Si auspica, pertanto, una rimeditazione della questione inerente la giurisdizione al fine di colmare un vuoto di tutela.

Cass. civ., Sez. Unite, Ord., (data ud. 28/05/2024) 17/06/2024, n. 16784

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE UNITE CIVILE

Composta da:
Dott. D'ASCOLA Pasquale - Presidente aggiunto Dott. TRAVAGLINO Giacomo - Presidente di sezione Dott. ACIERNO Maria - Presidente di sezione
Dott. GIUSTI Alberto - Presidente di sezione rel. Dott. DE MASI Oronzo - Consigliere
Dott. BERTUZZI Mario - Consigliere Dott. MAROTTA Caterina - Consigliere
Dott. FUOCHI TINARELLI Giuseppe - Consigliere Dott. ROSSETTI Marco - Consigliere
ha pronunciato la seguente
ORDINANZA
sul ricorso iscritto al NRG 24501 del 2023, promosso da:
A.A., B.B., in proprio e quale successore di C.C., D.D., più altri omessi, in persona dei rispettivi legali rappresentati pro tempore; tutti, in proprio e quali rappresentanti delle indicate estates/trust, elettivamente domiciliati in Roma, via Giovanni Nicotera n. 29, presso lo Studio Marzano-Lawyers, rappresentati e difesi dall'avvocato Elvira Marzano;
- ricorrenti -
contro
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA e CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, rappresentati e difesi
dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio presso la sede dell'Istituto in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- controricorrenti -
per la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato, Terza Sezione, 6 ottobre 2023, n. 8727.
Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 28 maggio 2024 dal Presidente Alberto Giusti;
lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Carmelo Celentano, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

1. - La signora A.A. ed altri ricorrenti hanno impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio il decreto della Presidente della seconda sezione civile della Corte d'appello di Roma del 6 aprile 2023, comunicato il 19 aprile 2023, ed il successivo decreto attuativo del 26 aprile 2023, comunicato il 27 aprile 2023, di differimento, per quanto di ragione, al 15 settembre 2026 dell'udienza di comparizione e decisione, inizialmente fissata al 13 giugno 2023, nonché il provvedimento (divenuto noto il 19 aprile 2023 con la comunicazione del decreto del 6 aprile 2023) con il quale il ruolo già attribuito al consigliere relatore dott. E.E. "è stato pressoché dimezzato ed attribuito per metà ad altro relatore", e tutti gli atti antecedenti, presupposti, annessi, connessi e conseguenti.

Proponendo tale impugnativa, i ricorrenti hanno contestato il rinvio e la ritardata fissazione della trattazione, dinanzi alla Corte d'appello di Roma, della causa da loro proposta in riassunzione ex art. 392 e ss. cod. proc. civ. (a seguito della pronuncia rescindente della Corte di cassazione, prima sezione civile, con l'ordinanza n. 39391 del 2021), del giudizio civile con cui essi avevano richiesto il riconoscimento in Italia di una sentenza della Southern District Court of New York del 2012, recante la condanna della Repubblica Islamica dell'Iran e di altri soggetti istituzionali iraniani al risarcimento di tutti i danni causati dal loro coinvolgimento, a vario titolo, nell'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001.

A sostegno della domanda svolta dinanzi al Tribunale amministrativo, i ricorrenti hanno rappresentato che la causa riassunta era stata assegnata al dott. E.E. nonostante il Consiglio superiore della magistratura ne avesse già deliberato il trasferimento al Tribunale di F, e che l'Ufficio giurisdizionale procedente aveva continuato a mantenere la causa su un "binario morto" anche quando il ruolo del consigliere relatore era stato per metà riassegnato ad altro magistrato.

Hanno inoltre dedotto che, nel momento in cui si era proceduto a riassegnare il ruolo residuo, il calendario delle udienze già fissate dal dott. E.E. era stato riorganizzato e queste erano state fissate secondo un nuovo e diverso criterio deciso dalla Presidente di sezione, identificato nella "progressione cronologica del numero di iscrizione a ruolo".

Secondo i ricorrenti, in questa "ricandelarizzazione" si sarebbe tenuto conto della mera anzianità di ruolo di iscrizione della causa in sede di rinvio, ma non si sarebbe considerata la pendenza del giudizio ab origine né

si sarebbe fatta alcuna distinzione tra cause da trattare secondo il rito ordinario e cause soggette allo speciale rito sommario acceleratorio.
Su questa base, i ricorrenti hanno lamentato che la causa da essi promossa, ex lege destinata ad essere trattata con il rito sommario di cognizione, sarebbe stata "penalizzata" in quanto, con l' impugnato decreto del 26 aprile 2023, la presidenza di sezione - in attuazione del criterio adottato il 6 aprile 2023 - ha differito l'udienza, già fissata al 13 giugno 2023, appunto, al 15 settembre 2026, il che avrebbe determinato " irreparabili danni". A tale riguardo, i ricorrenti - premesso di avere inutilmente esperito il reclamo gerarchico al Presidente della Corte d'appello, con trasmissione degli atti al Consiglio superiore della magistratura e, per conoscenza, sia al Procuratore generale presso la Corte di cassazione che al Ministero della giustizia - hanno dedotto di essersi rivolti al Tribunale amministrativo regionale per chiedere "misure propulsive" affinché alla loro causa fosse data la dovuta priorità. Hanno inoltre rappresentato, al fine di supportare davanti al TAR la domanda cautelare, che nelle more del giudizio in unico grado dinanzi alla Corte d'appello, si era già verificata una decurtazione dei fondi della Banca centrale iraniana a causa dell'azione esecutiva con successo esperita dagli attori di altra controversia.
2. - Nella resistenza del Ministero della giustizia e del Consiglio superiore della magistratura, il TAR del Lazio, con sentenza in data 27 giugno 2023, ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione.
Il Tribunale amministrativo regionale ha rilevato che gli atti gravati non costituiscono provvedimenti amministrativi, bensì meri atti di gestione del processo, come tali aventi natura giurisdizionale; conseguentemente, essi sarebbero censurabili secondo le forme del codice di rito e le regole dell'ordinamento giudiziario.
A conferma di tale approdo, il TAR ha osservato che gli atti in questione non incidono su un interesse legittimo, bensì sul diritto di azione, che si sostanzia nella pretesa ad un pronunciamento giurisdizionale sulla domanda, trattandosi di atti di governo non dell'ufficio giudiziario, bensì del processo.
Ne deriva, secondo il Tribunale amministrativo, che tali atti hanno la medesima natura di qualsivoglia altro atto adottato per la gestione del procedimento contenzioso, non essendovi nessuna differenza ontologica tra il rinvio deliberato in udienza e quello disposto al di fuori, atteso che, in entrambi i casi, un magistrato (nell'un caso il collegio giudicante, nell'altro il dirigente dell'ufficio giudiziario) regola le modalità di trattazione degli affari contenziosi.
Un'eventuale pronuncia del giudice amministrativo - ha concluso il TAR - costituirebbe un'indebita invasione in una sfera di autonomia riservata all'ordine giudiziario.
3. - I ricorrenti hanno proposto appello al Consiglio di Stato.
Essi hanno lamentato il travisamento nella ricostruzione e qualificazione del petitum, giacché oggetto di impugnazione sarebbe, non il solo provvedimento del 26 aprile 2023 (con il quale la dirigenza è esecutivamente intervenuta mediante il calendario dei rinvii), ma l'atto generale datato 6 aprile 2023, con cui la presidenza di sezione ha dettato il criterio generale in vista del successivo riaggiornamento di tutte le cause attribuite originariamente al dott. E.E. Il decreto del 26
aprile 2023 sarebbe stato impugnato per illegittimità derivata in quanto atto applicativo dell'atto generale del 6 aprile 2023 - espressione, ad avviso dei ricorrenti, non della funzione giurisdizionale ma della diversa funzione amministrativa - che aveva inciso in modo diretto sul destino del residuo gruppo di controversie rimaste su un ruolo quiescente per la mancata nomina del nuovo relatore.
I ricorrenti si sono doluti dell'errore sulla natura degli atti impugnati, non condividendo la tesi della natura giurisdizionale di ogni atto afferente al processo. Non sarebbero sovrapponibili, ad avviso degli appellanti, il rinvio deciso dal giudice in udienza e il provvedimento emesso dal dirigente dell'ufficio che implichi un rinvio dell'udienza. Attesa la coesistenza, nel nostro sistema, di funzioni amministrative e giurisdizionali conferite al capo dell'ufficio, il carattere giurisdizionale di un dato provvedimento dell'ufficio giudiziario dovrebbe essere ricavato dalla funzione che l'atto è destinato a svolgere e non potrebbe essere desunto dalla mera qualifica di magistrato del soggetto che lo ha adottato.
I ricorrenti in appello hanno infine contestato la tesi svolta nella sentenza di primo grado secondo la quale l'eventuale pronuncia della giustizia amministrativa sull' illegittimità dei provvedimenti adottati costituirebbe un'indebita invasione in una sfera di autonomia riservata all'ordine giudiziario.
4. - Con sentenza pubblicata il 6 ottobre 2023, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, confermando la decisione impugnata, nel senso del difetto assoluto di giurisdizione, sia pur con una motivazione parzialmente diversa.
Il Consiglio di Stato ha ritenuto non del tutto condivisibile la tesi del TAR circa la riconducibilità degli atti impugnati a funzioni giurisdizionali. Secondo il giudice amministrativo di appello, gli atti oggetto di causa

dovrebbero, più correttamente, essere qualificati come atti, sì, amministrativi, ma interni all'ordine giudiziario e di natura solo preparatoria e strumentale.
Il Consiglio di Stato ha osservato che tali atti si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo in ragione della riserva di organizzazione dell'ordine giudiziario, la quale gode di copertura costituzionale, sotto il profilo della sua autonomia e indipendenza.
La qualificazione in termini di atto giurisdizionale sarebbe inadeguata, soprattutto avuto riguardo all'atto generale "a monte", di "riorganizzazione" del ruolo del magistrato trasferito (decreto della Presidente della seconda sezione civile della Corte di appello di Roma del 6 aprile 2023, comunicato il 19 aprile 2023), poiché riguarda la riassegnazione di un blocco di cause.
Parzialmente diversa sarebbe invece la condizione dell'atto di rinvio fuori udienza della causa al 2026 (il successivo decreto attuativo del 26 aprile 2023, di differimento al 15 settembre 2026 dell'udienza di comparizione e decisione, che era chiamata al 13 giugno 2023). Tale atto, secondo il Consiglio di Stato, inerisce al singolo processo e si colloca, dunque, direttamente nella serie procedurale di atti preparatori dello specifico giudizio. L'atto presidenziale del 26 aprile 2023, infatti, in quanto riferito direttamente alla trattazione della singola controversia, pur non avendo un contenuto propriamente giurisdizionale, si inscrive appieno nella serie di atti dell'ufficio giudiziario preparatori e strumentali all'esercizio della funzione giurisdizionale con riguardo alla trattazione del singolo processo; dunque, esso, come tale, non sarebbe in alcun modo riconducibile, neppur ipoteticamente, alla categoria dell'atto o del provvedimento amministrativo.
Entrambi gli atti impugnati, dunque, sarebbero inquadrabili nella tipologia degli atti inerenti alla giurisdizione. Non si tratterebbe, cioè, di atti di esercizio di ius dicere, ma di atti di amministrazione del processo civile, promananti da un organo giudiziario non soggetto a controlli esterni o gerarchie ministeriali e destinati a produrre effetti che si dispiegano naturalmente sulla gestione del singolo processo.
Anche l'atto "generale" del 6 aprile 2023, pur ponendosi al di fuori della serie di atti direttamente riferibili alla trattazione della singola causa e pur potendo, sotto questo punto di vista, apparire più assimilabile a un atto amministrativo, si differenzierebbe dalla categoria degli atti e provvedimenti amministrativi impugnabili dinanzi al giudice amministrativo, sul rilievo che costituirebbe espressione, non di un potere amministrativo, ma di un autonomo potere dello Stato, rappresentato dal potere giurisdizionale.
Pertanto, gli atti oggetto di impugnativa, oltre ad essere estranei alla cognizione del giudice amministrativo, non sarebbero in alcun modo impugnabili o contestabili in altra sede giurisdizionale, ma lo sarebbero solo all' interno del singolo processo. Diversamente, si produrrebbe il grave inconveniente pratico della devoluzione delle controversie relative all'organizzazione tabellare degli uffici giudiziari a un diverso ordine giurisdizionale, con la potenziale coesistenza del processo civile con un, amministrativo, "processo al processo".
5. - Per la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato la signora A.A. e le altre parti indicate in epigrafe hanno proposto ricorso, sulla base di sette motivi.
Hanno resistito, con controricorso, il Ministero della giustizia e il Consiglio superiore della magistratura.
6. - Il ricorso è stato avviato alla trattazione camerale ai sensi dell'art. 380-bis 1 cod. proc. civ.
7. - In prossimità della camera di consiglio, il Pubblico Ministero ha depositato le proprie conclusioni scritte, chiedendo il rigetto del ricorso.
I ricorrenti, a loro volta, hanno depositato una memoria illustrativa.
8. - Il giorno stesso della camera di consiglio è pervenuta un' istanza, a firma dell'avvocato Elvira Marzano, difensore dei ricorrenti, con la quale è stata rivolta al Collegio la richiesta di valutare i profili di astensione derivanti dalla pregressa partecipazione dei membri di diritto del Consiglio superiore della magistratura e dei magistrati che abbiano eventualmente partecipato e votato nelle assemblee plenarie con cui il Consiglio superiore, parte del presente procedimento, ha conferito incarico all'Avvocatura dello Stato di costituirsi in sua difesa nei procedimenti innanzi al TAR del Lazio e al Consiglio di Stato, esitati nella pronuncia impugnata.

Motivi della decisione

1. - È impugnata dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione la sentenza del Consiglio di Stato che - nel confermare, con motivazione parzialmente diversa, la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio che ha dichiarato inammissibile, per difetto assoluto di giurisdizione, la domanda degli odierni ricorrenti - ha statuito che gli atti impugnati, inerenti alla formazione del ruolo e alla calendarizzazione delle cause e delle udienze, sono atti interni all'ordine giudiziario e di natura solo preparatoria e strumentale e, come tali, si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo, in quanto costituiscono atti di amministrazione del processo civile, promanano da un organo giudiziario non soggetto a controlli esterni o

gerarchie ministeriali e sono destinati a produrre effetti che si dispiegano naturalmente sulla gestione del singolo processo.

2. - Il ricorso dinanzi al giudice amministrativo nasce dal rinvio della trattazione, dinanzi alla Corte d'appello di Roma, di una causa proposta, da oltre cento attori, per riassumere il giudizio per il riconoscimento in Italia di una sentenza della Southern District Court of New York che aveva condannato la Repubblica islamica dell'Iran e alcuni soggetti istituzionali di tale Repubblica al risarcimento dei danni (pari a 5.990.876.696,39 dollari americani, calcolati alla data del 19 dicembre 2017, oltre agli interessi successivi), per il loro coinvolgimento nell'attentato alle Torri Gemelle.

Il procedimento di delibazione era stato introdotto con un ricorso per sequestro conservativo ante causam (incardinato al n. 8714 del 2017 di registro generale), concesso dalla prima sezione della Corte d'appello, e poi revocato, in sede di reclamo, dalla seconda sezione, cui ha fatto seguito l' introduzione della causa di merito (iscritta al n. 5709 del 2018), soggetta, ex lege, al rito sommario di cognizione in unico grado, concluso il 10 dicembre 2020 con un'ordinanza di diniego di riconoscimento, la quale è stata impugnata dai ricorrenti in sede di legittimità. La prima sezione civile della Corte di cassazione, con ordinanza n. 39391 del 2021, ha accolto il ricorso e, cassando l'ordinanza di rigetto del 10 dicembre 2020, ha affermato la giurisdizione italiana sulla controversia, ha rigettato le eccezioni vertenti sull' immunità degli Stati esteri e dei loro agenti riconosciuti responsabili di crimini contro l'umanità, ha riaffermato l' insindacabilità, all' interno del giudiziodi riconoscimento della sentenza straniera, delle valutazioni di merito compiute dal giudice straniero e ha rinviato la causa alla Corte d'appello, in diversa composizione, anche per la liquidazione delle spese legali.

3. - Il ricorso per cassazione avverso la pronuncia del Consiglio di Stato è affidato a sette motivi.

Con il primo motivo i ricorrenti denunciano la violazione e la falsa applicazione dell'art. 362 cod. proc. civ. e degli artt. 7 e 9 cod. proc. amm., in riferimento agli artt. 103, primo comma, 110, 113, secondo comma, 107 e 111, primo comma, Cost. Con esso viene impugnato il passaggio della sentenza del Consiglio di Stato in cui si afferma che gli atti della Presidente di sezione della Corte d'appello di Roma non sono riferibili all'esercizio o al mancato esercizio del potere amministrativo.

L' interpretazione proposta dalla sentenza impugnata confligge, ad avviso dei ricorrenti, con la giurisprudenza costituzionale, che attribuisce, nel riparto di competenze tra il Consiglio superiore e il Ministro guardasigilli, alla responsabilità di quest'ultimo l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. I ricorrenti ricordano che, per precetto costituzionale, la tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti. A loro avviso, non sarebbe pertinente il richiamo, nella pronuncia del Consiglio di Stato, alla tutela offerta dalla legge Pinto (legge n. 89 del 2001) come esempio di un valido rimedio comunque presente nel sistema, avendo essi un diritto costituzionalmente garantito ad adire la via giurisdizionale onde correggere l' illegittimità o l'eccesso di potere del provvedimento generale adottato dalla dirigenza ed ottenere le misure propulsive rivolte a rimettere il processo sul "binario corretto".

Il secondo motivo (violazione e falsa applicazione degli artt. 362, primo comma, cod. proc. civ. e 7 e 9 cod. proc. amm., in riferimento agli artt. 103, 104, 107, 113, 5, 110, 111 e 101 Cost.) censura che il difetto di giurisdizione sia stato messo in collegamento con la pretesa necessità di proteggere l'autonomia della magistratura ordinaria, benché non si verta in un caso di esercizio di funzioni giurisdizionali. La decisione impugnata finirebbe con il creare un ampio spazio di immunità dalla giurisdizione per una categoria potenzialmente infinita di atti di cui, a priori, si esclude ogni giustiziabilità, solo perché provenienti dalla magistratura in genere, seppure non emessi nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Ad avviso dei ricorrenti, il provvedimento impugnato e il suo decreto attuativo avrebbero solo l'effetto di congelare il ruolo residuo, già del dott. E.E., senza incidere sui carichi dei magistrati dell'ufficio, con un unico effetto, esterno, di cancellazione dell'udienza del 2023, fissata in sede giurisdizionale dal collegio.

Con il terzo motivo (violazione e falsa applicazione degli artt. 362, primo comma, cod. proc. civ. e 7 e 9 cod. proc. amm., in riferimento all'art. 103 Cost., 1 e 4 del D.Lgs. n. 240 del 2006 e 7 della legge n. 241 del 1990) i ricorrenti contestano che l'atto "a monte", del 6 aprile 2023, sia riconducibile al potere giurisdizionale. Non sarebbe giurisdizionale perché non è emesso dal relatore. Si sostiene che tale atto, non avendo redistribuito tra i giudici della sezione i vari carichi, non sarebbe preparatorio al processo, ma avrebbe inciso autoritativamente sulla singola causa ritardando l'udienza di discussione e decisione in violazione del principio dell'equo processo, con uno slittamento talmente ritardato da mettere a rischio il diritto vantato. La divaricata qualificazione della fattispecie, con la natura amministrativa dell'atto generale e la proiezione del decreto attuativo in funzione preparatoria e strumentale alla funzione giurisdizionale, evidenzierebbe una frattura del ragionamento logico- giuridico del Consiglio di Stato. Ad avviso dei ricorrenti, l'unica differenza ammissibile ed esistente tra i vari provvedimenti e atti dell'ufficio giudiziario sarebbe quella tra atti amministrativi e

organizzativi che ricadono nell'alveo delle funzioni del Guardasigilli e quelli della magistratura in sede giudicante. Nel ricorso si sostiene che gli atti impugnati non promanano dall'organo giudiziario, in quanto il dirigente, sebbene magistrato, rappresenta il Ministro della giustizia allorché svolge compiti inerenti alla organizzazione dell'ufficio e non esercita alcuna funzione giurisdizionale. I ricorrenti affermano di rivendicare il loro diritto soggettivo e interesse legittimo al rispetto dei criteri che la dirigenza si è data nel provvedimento del 6 aprile 2023, venendo inseriti con la priorità dovuta all'anzianità del loro processo (2017) e a non vedersi applicati i criteri della causa di nuova iscrizione (2022).
Discutere della lunghezza del processo tout court non avrebbe nulla a che vedere con la possibilità di esercitare il diritto di difesa sulle decisioni che, attraverso il meccanismo organizzativo, incidono in maniera deteriore sul diritto ad un pronunciamento giurisdizionale.
Sotto la rubrica "violazione e falsa applicazione degli artt. 362, primo comma, cod. proc. civ. e 7 e 9 cod. proc. amm. con l'art. 104 Cost.", con il quarto motivo si chiede che venga annullata la sentenza del Consiglio di Stato che, con interpretazione contraria a quella risultante dalla giurisprudenza costituzionale, avrebbe preteso di racchiudere tutto il complesso dell'attività degli uffici giudiziari sotto l'ombrello della riserva di organizzazione, invocando le più alte garanzie di autonomia della magistratura dettate per la protezione della libertà del magistrato nell' interpretare la legge e nella formazione del libero convincimento.
Con il quinto mezzo (violazione e falsa applicazione degli artt. 362, primo comma, cod. proc. civ. e 7 e 9 cod. proc. amm., in combinato disposto con gli artt. 3 e 28 Cost. e con il D.P.R. n. 3 del 1957) si censura che, nell'escludere l'assimilazione degli atti dei dirigenti a quelli degli esponenti della pubblica amministrazione, sia stato violato il principio secondo cui la singolarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziali e la stessa posizione super partes del magistrato possono suggerire condizioni tali da limitarne la responsabilità ma non sono tali da negarne in assoluto la responsabilità.
I ricorrenti, con il sesto motivo (violazione e falsa applicazione degli artt. 362, primo comma, cod. proc. civ. e 7 e 9 cod. proc. amm., rispetto all'art. 105 Cost. e agli artt. 7 e 7-bis della legge sull'ordinamento giudiziario), prospettano, lamentando omessa decisione e omessa motivazione relativamente al terzo motivo di appello, che ben avrebbe potuto il Consiglio di Stato, valutata la propria giurisdizione sul Consiglio superiore della magistratura, riconoscere di essere munito di giurisdizione e pronunciarsi sulla domanda di misure propulsive al CSM circa le sue funzioni di vigilanza e decisorie. Il Consiglio di Stato avrebbe tolto ogni valore alla portata normativa delle tabelle ed al corrispondente dovere dei magistrati di attenersi ad esse.
Con il settimo motivo (violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 9 cod. proc. amm. con riferimento ag l i artt. 6 e 13 della CEDU nonché mancata disapplicazione da parte del Consiglio di Stato dell'interpretazione di norma anche di rango costituzionale) i ricorrenti deducono che l' interpretazione seguita dal Consiglio di Stato violerebbe i capisaldi del sistema giurisdizionale europeo che prevedono, quali loro pietre angolari, il diritto ad un ricorso effettivo, ad un giusto processo in un tempo ragionevole e a un giudice imparziale. Il Consiglio di Stato, nel negare la giurisdizione, avrebbe interpretato le norme italiane di rango costituzionale in maniera contrastante con il diritto ad un ricorso effettivo ed equivalente secondo la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. I ricorrenti ricordano che, in base al principio del primato del diritto dell'Unione, è inammissibile che norme di diritto interno, quand'anche di rango costituzionale, pregiudichino l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione. L'interpretazione data dal Consiglio di Stato alle norme di rango costituzionale negherebbe in radice ogni possibilità di adire un giudice e ottenere una risposta giurisdizionale su una questione legittimamente e tempestivamente sollevata. Il Consiglio di Stato avrebbe prefigurato l'esistenza di un tertium genus di atti organizzativi non processuali che, sebbene capaci di incidere gravemente sul diritto di difesa delle parti e a un equo processo, si sottraggono al controllo di legalità, non potendo essere impugnati né fuori dal processo, dinanzi al giudice amministrativo, né nel processo, stante l'assenza di rimedi nel codice di rito. Sarebbe contraria all'art. 6 della CEDU la sottrazione di intere categorie di azioni al controllo giurisdizionale. Vi sarebbe un vuoto di tutela da rimettere al vaglio della Corte costituzionale per contrasto con gli artt. 24 e 101 Cost. Di qui anche la richiesta di disapplicazione dell' interpretazione resa dal Consiglio di Stato, perché essa impedirebbe in radice una decisione giurisdizionale sugli atti ed i provvedimenti impugnati, nonostante questi incidano direttamente sul diritto ad un pronunciamento giudiziario sulla domanda, dunque sul diritto di accesso a un giudice. I ricorrenti sollevano la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea onde verificare la compatibilità della lettura interpretativa degli artt. 7 e 9 cod. proc. amm. con gli artt. 103 e 113 Cost. fatta dal Consiglio di Stato con riferimento agli artt. 13 e 6 della CEDU, dal momento che - si sostiene nel ricorso - il difetto assoluto di giurisdizione pronunciato dal Consiglio di Stato violerebbe il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione derivante dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

4. - I motivi di ricorso, data la loro stretta connessione, possono essere esaminati congiuntamente. Essi sono infondati.
5. - Occorre muovere dalla premessa che, con il decreto del 6 aprile 2023, la Presidente della seconda sezione della Corte d'appello di Roma - dopo aver dato atto che il ruolo contenzioso già attribuito al dott. E.E., sebbene già pressoché dimezzato e attribuito per metà ad altro relatore, era vacante dal mese di giugno 2022 e che il sesto posto di consigliere presso quella sezione, in base ai prevedibili tempi di copertura del posto con i trasferimenti ordinari disposti dal Consiglio superiore, sarebbe rimasto scoperto quantomeno sino al mese di novembre 2023 - ha ritenuto necessario rimodulare tutte le fissazioni delle udienze dei giudizi facenti parte di tale ruolo, al fine di evitare che giudizi più risalenti fossero fissati più in là nel tempo rispetto a quelli più recenti. Allo scopo di riordinare il ruolo, e tenuto conto della pendenza sullo stesso di molti giudizi ultraquinquennali, rientranti, in base al programma di gestione, tra quelli da decidere in via prioritaria, la Presidente ha disposto che tutti i fascicoli non riassegnati venissero nuovamente fissati a partire dall'udienza collegiale del 21 novembre 2023, in numero - rispettivamente - di quattro e di cinque per ciascuna udienza, a partire dal processo più risalente, con numero di registro generale del 2016, e proseguendo secondo il criterio cronologico,
sino all'esaurimento del ruolo, in tutte le udienze collegiali del martedì, riservandosi di indicare, con separati provvedimenti, l'udienza di rinvio per ogni singolo giudizio, all'esito del riordino del ruolo e prima del 1° maggio 2023.
Il provvedimento generale del 6 aprile 2023 non è soltanto un atto generale sui criteri di ricalendarizzazione delle udienze: è anche un provvedimento con cui si rende noto che il ruolo contenzioso già attribuito al consigliere E.E. è vacante dal mese di giugno del 2022, è stato attribuito per metà (senza ricomprendervi la causa in questione) ad altro relatore e per l'altra metà lasciato su un ruolo temporaneamente inattivo almeno sino a novembre 2023, essendo vacante il sesto posto di consigliere presso la sezione seconda della Corte d'appello. Lo stesso decreto del 6 aprile 2023 preannuncia una decisione di riordino delle residue cause del ruolo del dott. E.E. e indica l'opportunità di utilizzare "unicamente il criterio cronologico": ciò sulla base della espressa considerazione del fatto che il ruolo "si compone di molti giudizi ultraquinquennali i quali, in base al vigente programma di gestione, rientrano tra quelli da decidere in via prioritaria".
Con il successivo provvedimento del 26 aprile 2023, rilevata la necessità di procedere alla riorganizzazione dei giudizi a partire dall'udienza del 21 novembre 2023 unicamente secondo il criterio cronologico, tenendo conto della sola data di iscrizione a ruolo della causa, le udienze già fissate, a partire da quella del 2 maggio 2023 e sino a quella del 17 giugno 2025, sono state differite, con l'indicazione, per ogni causa, della data della nuova udienza e degli incombenti da svolgere.
Dunque, il provvedimento generale del 6 aprile stabilisce i criteri per la gestione del contenzioso pendente, già assegnato al dott. E.E., rimettendo ad un successivo provvedimento del presidente di sezione l' indicazione delle nuove date di udienza per ciascuno dei giudizi ed in funzione della data di iscrizione a ruolo.
6. - Il Collegio delle Sezioni Unite è investito del compito di stabilire se gli atti impugnati abbiano carattere amministrativo.
Infatti, è sull' inquadramento degli atti gravati nella tipologia di quelli inerenti alla giurisdizione e sull'affermazione che essi non costituiscono espressione del potere amministrativo, che il Consiglio di Stato ha fatto leva per giungere alla declaratoria di difetto assoluto di giurisdizione, che implica estraneità di tali atti non solo alla cognizione del giudice amministrativo, ma altresì di qualsiasi altro giudice, a qualunque plesso appartenente. Viceversa, dall'accertamento della natura amministrativa discenderebbe la sindacabilità in sede giurisdizionale: l'amministrazione è soggetta alla giurisdizione e ogni atto produttivo di effetti nella sfera giuridica di soggetti terzi è sottoposto al controllo della giurisdizione. L'amministrazione è responsabile non solo politicamente, rispetto alla comunità di riferimento; lo è anche rispetto agli specifici soggetti titolari di interessi protetti poiché, nei suoi confronti, è assicurata ad essi la tutela giurisdizionale. Da un lato, infatti, l'art. 24 Cost., nell'assicurare la tutela giurisdizionale degli interessi protetti, prende in considerazione non solo i diritti soggettivi, ma anche la particolare posizione soggettiva (interesse legittimo) che si correla specificamente ai poteri dell'amministrazione. Dall'altro, l'art. 113 Cost. specifica che "contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi".
Queste disposizioni richiamano due aspetti del regime giuridico degli atti amministrativi: la loro sottoposizione necessaria a un controllo giurisdizionale; la loro annullabilità nei casi di accertata difformità dei medesimi rispetto alle norme giuridiche.
7. - L'operazione qualificatoria rimessa alle Sezioni Unite si colloca in una zona di confine, in un ambito interstiziale, alimentato dai concorrenti ed inversi fenomeni storici della "giurisdizionalizzazione" dell'amministrazione e della "amministrativizzazione" della giurisdizione.

Sebbene amministrazione e giurisdizione si esprimano, entrambe, attraverso atti concreti che producono effetti giuridici e definiscono rapporti relativamente a singoli soggetti o a categorie di atti
Infatti, mentre la funzione di amministrazione consiste nell'esercizio, attraverso moduli procedimentali, dei poteri amministrativi attribuiti dalla legge a un apparato pubblico al fine di curare, nella concretezza delle situazioni e dei rapporti con soggetti privati, l' interesse pubblico; la giurisdizione essendo chiamata a risolvere conflitti attraverso l'applicazione delle regole poste dall'ordinamento giuridico, esercita una funzione neutra, non portatrice di interessi concreti da realizzare ma di un solo interesse, che è quello dell'applicazione oggettiva della legge e della risoluzione giusta del conflitto.
Occorre, d'altra parte, considerare che la funzione di amministrazione è funzione diffusa, a differenza di altre funzioni come la legislazione e la giurisdizione, esclusivamente attribuite dalla Costituzione e dalle leggi a soggetti e organi espressamente deputati. Se la funzione di amministrazione, come funzione di governo, si esercita per regola attraverso organi, le pubbliche amministrazioni, soggetti a regole di organizzazione loro proprie, nondimeno la funzione di amministrazione è esercitata anche da altri soggetti pubblici (gli organi costituzionali; l'organizzazione giudiziaria) almeno in ordine alle esigenze di funzionamento interno (rapporti con il personale, realizzazione e manutenzione degli edifici, acquisto delle attrezzature).
8. - Tanto premesso, gli atti impugnati nella specie vanno inquadrati tra quelli presidenziali di amministrazione del processo mediante la redistribuzione del ruolo e lo scaglionamento nel tempo delle controversie, adottati in seguito al trasferimento ad altro ufficio del giudice inizialmente designato come relatore. Gli atti di cui si verte hanno per contenuto la rimodulazione della fissazione delle udienze da parte della Presidente di sezione della Corte d'appello, previa indicazione del criterio generale per l'effettuazione della nuova programmazione delle udienze. Essi recano il differimento delle udienze fissate per la trattazione delle singole cause ancora pendenti sul ruolo vacante del dott. E.E. ed individuano le date delle nuove udienze nonché gli incombenti da svolgere.
Provenendo da un organo della giurisdizione, soggetto alle regole organizzative che l'ordinamento giudiziario e il Consiglio superiore della magistratura approntano al fine di garantire l' indipendenza del giudice e della sua funzione, ed essendo oggettivamente inerenti alla giurisdizione, gli atti in questione, ancorché non si concretizzino nello ius dicere, dispiegano ed esauriscono i loro effetti sui processi cui sono accessori e strumentali.
Non si tratta di atti attraverso cui si esplica la funzione amministrativa, vale a dire una funzione discrezionale il cui esercizio comporta la ponderazione dell' interesse primario con gli altri interessi pubblici e privati in gioco. La funzione istituzionale di questi atti, attraverso la distribuzione nel tempo della fissazione delle udienze, consiste nell'assicurare in concreto lo svolgimento della giurisdizione, preparandone l'esercizio in relazione alle cause pendenti sul ruolo e al singolo processo.
La nuova fissazione, da parte della dirigenza della sezione della Corte d'appello, del calendario delle udienze, con lo spostamento in avanti nel tempo della trattazione e discussione della causa di riconoscimento ed esecutività in Italia della pronuncia statunitense di condanna al risarcimento del danno, non costituisce un provvedimento oggettivamente inerente alla cura concreta di interessi amministrativi, ma è un atto che, essendo rivolto a organizzare la giurisdizione e la gestione del contenzioso, della singola causa come delle cause pendenti sul ruolo del giudice trasferito, è strettamente collegato con il processo e suscettibile di ripercuotersi in modo specifico sull'esercizio della giurisdizione.
È un atto, comunque, non amministrativo, essendo rivolto alla necessaria organizzazione della trattazione delle cause civili attraverso la formazione del ruolo e la ricalendarizzazione dei processi e delle relative udienze da parte di un organo giudiziario non soggetto a controlli esterni o a gerarchie ministeriali di sorta.
Esso è espressione di una competenza riservata all'ordine giudiziario, anche in ragione della stretta inerenza delle questioni in esame alle garanzie costituzionali di indipendenza interna ed esterna dei magistrati, la cui cura è riservata al CSM, organo di governo autonomo di quell'ordine giurisdizionale.
La fissazione del calendario delle udienze a seguito della riorganizzazione del ruolo delle cause del giudice trasferito è ancillare all'esercizio della funzione propriamente giurisdizionale. Né sono distinguibili, con riguardo alla funzione che esprimono, il rinvio deciso dal giudice in udienza e il provvedimento di rinvio emesso, al di fuori di essa, dal presidente per far fronte ad un oggettivo impedimento alla celebrazione del processo.
9. - I poteri organizzativi dei capi degli uffici non si svolgono in modo assolutamente libero o addirittura arbitrario. Essi hanno come cornice di riferimento la disciplina tabellare degli uffici giudicanti, rivolta a stabilire - secondo quanto previsto dagli artt. 7-bis e 7-ter della legge sull'ordinamento giudiziario (regio decreto n. 12 del 1941) e dalle circolari del Consiglio superiore della magistratura - gli aspetti riguardanti l'organizzazione dei singoli uffici e i compiti ad essi attribuiti, l'assegnazione delle singole cause ai singoli

giudici, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, e, in quest'ambito, anche i provvedimenti diretti al riequilibrio dei carichi di lavoro, con la redistribuzione dei ruoli vacanti e la ricandelarizzazione delle cause più urgenti e risalenti, in vista dell'esigenza di definire i procedimenti che abbiano superato i tempi della legge Pinto (legge n. 89 del 2001). In questa cornice, spetta agli uffici giudiziari - nell'osservanza delle linee guida fissate dal Consiglio superiore ai fini della predisposizione dei programmi di gestione ex art. 37 del decreto-legge n. 98 del 2011 - assicurare un giusto equilibrio tra le diverse esigenze che sono in gioco quando si tratta di organizzare i tempi del processo: ridurre l'arretrato; perseguire un obiettivo di rendimento dell'ufficio che tenga conto dei carichi esigibili e della qualità della giurisdizione; infine, garantire priorità, nell'ambito dell'obiettivo di rendimento dell'ufficio, alla gestione delle cause più rilevanti, individuate secondo criteri predeterminati relativi alla natura e al valore, in modo che di tali cause sia comunque garantita la trattazione in un tempo ragionevole. I piani di gestione, difatti, rappresentano uno strumento con cui i capi degli uffici, con l'ausilio e la mediazione del CSM, elaborano piani di azione per gestire l'emergenza e l'arretrato di consistenza "patologica". Essi non costituiscono solo una risposta quantitativa a fronte dell'arretrato e delle pendenze; rappresentano una risposta complessiva di qualità della giurisdizione che, attraverso il monitoraggio e la responsabilizzazione della dirigenza, privilegia la riduzione dei tempi di definizione dei processi selezionando altresì il contenzioso che, per i beni in gioco, merita di essere definito in via preferenziale.

10. - Il difetto assoluto di giurisdizione è stato dichiarato dal Consiglio di Stato sulla base di una duplice e convergente argomentazione: in primo luogo, perché si tratta, soggettivamente, di una vicenda interna all'organizzazione di un ufficio giudiziario, cioè di un esercizio discrezionale di un potere autonomo, separato dalla pubblica amministrazione, assistito dalla garanzia costituzionale di autonomia della giurisdizione; inoltre, perché l' impugnabilità e la sindacabilità, da parte del giudice amministrativo o ad opera di un diverso giudice appartenente ad un altro plesso giurisdizionale, dell'atto del presidente di sezione della corte d'appello finirebbe con l'esercitare una inammissibile interferenza del giudice amministrativo nell'esercizio della giurisdizione ordinaria.

11. - Il Collegio delle Sezioni Unite condivide l'interpretazione offerta dal Consiglio di Stato.

Occorre premettere che i beni costituzionali che vengono in rilievo nella disciplina tabellare - il buon andamento della funzione organizzativa funzionale all'esercizio indipendente della giurisdizione e l'efficienza dell'attività giurisdizionale, con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge - si manifestano in una duplice direzione: rappresentano un carattere di struttura e un tratto definitorio della funzione svolta dalla magistratura, ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere che ha il suo presidio nel Consiglio superiore della magistratura presieduto dal Presidente della Repubblica; costituiscono, nello stesso tempo, anche una garanzia per gli omnes e per i cives, nell' interesse stesso di coloro che si rivolgono alla giustizia.

La riserva di organizzazione che compete all'ordine giudiziario riguarda, in primo luogo, la spettanza al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, delle assunzioni, delle assegnazioni, dei trasferimenti e delle promozioni nei riguardi dei magistrati. Concerne, altresì, la posizione e lo svolgimento del sistema tabellare: cardine della struttura organizzativa degli uffici e strumento rivolto a soddisfare l'esigenza correlata alla attuazione e realizzazione del principio del giudice naturale precostituito per legge e il valore del buon andamento perseguito anche attraverso i programmi di gestione ai fini della progressiva e sostenibile eliminazione dell'arretrato, esso delinea una cornice di principi e di moduli organizzativi all' internodei quali le scelte concretamente operate dai dirigenti degli uffici sono riconoscibili e suscettibili di verifica. Riserva di ordinamento giudiziario significa previa predisposizione da parte degli organi di autogoverno della magistratura di criteri obiettivi per l'assegnazione degli affari e per l'esplicitazione dei poteri organizzativi dei capi degli uffici giudiziari.

12. - Il profilo che viene in rilievo nella presente controversia riguarda la conformità, alla stessa disciplina tabellare, dell'atto organizzativo del ruolo inattivo delle cause di pertinenza di un giudice trasferito, sostenendosi, da parte dei ricorrenti, che, non intervenendo sui ruoli dei giudici della sezione e non redistribuendo tra di loro i vari carichi, il capo dell'ufficio avrebbe finito con il far slittare irragionevolmente una causa urgente, che avrebbe dovuto avere, secondo la stessa disciplina organizzativa interna, una corsia di trattazione preferenziale e accelerata, tenendo conto della data di effettiva pendenza, del rito sommario previsto per legge e della "posta in gioco".

L' interesse della parte, che si esprime nella esigenza di verifica della conformità dell'atto organizzativo generale adottato dal presidente di sezione dell'ufficio ai criteri oggettivi e predeterminati stabiliti dal Consiglio superiore in sede di approvazione delle tabelle, non è senza risposta nell'ordinamento.

13. - Questa risposta, tuttavia, non può essere rinvenuta nella sindacabilità dell'atto dinanzi al giudice amministrativo.

Affidare ad un giudice appartenente ad un diverso plesso il sindacato sulla legittimità della diversa scansione temporale anche quando c'è un capo dell'ufficio giudiziario o un presidente di sezione che, edotto delle ragioni di particolare urgenza della causa, potrebbe ritornare sui suoi passi e diversamente modulare i tempi dell'udienza di discussione, ed anche quando c'è un giudice della causa di merito che ha la direzione del procedimento e dei suoi tempi, comporterebbe l' inconveniente pratico di devolvere ad un diverso ordine giurisdizionale la verifica della osservanza in concreto dei prefissati criteri di organizzazione e gestione dei tempi processuali delle cause civili.
Se fosse possibile per il giudice amministrativo, o per un altro giudice diverso da quello ordinario procedente, pronunciarsi in relazione agli atti in questione, annullando o revocando i provvedimenti sulla fissazione delle udienze adottati dal presidente della sezione della corte d'appello tabellarmente competente e dando al processo, dall'esterno, una diversa scansione procedimentale, si finirebbe con l'avere una inammissibile interferenza del giudice amministrativo o di un qualsiasi altro giudice nell'esercizio della giurisdizione interferita, il che costituirebbe una ragione di ulteriore rallentamento e di sospensione del singolo processo, con effetti finali di paralisi e maggiore ritardo del servizio giustizia.
In questa prospettiva, l' invocata giustiziabiltà dell'atto, per di più ad opera di una diversa giurisdizione, sarebbe ridondante e potenzialmente contraddittoria perché, anziché favorire la rapida definizione del processo, affiderebbe la pratica direzione dei tempi della singola causa - con un inevitabile bilanciamento, implicante una valutazione di merito, con le esigenze di definizione delle altre cause pendenti e con il limite delle risorse, anche umane, disponibili - ad un diverso ordine giurisdizionale, con la inammissibile coesistenza del processo civile con un parallelo "processo al processo" dinanzi al giudice amministrativo o in altra sede.
Si avrebbe, infatti, l' indebita invasione di una sfera di autonomia riservata all'ordine giudiziario, laddove l'art. 104 Cost., riconoscendo alla magistratura ordinaria la natura di "ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere", non ammette che su atti di gestione del processo civile, sul case management, possa esercitarsi una forma di sindacato ad opera di un altro plesso giurisdizionale. Ciò sarebbe in contrasto con lo stesso principio di unità funzionale delle giurisdizioni, dal quale scaturisce, come logico corollario, il principio per cui la pluralità di giurisdizioni non può risolversi in una minore effettività, o addirittura in una vanificazione della tutela giurisdizionale.
14. - La risposta all'esigenza di verifica della indicata conformità si realizza nella sede giudiziale propria, non già ab extra come potrebbe avvenire se si trattasse di un atto amministrativo impugnabile davanti al giudice amministrativo, con irragionevoli rischi pratici di interferenza tra giudici, di insicurezza e di incoerenza complessiva del sistema.
Ammettendo l' impugnabilità di atti si introdurrebbe in modo surrettizio un regime di validità delle sentenze civili che proporrebbe una questione di stabilità del provvedimento giurisdizionale, in direzione contraria alla norma dell'art. 7-bis dell'ordinamento giudiziario, ai cui sensi la violazione dei criteri per l'assegnazione degli affari non determina in alcun caso la nullità dei provvedimenti adottati.
Questa conclusione è del resto ribadita dalla circostanza che il citato art. 7-bis fa salvo il possibile rilievo disciplinare dei provvedimenti di assegnazione degli affari adottati in violazione delle tabelle di organizzazione dell'ufficio.
La norma annette alle tabelle il carattere di parametro di valutazione del comportamento del competente dirigente, ma esclude che abbiano natura di norma incidente sulla validità e sulla correttezza degli atti di esercizio della funzione giurisdizionale.
15. - La verifica della conformità viene concretamente assicurata attraverso forme di interlocuzione, nel processo, tra le parti e il giudice civile procedente, al quale è affidata la direzione del procedimento.
Rappresentando la particolare delicatezza della causa dovuta alla "posta in gioco" o alla attinenza del processo a diritti inviolabili della persona o altre ragioni di urgenza derivanti dalla anzianità della iscrizione a ruolo, vi è la possibilità di mettere in discussione le determinazioni sulla ricalendarizzazione dei tempi del processo adottate (dallo stesso giudice o) dal capo dell'ufficio, al fine di provocarne un riesame o una revisione.
Invero, nella direzione del procedimento che l'art. 175 cod. proc. civ. affida al giudice sta il potere (che in realtà è anche un dovere) di adottare, concorrendone le condizioni, tutti i provvedimenti intesi al più sollecito svolgimento del procedimento, inclusa, se del caso, l'anticipazione dell'udienza che sia stata fissata o rinviata a una data più lontana.
Il sistema processuale civile ha una vocazione naturale alla autorettificazione in vista della tempestività della decisione di merito e intesta al giudice un ampio spettro di iniziative, anche non puntualmente previste dal codice, che consentono di apportare, quando ve ne sia la necessità, nel dialogo con le parti, i giusti correttivi all' iter processuale affinché esso si snodi nel rispetto del principio della ragionevole durata, e della effettività, della risposta di giustizia.

La direzione del procedimento orientata al più sollecito svolgimento non lascia spazio ad atteggiamenti di indifferenza burocratica. Il bene costituzionale dell'efficienza del processo non può non orientare le prassi applicative, avendo riguardo alla circostanza che la ragionevole durata funge da precetto di ottimizzazione, rivolto a prescrivere che la speditezza sia realizzata nella misura del possibile, tenendo conto della complessità della causa, del carico esigibile, della disponibilità di adeguate risorse strumentali e del poliedro della durata ragionevole di tutti i processi sul ruolo del giudice, e non semplicemente, in chiave atomistica, della sola faccia, di modeste proporzioni, di uno specifico processo.
La Costituzione, nel suo essere fonte, cioè diritto positivo, non rifiuta e anzi reclama la diretta applicazione. Non appartiene soltanto ai custodi, ma è di tutti e parla a tutti. Penetra nella cultura giuridica e orienta le prassi. Giudici e avvocati si giovano della sua capacità ordinante e dei suoi effetti protettivi. È nella concreta esperienza che la ragionevole durata, qualità del giusto processo, si matura ed è messa alla prova, costruendosi nel diuturno farsi dei comportamenti rilevanti del giudice e dei difensori delle parti.
In questa prospettiva, la stessa autonomia dell'ordine giudiziario non va intesa come una irrelata separatezza autoreferenziale, ma è capacità di interpretare le attese delle persone, saper dar voce alla Costituzione nella sua forza espansiva nel dinamismo dei suoi principi e nella vincolatività dei suoi diritti, tra cui quello ad una giustizia processualmente giusta.
16. - Il difetto assoluto di giurisdizione è, allora, il riflesso della esclusione della impugnabilità e sindacabilità, da parte del giudice amministrativo o ad opera di un diverso giudice appartenente ad un altro plesso giurisdizionale, dell'atto del presidente di sezione della corte d'appello recante la nuova programmazione e calendarizzazione delle cause civili rimaste sul ruolo del giudice trasferito ad altra sede.
17. - L'approdo delineato sul piano della regolazione della giurisdizione non si pone in contrasto con l'orientamento, richiamato dai ricorrenti, che ammette l' impugnazione dinanzi al giudice amministrativo degli atti dell'Organo di governo autonomo della magistratura ordinaria (con "quella ampiezza di tutela giurisdizionale, coessenziale allo Stato di diritto, nei confronti delle possibili violazioni di legge": Corte cost., sentenza n. 457 del 2002) anche nella materia della formazione delle tabelle degli uffici giudiziari.
Infatti, la sottoposizione al giudice amministrativo degli atti attraverso i quali si esplica la funzione di amministrazione della giurisdizione svolta dal Consiglio superiore dipende dalla posizione di tale organo: organo "di sicuro rilievo costituzionale" (Corte cost., sentenza n. 148 del 1983 e sentenza n. 189 del 1992) che (salva la natura giurisdizionale dei poteri disciplinari esercitati dall'apposita Sezione) esercita funzioni di " indole amministrativa" (Corte cost., sentenza n. 44 del 1968 e sentenza n. 189 del 1992, cit.). Come ha messo in luce la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza 4 gennaio 2017, n. 10), non si tratta di un organo giurisdizionale, sicché non si pone il tema dell'attinenza dell'atto impugnato alla funzione giurisdizionale.
Al contrario, il presidente di sezione di una corte d'appello è il preposto con funzioni di direzione ad una articolazione di un organo della giurisdizione e, come tale, nell'esercizio degli specifici poteri di legge, emette non solo atti amministrativi in senso proprio, ma anche atti di giurisdizione e atti inerenti alla giurisdizione.
18. - Un diverso inquadramento, tra gli atti amministrativi, dei provvedimenti che vengono in rilievo nella presente controversia, neppure potrebbe farsi discendere dalla responsabilità, affidata al Ministro della giustizia per precetto costituzionale (art. 110 Cost.), del funzionamento e dell'organizzazione dei servizi della giustizia.
Non v'è dubbio che la direzione degli uffici giudiziari si confronta con l'amministrazione dei servizi giudiziari, attribuita alla responsabilità del Ministro della giustizia: amministrazione che, come la Corte costituzionale ha precisato (sentenza n. 379 del 1992), non concerne semplicemente i mezzi (locali, arredi, personale ausiliario) necessari per l'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma riguarda altresì sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti. Più di recente, il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha indicato nell' innovazione e nel rafforzamento organizzativo, con la trasformazione tecnologica e digitale, un punto essenziale di quelle riforme orizzontali rivolte ad assicurare la prevedibilità della durata dei processi civili sulla base anche di un progetto organizzativo rimesso ai capi degli uffici giudiziari, di concerto con i dirigenti amministrativi.
Nella specie, tuttavia, è dirimente osservare che gli atti che vengono in rilievo non incrociano la responsabilità del Ministro guardasigilli nell'organizzazione e nel funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.
In tali atti, che mediante l' individuazione delle nuove date di comparizione e discussione dispiegano i loro effetti naturali sulla gestione dei processi del ruolo del consigliere relatore trasferito ad altra sede, non si esprimono attribuzioni ministeriali, ma si manifesta la strumentalità al processo e all'esercizio della giurisdizione, con la correlativa garanzia di autonomia e indipendenza che accompagna la funzione giurisdizionale, senza alcun condizionamento né alcuna interferenza esterna da poteri diversi.

19. - La conclusione nel senso del difetto assoluto di giurisdizione sugli atti del presidente di sezione della corte d'appello relativi alla formazione del ruolo e alla calendarizzazione delle cause e delle udienze, non equivale a un vuoto di garanzie. Non significa, cioè, che l'ordinamento nel suo complesso non offra, o non sia in grado di offrire, in chiave sistemica, tutela al diritto della parte a vedersi decisa l a sua causa in tempi ragionevoli, da intendersi come ragionevole impiego di una quota di risorse giurisdizionali adeguata rispetto ad un dato processo.

- Il diritto di azione si sostanzia, infatti, nella pretesa ad un pronunciamento giudiziario sulla domanda conforme ai principi o garanzie processuali riconosciute come fondamentali: dal diritto di difesa, alla terzietà e imparzialità del giudice, al contraddittorio in condizioni di parità, ma anche alla ragionevole durata del processo. Tali garanzie si compongono in un rapporto di solidarietà che le rafforza reciprocamente. Nelle controversie relative a diritti di natura civile, la durata del processo rappresenta un fattore idoneo a influire sullo stesso diritto di accesso al giudice. La Costituzione, all'art. 111, individuando nel rispetto della ragionevole durata un connotato del giusto processo, costruisce l' impegno ai tempi ragionevoli non soltanto come un diritto della persona che è parte di un processo, ma anche come una garanzia oggettiva di buon funzionamento della giustizia. La Corte di Strasburgo, a sua volta, chiamata a delineare la portata dell'art. 6, par. 1, CEDU, da sempre afferma l' importanza del fatto che la giustizia sia amministrata senza ritardi che possano comprometterne l'effettività e la credibilità (Corte EDU, 24 ottobre 1989, ric. n. 10073/82. H.V. c. Francia; Corte EDU, Grande Camera, 29 marzo 2006, ric. n. 36813/97, Scordino c. Italia), paventando addirittura il rischio che, in casi limite, l'eccessiva durata di un procedimento pendente possa equivalere ad un vero e proprio diniego di giustizia (Corte EDU, 21 dicembre 2010, ric. n. 50973/08, Vassilios Athanassiou e altri c. Grecia).
- Innanzitutto, alla parte di un processo sono attribuite due posizioni giuridiche destinate a salvaguardare ex ante ed ex post la pretesa di un giudizio di congrua durata. L'art. 1-bis della legge n. 89 del 2001 (legge Pinto) prevede, infatti, che la parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi alla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione stessa.

Inoltre, la parte che, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'articolo 1-ter della legge Pinto, ha subìto un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell' irragionevole durata del processo, ha diritto ad una equa riparazione. L' interesse a veder definite in un tempo ragionevole le proprie istanze di giustizia è tanto forte che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima (con la sentenza n. 88 del 2018) la disciplina che rinviava alla conclusione del procedimento presupposto l'attivazione dello strumento volto a rimediare alla sua lesione, seppur a posteriori e per equivalente.

Il diritto alla ragionevole durata del processo (che è l'altra faccia dell'obbligo dello Stato di organizzare il sistema giudiziario in modo tale che i giudici che amministrano il giudizio possano soddisfare tutti i requisiti del giusto processo, ivi compreso l'obbligo di trattare e decidere i casi in un tempo ragionevole) è, dunque, in prima battuta, sottoposto a un regime di autotutela da parte del suo titolare, secondo uno schema che incentiva l' interessato ad attivare gli strumenti offerti dall'ordinamento al fine di scongiurare che il giudizio si dilati oltre la misura tollerabile.

La stessa tutela riparatoria diviene ammissibile solo nel caso in cui il pur diligente ricorso alle tecniche acceleratorie abbia mancato di conseguire risultati soddisfacenti.

- La ragionevole durata viene concretamente assicurata anche attraverso le indicate forme di interlocuzione, nel processo, tra le parti e il giudice, al quale è affidata la direzione del procedimento.
- A livello ordinamentale, poi, è possibile la segnalazione al Procuratore generale presso la Corte di cassazione e al Ministro della giustizia, titolari del potere di iniziativa disciplinare. Sotto questo profilo, preme evidenziare che il regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie (nel cui ambito rientra il rispetto delle previsioni tabellari e il non incorrere in ingiustificati ritardi) e il prestigio della magistratura investono il momento della concretizzazione dell'ordinamento attraverso la giurisdizione, vale a dire l'applicazione imparziale e indipendente della legge. Si tratta perciò di beni i quali, affidati alle cure del Consiglio superiore della magistratura, non riguardano soltanto l'ordine giudiziario, riduttivamente inteso come corporazione professionale, ma appartengono alla generalità dei soggetti e, come del resto la stessa indipendenza della magistratura, costituiscono presidio dei diritti dei cittadini (Corte cost., sentenza n. 497 del 2000).

Va inoltre ricordato che i provvedimenti che assumono rilievo sotto il profilo organizzativo sono valutati in occasione del conferimento, o della conferma, degli incarichi direttivi o semi-direttivi e in sede di valutazioni di professionalità.

- La conformazione in chiave sistemica della tutela offerta, con una pluralità di rimedi ad ampio raggio, ai diritti individuali che vengono in rilievo in presenza di siffatti provvedimenti preparatori ed inerenti alla giurisdizione, appare costituzionalmente giustificata proprio per garantire, nell' interesse stesso di coloro che si rivolgono alla giustizia, l'autonomia e il buon andamento della funzione giurisdizionale.

20. - Non sussistono le condizioni di legge per sollevare la questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti.

Il presupposto interpretativo che alimenta il dubbio è che, con il negare la possibilità, per il giudice amministrativo, di esercitare un controllo di legalità su atti suscettibili di incidere sul diritto delle parti ad un equo processo, si determinerebbe un "grave vuoto di tutela", con conseguente frizione degli artt. 7 e 9 cod. proc. amm. in rapporto al parametro degli artt. 24 e 101 Cost.

Il presupposto interpretativo alla base dell'eccezione di costituzionalità è erroneo. Non è riscontrabile il denunciato vuoto di tutela.

In un'organizzazione peculiare quale quella giudiziaria, dove i principi costituzionali di autonomia, indipendenza, precostituzione e naturalità e buon andamento, aventi direzione e verso biunivoci, rappresentano sia una garanzia di status che un diritto del cittadino, i rimedi approntati dall'ordinamento per rendere effettivo il diritto alla ragionevole durata del processo (l' interlocuzione, la sollecitazione, il reclamo all' interno del processo o comunque in seno all'ufficio giudiziario; i rimedi preventivi e riparatori della durata eccessiva; il sistema disciplinare, con l' iniziativa del Ministro della giustizia e del Procuratore generale presso la Corte di cassazione; le ricadute sulle valutazioni di professionalità in caso di conclamata neghittosità) dimostrano che non c'è alcuna "zona franca" e che l'ordinamento nel suo complesso è in grado di reagire dall' interno non solo alla grave negligenza del singolo giudice ma anche alle disfunzioni di sistema.

21. - L'assenza del denunciato vuoto di tutela, e la coerenza dei rimedi approntati con la garanzia costituzionale dell'equo processo, inducono ad escludere, del pari, che il dichiarato difetto di giurisdizione per la non sindacabilità, da parte di un giudice appartenente ad altro plesso giurisdizionale, dei provvedimenti di calendarizzazione del processo, renda in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'Unione.

Sono, per contro, salvaguardati tanto il principio di equivalenza quanto quello di effettività.

Va pertanto respinta la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

22. - Il ricorso è rigettato.

La complessità e la novità delle questioni esaminate giustificano la compensazione tra le parti delle spese di lite.

23. - Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013 ed è rigettato, ricorrono i presupposti processuali per dare atto - ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, che ha aggiunto il comma 1-quater all'art. 13 del testo unico di cui al D.P.R. n. 115 del 2002 - della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per la stessa impugnazione, se dovuto.

P.Q.M.

rigetta il ricorso e dichiara compensate tra le parti le spese processuali.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 28 maggio 2024. Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2024.

NOTE A PRIMA LETTURA DI CORTE DI CASSAZIONE A SEZIONI UNITE N. 30220/2024 SULLA "RIESPANSIONE" DELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA SULL'ELENCO ISTAT[1]

di Sonia Caldarelli
Ricercatore t.d. tipo B in Diritto Amministrativo
Università degli studi di Bergamo

SOMMARIO

1. La questione di giurisdizione oggetto della decisione delle Sezioni Unite tra diritto interno e diritto europeo
   1.1. I criteri interpretativi formulati dalla Cgue per valutare la compatibilità dei limiti alla giurisdizione contabile sull'elenco Istat
3. La "disapplicazione" della norma interna secondo le Sezioni Riunite della Corte dei conti
4. La "riespansione" della giurisdizione amministrativa secondo le Sezioni Unite della Corte di cassazione
5. A mo' di conclusioni: le criticità, in una prospettiva costituzionale, della concorrente giurisdizione amministrativa sulle controversie in materia di elenco Istat

ABSTRACT

Il contributo, muovendo da una recente sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, affronta il tema della giurisdizione contabile sulle controversie relative al c.d. "elenco Istat" delle pubbliche amministrazioni e dei limiti costituzionali alla ritenuta "riespansione" della giurisdizione amministrativa.

Notes to first reading of the joint sections court of cassation no. 30220/2024 on the "re-expansion" of the administrative jurisdiction on the istat list

Starting from a recent judgment of the Corte di cassazione Sezioni Unite, the essay addresses the issue of the Corte dei conti jurisdiction over the list of public administrations drawn up by Istat and the constitutional limits to the deemed 're-expansion' of administrative jurisdiction.

1. La questione di giurisdizione oggetto della decisione delle Sezioni Unite tra diritto interno e diritto europeo

La sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 30220 del 25 novembre 2024 affronta una complessa questione di giurisdizione sollecitata dall'attuale formulazione del comma 6 lett. b) dell'art. 11 del Codice di giustizia contabile[2], come novellato dall'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020 (recante "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19") convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176[3]. Per effetto di tale previsione normativa, la giurisdizione della Corte dei Conti a sezioni riunite in speciale composizione sulle controversie relative all'elenco annuale dell'Istat delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE)

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it

[2] Ai sensi del vigente art. 11 comma 6 lett. b) del c.g.c. la Corte dei conti ha giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT "*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica".*

[3] DECRETO-LEGGE 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176 (in S.O. n. 43, relativo alla G.U. 24/12/2020, n. 319). Per un commento all'art. 23 *quater* del d.l. 137/2020 si v. C. RUSSO, *Annotazioni a margine dell'art. 23 quater D.L. 137/2020 alla luce della rilevanza generale e sistematica dell'elenco Istat, in* Rass. Gen. AVV. dello Stato, 2021, 1 ss. Sia anche consentito rinviare a S. Caldarelli, *Elenco Istat delle PA e giurisdizione della Corte dei Conti: i confini soggettivi della finanza pubblica alla luce delle misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19,* in Territori e istituzioni. Problemi e prospettive nel tempo della Ripartenza, a cura di G. COLOMBINI, M. D'ORSOGNA E L. GIANI, ED. SCIENTIFICA, Napoli, 2023, 389 ss.

n. 549/2013[4], è stata limitata ai soli fini dell'applicazione della normativa sul contenimento della spesa pubblica, sollevando conseguentemente il problema dell'effettiva tutela degli enti inseriti nel predetto elenco aventi interesse all'espunzione dallo stesso[5] ovvero dell'esistenza di una

[4] Il sistema europeo dei conti nazionali e regionali è disciplinato dal Regolamento 549/2013/UE, pubblicato il 26 giugno 2013 e operativo dal 1° settembre 2014. Esso nasce nel 1970 ad opera dell'Istituto statistico della Comunità europea (Eurostat) ed è stato dapprima modificato con il regolamento del Consiglio Ce n. 2223 del 25.6.1996 introduttivo del "Sistema europeo dei conti nazionali e regionali della Comunità UE", e da ultimo sostituito dal sistema Sec 2010 di cui al citato regolamento del 2013. Il Sec è definito all'art. 1, par. 1 del Regolamento n. 549/2013 come un sistema contabile comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia. La funzione del Sec 2010 è essenzialmente di natura statistica, ossia quella di documentare la realtà economica prescindendo dalla forma giuridica (i criteri per la sussumibilità di un soggetto nel settore delle pubbliche amministrazioni ai sensi del sistema europeo dei conti hanno natura sostanziale di parametri economici e monetari, in ragione dei quali anche soggetti formalmente privati - secondo le qualificazioni dell'ordinamento nazionale - possono essere configurati come pubblici ai fini dell'inserimento nel conto economico consolidato); l'obiettivo sotteso al sistema europeo dei conti è quello di consentire, grazie alla disponibilità di dati contabili degli Stati membri elaborati sulla base di criteri e regole omogenee, l'esercizio delle funzioni di monitoraggio sulle economie degli Stati membri e dell'Unione economica e monetaria e dunque la verifica degli impegni assunti in tema di disavanzo e debito pubblico ai sensi del "protocollo sulle procedure per i disavanzi pubblici eccessivi e Patto di Stabilità e crescita" . Il sistema europeo consente l'identificazione delle pubbliche amministrazioni indipendentemente dalla natura giuridica delle singole unità istituzionali. I criteri classificatori del regolamento europeo non si basano su criteri giuridici, quanto, piuttosto, sull'effettivo comportamento economico degli operatori, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica e dalla loro veste formale. Ciò che appare dirimente ai fini qualificatori è l'accertamento della "*capacità di determinarsi autonomamente*" da parte dell'ente, che va valutata con le specifiche modalità prescritte dalla disposizione che la prevede, e cioè "*lungo le linee definite dagli altri indicatori*", e con riferimento ad un criterio economico e non strettamente giuridico, come espressamente dispone il par. 2.02, secondo cui "*Le unità e gli insiemi di unità da prendere in considerazione nell'ambito della contabilità nazionale sono definiti in relazione al tipo di analisi economica a cui sono destinati e non in termini di unità abitualmente utilizzate per effettuare le rilevazioni statistiche*". Nel nostro ordinamento l'art. 1 della legge n.196/2009 ha disciplinato la ricognizione delle amministrazioni pubbliche che rientrano nel conto economico consolidato affidando all'Istat il relativo compito, che vi provvede tramite un proprio atto pubblicato ogni anno in Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre (c.d. "elenco Istat"). Tale ricognizione avviene in base ai criteri economici e statistici previsti dal citato Regolamento 549/2013 Ue (Sec 2010) e comporta l'inclusione nell'elenco non solo dei soggetti formalmente pubblici, ma anche di quelli che, sebbene abbiano la veste giuridica formale di soggetti di diritto privato, debbano essere ascritti nel settore delle pubbliche amministrazioni che concorrono alla definizione del conto economico consolidato. In dottrina, cfr. S. DEL GATTO, *Sistema "Sec 95" ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica*, in Giorn. dir. amm., 2013, p. 960 ss.; M. DI LULLO, *Soggetti privati "pubbliche amministrazioni" ai sensi delle norme di contabilità e finanza pubblica*, in Foro amm. C.d.S., 2013, 3579 ss.; M. LUCIANI, *Indagine conoscitiva delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio, seduta di lunedì 17 ottobre 2011, resoconto stenografico, in* www.camera.it 25 ss.

[5] Occorre rilevare che la mera collocazione all'interno dell'elenco Istat non comporterebbe di per sé alcun effetto lesivo; è piuttosto l'utilizzazione di quell'elenco (in sé neutrale) quale perimetro applicativo di norme diverse (ossia quelle in materia di spending review nonché in materia di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito) da quelle meramente statistiche o di controllo da parte dell'Unione europea del rispetto dei vincoli di bilancio imposti allo Stato, ad essere alla base della sua lesività e del conseguente contenzioso sull'esatta collocazione, nel settore della finanza pubblica, di soggetti formalmente privati all'interno della categoria delle amministrazioni pubbliche. Nel nostro ordinamento, per scelta del legislatore nazionale, i criteri definitori contenuti nel Sec 2010 hanno assunto un valore del tutto peculiare, da ultimo influenzando la nozione costituzionale di pubbliche amministrazioni: il comma 6 dell'art. 81 Cost., al fine di individuare i soggetti astretti dall'obbligo di rispetto della normativa europea in materia di finanza pubblica, utilizza la locuzione "*complesso delle pubbliche amministrazioni*", rimettendone la puntuale definizione alla legge di attuazione approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei princìpi definiti con legge costituzionale ; l'art. 2 lett. a) della legge n.243/2012 (legge rinforzata di attuazione del comma 6 dell'art. 81 Cost.), prevede che "*si intendono: per «amministrazioni pubbliche» gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sotto-settori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale*" e precisa che" *Per conto economico consolidato*" si intende "*il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea*". Seppur non in via diretta l'art. 2 lett. a) della legge n.243/2012, si riferisce all'art. 1 della legge n.196/2009 che disciplina, a sua volta, conformemente alle previsioni sovranazionali, la

giurisdizione, diversa da quella contabile (ossia quella amministrativa), competente ad annullare *in parte qua* il relativo elenco. Secondo le Sezioni Unite della Corte di cassazione la predetta disposizione "*non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo*": in altri termini, alla limitazione della giurisdizione della Corte dei Conti operata con l'art. 23 *quater* comma 2 del citato d.l. n.137/2020, sarebbe seguita la "ri-espansione"[6] della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo competente ad annullare, con efficacia *ex tunc* ed *erga omnes*, l'elenco Istat là dove ritenuto affetto da uno dei noti vizi di illegittimità del provvedimento. Si delineerebbe pertanto un "doppio binario giurisdizionale" (sulla cui "utilità" si tornerà più avanti), stante l'insussistenza di una giurisdizione esclusiva del giudice contabile sulle questioni relative alla corretta formazione del predetto elenco.

Per comprendere la portata e la delicatezza del tema affrontato dalla recente sentenza in commento, occorre necessariamente partire dal testo della novella normativa e dalla relativa interpretazione prospettata dal Giudice contabile, anche alla luce della giurisprudenza della Cgue investita, in sede pregiudiziale interpretativa, di alcune questioni afferenti al conferente diritto europeo e alle sue implicazioni sul sistema nazionale di tutela giurisdizione avverso l'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni[7]. L'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020 ha novellato l'art. 11 comma 6 lett.

---

ricognizione annuale ad opera dell'Istat delle amministrazioni pubbliche che rientrano nel conto economico consolidato. Per approfondimenti sulla nozione di pubblica amministrazione nel settore della finanza pubbliche e sul relativo contenzioso, sia consentito rinviare a S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni*, L'Unità del Diritto n. 29, Roma Tre Press, 2020, in particolare Cap. II, Sez. II e III, 148 ss.

[6] Come rilevato nella nota precedente, l'utilizzo da parte del legislatore nazionale dell'elenco Istat come perimetro soggettivo di applicazione delle norme in materia di finanza pubblica e di quelle sul contenimento della spesa pubblica, ha fatto sì che quell'elenco, in sé neutrale, assumesse una portata lesiva: lesività derivante non già dalla mera inclusione nell'elenco ai fini della trasmissione dei dati contabili alla Commissione europea, ma dalla conseguente applicazione delle regole nazionali, in particolare quelle di spending review e quelle che obbligano al rispetto dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito (così limitando il ricorso all'indebitamento e quindi l'autonomia nella gestione finanziaria dell'ente), che hanno suscitato reazioni in sede giurisdizionale sull'esatta collocazione, nel settore della finanza pubblica, di soggetti formalmente privati. In una prima fase, si è sostenuto che la predisposizione annuale dell'elenco di cui trattasi avesse natura di "accertamento costitutivo" (con margini di discrezionalità tecnica) della qualità di amministrazioni pubbliche, riferita a soggetti formalmente privati e che i peculiari effetti giuridici derivanti da una simile qualità (segnatamente la sottoposizione alle norme sul contenimento della spesa pubblica), se ritenuti lesivi della posizione vantata dal privato, in quanto meritevoli di tutela in sede giurisdizionale, avrebbero legittimato l'azione impugnatoria dinanzi al giudice amministrativo. Con il comma 169 dell'art.1 della legge 2012, n.228, il legislatore è intervenuto spostando la cognizione giurisdizionale su tale materia a favore della Corte dei Conti: si è difatti stabilito che "*avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione*", nonché all'art. 11 comma 6 lett. b) del CGC che "*Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT*". Il presupposto implicito della disposizione è che essa interveniva per modificare un sistema di tutela giurisdizionale comunque assicurato dell'ordinamento, semplicisticamente individuato (in origine) nella giurisdizione amministrativa. Il richiamo all'art. 103 Cost., secondo comma, per il quale la Corte dei conti ha "*giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica ed in quelle individuate dalla legge*" si è reso, invece, necessario ai fini della esatta collocazione costituzionale della garanzia giurisdizionale apprestata, così riconoscendosi l'attinenza alle "*materie di contabilità pubblica*" delle questioni concernenti l'elenco delle amministrazioni pubbliche tenuto dall'Istat. Per un approfondimento di questi profili, si v. V. TORANO, *Il ricorso in unico grado alle sezioni riunite della corte dei conti avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat,* in Dir. Proc. Amm.., 2015, 2, 645 ss.. Più ampiamente, sulla posizione costituzionale della magistratura contabile nella Costituzione, con particolare riferimento alla giurisdizione delle sezioni riunite in unico grado come giudice del bilancio, si v. F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie a dei diritti attraverso l'unico grado*, Ed. Sc, Napoli, 2022.

[7] Su questi temi, si v. il recente contributo di C. BUZZACCHI, *L'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e il giudice del bilancio: giurisprudenza europea e contabile in dialogo, in questa Rivista*, 1, 2024, 72 ss.

b) del Codice di Giustizia contabile, tramite l'aggiunta "*dopo le parole: "operata dall'ISTAT"* delle seguenti: *", ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"*[8].Ne consegue che i poteri della Corte dei Conti sezioni riunite in speciale composizione nell'esercizio della "giurisdizione esclusiva"[9] in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, sono stati limitati alla sola applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, così escludendo che l'accertamento giurisdizionale da essa operato della insussistenza, con riferimento ad un dato soggetto, dei criteri stabiliti dal Sec2010, possa incidere sulla consistenza formale e sostanziale dell'Elenco Istat delle PA (in altri termini, l'accertamento giurisdizionale non incide sulla status di PA, ma soltanto sull'applicazione della normativa di spending review) e sull'obbligo di rispetto delle altre previsioni normative a cui sono astretti i soggetti ivi inclusi, tra cui le disposizioni di derivazione europea, ma oggi ipostatizzate in Costituzione, in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica. Le ragioni di tale intervento normativo sono ricavabili dalla lettura dei lavori preparatori: lo scopo è quello di preservare l'integrità dell'elenco Istat dalla decisioni di accoglimento delle domande giudiziali e annullamento *in parte qua* dell'elenco, sul rilievo che "*l'esclusione dal conto economico consolidato di specifiche unità per le quali vi è stato un giudizio in tal senso della Corte dei Conti, ma che Eurostat, in accordo con ISTAT, considera dal punto di vista statistico appartenenti al perimetro delle amministrazioni pubbliche, comporterebbe l'immediata apposizione da parte di Eurostat di una riserva sulla qualità delle statistiche di finanza pubblica con evidenti conseguenze negative per il Paese. Gli esoneri prodotti dalle sentenze, per quanto sopra evidenziato, hanno impatto negativo sui saldi di finanza pubblica, atteso che le entrate e le spese degli enti continueranno ad essere consolidate nel conto della pubblica amministrazione*"[10].
Il comma 2 dell'art. 23 *quater* del D.L. 137/2020 ha immediatamente suscitato dubbi di compatibilità europea[11]: in particolare, con due ordinanze della Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ossia la n. 5/2021/RIS del 3 giugno 2021 e la n. 6/2021/RIS

[8] L'art. 23 quater del citato d.l. n. 137/2020 si compone di due commi: il primo avente portata (almeno apparentemente) sostanziale (nel senso di definizione di uno status e del relativo regime giuridico) là dove prevede che "*1. Agli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica";* il secondo comma, invece, avente portata processuale, segnatamente attinente ai limiti della giurisdizione contabile nelle controversie sulla ricognizione annuale operata dall'Istat delle pubbliche amministrazioni da inserire nel conto economico consolidato).
[9] La locuzione "giurisdizione esclusiva" è utilizzata dal legislatore: si veda in tal senso, art. 11 comma 6 del Codice di giustizia contabile che, sotto questo profilo, non è stato modificato per effetto dell'art. 23 quater comma 2 del d.l. n. 137/2020.
[10] Relazione governativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 154/2020, che aveva originariamente introdotto la norma poi tradotta nell'art. 23 quater del d.l. 137/2020.
[11] Corte dei Conti, Sez. Riun., sede giur., spec. comp., ordinanze nn. 5/2021/RIS del 3 giugno 2021 e 6/2021/RIS del 10 giugno 2021. A tali ordinanze di rinvio pregiudiziale alla CGUE, sono susseguite plurime sospensioni improprie dei giudizi avverso l'atto di ricognizione delle PA adottato dall'Istat nel 2020, dopo l'entrata in vigore dell'art. 23 quater del D.L. 137/2020, in attesa della risoluzione della questione interpretativa sottoposta al giudice europeo. Per un commento all'Ordinanza n.5/2021 cit., si v. E. TOMASSINI, *Alla Corte di giustizia l'interpretazione della norma che ha limitato la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in materia di inserimento nell'elenco Istat*, in Riv. Corte Conti, 2021, 3, 191 ss.

del 10 giugno 2021, sono state sollevate tre questioni interpretative[12] in via pregiudiziale alla Cgue, con le quali, in via di estrema sintesi, si è richiesto al giudice europeo di chiarire se i regolamenti n. 473/2013 (sulle procedure europee di monitoraggio dei bilanci degli Stati membri) e n. 549/2013 (Sec 2010), la direttiva 2011/85 (sui quadri di bilancio) nonché l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (sull'effettività della tutela giurisdizionale) e dei principi di equivalenza e di effettività, debbano essere interpretati nel senso che essi 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. Ciò, sia laddove l'art. 23 *quater* del d.l. n. 137/2020 fosse interpretato, come prospettato dal giudice contabile, nel senso di determinare un vuoto di tutela escludendo in assoluto, da parte di qualsiasi plesso giurisdizionale nazionale, l'annullamento *in parte qua* dell'elenco Istat, sia laddove fosse inteso (ipotesi prospettata, ma in concreto esclusa, nelle citate ordinanze della Corte dei Conti sez. Riun. Spec. Com. nn. 5 e 6 di rimessione in CGUE della questione pregiudiziale di compatibilità europea dell'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020) nel senso che alla limitazione dei poteri giurisdizionali della Corte dei conti, seguirebbe, come prospettato da parte della dottrina[13], una riespansione della giurisdizione amministrativa.
Già dalla formulazione delle questioni di compatibilità europea dell'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 13772020 appare in realtà evidente che, sebbene la norma in esame non sia, sotto il profilo formale, una norma sul riparto o sull'an della giurisdizione (quanto, piuttosto, una norma che limita i poteri di cognizione e decisori del giudice contabile), essa è suscettibile di determinare una delicata "questione di giurisdizione" (come tale potenzialmente sindacabile dalla Corte di Cassazione ex art. 111 comma 8 Cost., come interpretato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 6/2018[14]) sia sotto il profilo della possibilità di ritenere sussistente, per effetto della limitazione dei poteri giurisdizionali del Corte

---

[12] Di seguito si riporta il testo delle questioni interpretative sollevate da Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione nelle citate ordinanze nn. 5/2021/RIS e 6/2021/RIS: *(i) Se la regola della diretta applicabilità del SEC 2010 e il principio dell'effetto utile dello stesso regolamento e della direttiva n. 85/2011 ostino ad una normativa nazionale che limita la giurisdizione del giudice nazionale competente sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo il principale effetto utile della disciplina comunitaria, ossia la verifica di trasparenza ed affidabilità dei saldi di bilancio, tramite cui accertare la convergenza dell'Italia verso l'OMT. (ii) Se la regola della diretta applicabilità del SEC 2010 e il principio dell'effetto utile dello stesso regolamento e della direttiva n. 85/2011, in punto di separazione organizzativa tra autorità di bilancio e organismi di controllo, ostino ad una normativa nazionale che limita gli effetti della pronunzia del giudice nazionale competente sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo qualsiasi controllo indipendente sulla perimetrazione soggettiva dei conti della pubblica amministrazione italiana (così come qualificata ai fini comunitari) tramite la quale verificare la convergenza dell'Italia verso l'OMT. (iii) Se il principio dello Stato di diritto, sub specie di effettività della tutela giurisdizionale e di equivalenza dei rimedi giurisdizionali osti ad una normativa nazionale che: (a) impedisce qualsiasi verifica giurisdizionale sull'esatta applicazione del SEC 2010 da parte dell'ISTAT ai fini della perimetrazione del settore S13 e quindi sulla correttezza, trasparenza ed affidabilità dei saldi di bilancio, tramite cui verificare la convergenza dell'Italia verso l'OMT (violazione del principio di effettività delle tutele); (b) espone il ricorrente, qualora dovesse ritenersi esatta, anche tramite legge di interpretazione autentica, la lettura della norma proposta dalle amministrazioni resistenti, ad un doppio onere di impugnazione giudiziaria e a conseguenti rischi di contrasto di giudicato sulla sussistenza di uno status di diritto comunitario, rendendo di fatto impossibile la tutela effettiva del suo diritto nel tempo utile richiesto pe l'adempimento degli obblighi che ne conseguono (ossia l'esercizio finanziario) e vanificando la certezza del diritto in ordine alla sussistenza dello status di pubblica amministrazione; (c) sempre ove dovesse ritenersi esatta, anche tramite legge di interpretazione autentica, la lettura della norma proposta dalle amministrazioni resistenti, prevede che a pronunciarsi sulla correttezza della perimetrazione di bilancio, sia un giudice diverso da quello al quale la Costituzione italiana riserva la giurisdizione sul diritto del bilancio".*

[13] Cfr. C. RUSSO, *op. cit.,* 3.

[14] Per un commento alla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 6/2018, si v. A. TRAVI, *Un intervento della Corte costituzionale sulla concezione "funzionale" delle questioni di giurisdizione accolta della Corte di cassazione*, in Dir. Proc. Amm., 2018, 3, 1111 ss.; A. POLICE, F. CHIRICO, *I soli motivi inerenti la giurisdizione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Il Processo, 2019, 1, 113 ss.

dei conti nella materia delle controversie relative agli atti di ricognizione delle PA effettuati dall'Istat, una "concorrente" giurisdizione amministrativa, sia sotto il correlato profilo della possibilità di riconoscere una giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti sulle controversie di cui si tratta. Questioni di giurisdizione rispetto alle quali l'intervento richiesto alla Cgue, pur non apparendo risolutivo per la natura prettamente domestica delle stesse, ha tuttavia fornito alcuni indici interpretativi.

1.1. I criteri interpretativi formulati dalla Cgue per valutare la compatibilità dei limiti alla giurisdizione contabile sull'elenco Istat

La CGUE con la sentenza della Prima Sezione, 13 luglio 2023, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon*, ha escluso che il quadro normativo europeo di riferimento osti 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, tuttavia, siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione.
Il giudice europeo ha preliminarmente chiarito che le fonti europee richiamate (Sec 2010 e direttiva sui quadri di bilancio) attribuiscono direttamente situazioni giuridiche soggettive in capo ai singoli soggetti dell'ordinamento, tali da postulare l'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 47 Cdfue[15] (conclusione non scontata, sia alla luce della tesi della Commissione europea, che aveva infatti affermato la rilevanza solo inter-istituzionale delle predette fonti, sia di parte della dottrina che aveva evidenziato la inidoneità delle norme europee - in quanto dirette a regolare i rapporti tra Stati membri e UE in materia di finanza pubblica – a creare diritti e obblighi in capo ai singoli enti[16]). In adesione al noto principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, la Cgue ha inoltre rilevato che né il regolamento né la direttiva sopra citati stabiliscono le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali che permettano di assicurare l'effetto utile di tali testi normativi, ovvero precisano quale giudice nazionale deve assicurare la tutela giurisdizionale effettiva: ne consegue che spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro disciplinare le modalità procedurali dei mezzi di ricorso nel rispetto dei principi di equivalenza e effettività che rispettivamente, impongono che tali modalità non siano, nelle situazioni rientranti nel diritto dell'Unione, meno favorevoli che in situazioni simili disciplinate dal diritto interno e che esse non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto

[15] Cgue, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon, cit., parr. 69 e 70 secondo cui "*al fine di assicurare che l'autorità nazionale competente rispetti, ai fini della qualificazione di un ente come «amministrazione pubblica», ai sensi del regolamento n. 549/2013, la definizione del diritto dell'Unione che vi si collega e che si impone nei suoi confronti, la sua decisione deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale. (...) Di conseguenza, l'effetto utile di detto regolamento osta ad una normativa nazionale che escluda, di fatto, qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della qualificazione di un ente come amministrazione pubblica"*; nonché parr. 77 e 78, secondo cui la direttiva 2011/85 *"imponga degli obblighi alle amministrazioni pubbliche soltanto attraverso misure nazionali che la traspongono, ciò non toglie che l'oggetto, la finalità e l'effetto utile di tale direttiva rischierebbero di essere compromessi se, in assenza di una possibilità di controllo giurisdizionale vertente sulla qualità di «amministrazione pubblica», i dati di bilancio di enti fossero pubblicati e trasmessi alla Commissione (Eurostat) pur in assenza, in capo a tali enti, della qualità suddetta. Di conseguenza, un'interpretazione della direttiva 2011/85 idonea a preservarne l'effetto utile osta aduna normativa nazionale che escluda qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della designazione di un ente quale amministrazione pubblica"*.
[16] Cfr. S. CALDARELLI, *Elenco Istat delle PA e giurisdizione della Corte dei Conti: i confini soggettivi della finanza pubblica alla luce delle misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, *op. cit*., par. 3.1., 405 ss.

dell'Unione[17]. Sotto tale profilo il giudice europeo ha indicato i precisi criteri e parametri a cui il giudice nazionale deve attenersi al fine di verificare se l'art. 23 *quater* rispetti i limiti della equivalenza e dell'effettività, precisando che per il diritto dell'Unione europea l'esistenza di una doppia giurisdizione (contabile e amministrativa) non potrebbe ritenersi in contrasto con il diritto alla effettività della tutela giurisdizionale: in altri termini, secondo la Cgue *"qualora il giudice del rinvio dovesse accogliere l'interpretazione dell'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020 (...) secondo cui soltanto il giudice amministrativo è competente ad annullare l'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT ed il giudice contabile può controllare unicamente la legittimità di tale iscrizione in maniera incidentale allorché statuisce- sull'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non si potrebbe ritenere che tale disposizione leda il principio di effettività o che essa riveli un elemento da cui risulta che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE sarebbe violato*"[18]: ciò purché un ente che contesti la decisione di qualificazione adottata nei suoi confronti possa limitarsi a proporre un unico ricorso per veder esaminata la propria domanda (c.d. autosufficienza del ricorso)[19]; viceversa, qualora dovesse ritenere che la novella legislativa "*determina l'assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale delle decisioni dell'ISTAT relative all'iscrizione di enti nel settore delle amministrazioni pubbliche, come definito nel regolamento n. 549/2013, bisognerebbe in tal caso considerare che tale disposizione rende impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del suddetto regolamento e, pertanto, non permette di garantire l'effetto utile della direttiva 2011/85. Infatti, in una simile ipotesi, detti enti non potrebbero adire alcun giudice ai fini del controllo delle misure adottate dall'ISTAT in applicazione del regolamento di cui sopra[20]".*

2. La "disapplicazione" della norma interna secondo le Sezioni Riunite della Corte dei conti

La sentenza della Cgue ha dunque rimesso al Giudice interno il compito di delineare la corretta portata dell'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020 sul piano del sistema di tutela giurisdizionale nazionale, vincolando il giudice alla disapplicazione della norma interna là dove intesa nel senso di determinare un vuoto di tutela, *sub specie* di assenza di controllo giurisdizionale sull'inclusione, ai fini dell'applicazione della normativa di derivazione europea, di un soggetto nell'elenco Istat. Se ne ricava che il vero nodo da sciogliere, anche alla luce della sentenza della Corte di Lussemburgo, è quindi quello "domestico" relativo alla possibilità (o meno) di ritenere sussistente, sulle controversie diverse da quelle di cui al comma 6 lett. b) dell'art. 11 del CGC devolute alla Corte dei conti, una

---

[17] Si v. l'art. 19 par. 1 del TUE, ai sensi del quale "*La Corte di giustizia dell'Unione europea (....) assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati"* mentre *"Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*" e l'art. 4 par. 3 del TFUE, secondo cui "*Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione."*. Il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri è stato declinato per la prima volta dalla Corte di Giustizia nel 1976 e, successivamente, costantemente ribadito nella propria giurisprudenza: cfr. sentenza 16 dicembre 33/76, Rewe, punto 5 secondo cui "*in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che designa il giudice competente e stabilisce le modalità procedurali delle azioni giudiziaria intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta*". In dottrina, sull'autonomia procedurale degli Stati membri, si rinvia all'approfondita ricostruzione di D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione Europea. Paradise Lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata,* Torino, 2009. Più di recente, si v. anche S. CIVITARESE MATTEUCCI E G. GARDINI, *Il primato del diritto comunitario e l'autonomia processuale degli Stati membri: alla ricerca di un equilibrio sostenibile,* in Dir. pubbl., 2013; G. GRECO, *A proposito dell'autonomia procedurale degli Stati membri,* in Riv. it. dir. pubbl. com., 2014, 1 e ss.

[18] CGUE, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon*, cit., par. 95.

[19] *Ivi* par. 98.

[20] *Ivi* par. 94.

concorrente giurisdizione del giudice amministrativo comunque in grado di assicurare la c.d. autosufficienza del ricorso.
La Corte dei conti con la sentenza non definitiva n. 17 del 2023[21], utilizzando gli spazi interpretativi lasciati aperti dal giudice europeo, ha disapplicato l'art. 23 *quater* comma 2 per contrasto con il diritto UE, evidentemente accedendo alla tesi interpretativa secondo cui per effetto di tale previsione normativa si è determinato un irriducibile vuoto di tutela.
Quanto all'apparato argomentativo, per un verso il giudice contabile ha riscontrato una violazione dell'effetto utile delle fonti europee[22]; per altro verso, ha rinvenuto un contrasto con l'art. 47 Cdfue sull'effettività della tutela giurisdizionale[23], per effetto di una interpretazione della predetta disposizione quale norma che avrebbe escluso in assoluto, da parte di qualsiasi plesso giurisdizionale, l'annullamento *in parte qua* dell'elenco Istat e l'accertamento della insussistenza dei presupposti per la qualificazione dell'ente come PA ai fini del Sec 2010 e della normativa di derivazione europea.
Quanto al primo profilo, il giudice contabile ha rilevato che l'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020, escluderebbe la possibilità per la Corte dei conti di disapplicare la normativa interna per contrasto con il diritto europeo (in particolare con la direttiva 85/2011/UE sui quadri di bilancio, il cui art. 5 impone alle "amministrazioni pubbliche" – ai sensi del Sec 2010, art. 2 par. 1 – di adottare "regole di bilancio numeriche", come attuata dalla legge n. 243/2012, in particolare dagli artt. 4 e 13), pregiudicando l'effetto utile delle richiamate fonti sovranazionali. Secondo le Sezioni Riunite, difatti, il diritto europeo non solo ha individuato, con una fonte immediatamente applicabile, i criteri e presupposti per la qualificazione di un ente come "*pubblica amministrazione*" (Reg. 549/13/UE) ma ha altresì previsto, con una fonte *self executing*, degli effetti diretti collegati a tale qualificazione (ossia quelli previsti dalla direttiva 85/2011/UE) che non potrebbero essere disgiunti dalla predetta qualificazione: pertanto, considerato che il la Cgue ha imposto l'osservanza del principio dell'autosufficienza del ricorso in caso di competenza giurisdizionale concorrente tra due o più giudici, ne deriverebbe che l'art. 23 *quater* comma 2 avrebbe il solo scopo di impedire al giudice contabile di rendere vincolante la qualificazione di amministrazione pubblica ai sensi del SEC2010 proprio agli effetti europei mediante la disapplicazione degli atti interni (normativi e/o amministrativi) in contrasto con il diritto sovranazionale. Da ciò deriverebbe, secondo la sentenza n. 17/2023, la violazione non soltanto dell'effetto utile della normativa europea, ma anche del principio del primato del diritto dell'Unione europea.
Quanto alla violazione dell'art. 47 Cdfue, occorre ripercorrere i passaggi motivazionali che hanno condotto la Corte dei conti ad escludere la possibilità di una "riespansione" della giurisdizione amministrativa sulle impugnazioni dell'elenco Istat. In primo luogo, si legge nella sentenza n. 17/2023 che la disposizione non ha introdotto peculiari riparti di giurisdizione in base al tipo di tutela richiesta, poiché sulla stessa materia la giurisdizione del giudice contabile è rimasta "esclusiva" (art. 11, co., 6 c.g.c.). L'effetto innovativo dell'art. 23 *quater*, dunque, non riguarderebbe l'*an* della giurisdizione, ma il *quomodo* avendo il legislatore ridefinito l'oggetto della tutela attraverso la limitazione dei "fini" (cioè degli effetti) della giurisdizione contabile, così escludendo la disponibilità di mezzi di tutela, quali l'annullamento (produttivo di effetti erga omnes) o la disapplicazione a garanzia di altri effetti/fini, tra cui, quelli del diritto Ue. In secondo luogo, sul piano costituzionale, ai sensi degli artt. 103 e 100 Cost., la giurisdizione in materie di contabilità pubblica, ed in particolare sul bilancio, competerebbe alla giurisdizione "generale" della Corte dei conti mentre, viceversa, non esisterebbe una giurisdizione generale dell'autorità giurisdizionale amministrativa per l'annullamento degli atti. In particolare, secondo le Sezioni Riunite la giurisdizione contabile sulle controversie di cui trattasi non risulta essere stata attribuita in virtù dell'*interpositio legislatoris*, quanto "riconosciuta", concludendo sul punto che "*In definitiva, l'esegesi del sistema giurisdizionale*

[21] Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, 19 ottobre 2023, n.17/2023/RIS.
[22] Cfr. *ivi*, punti 10-28 della parte "in diritto".
[23] *Ivi*, punti 28 ss. della parte "in diritto".

interno, in conformità ai principi costituzionali e comunitari (art. 7 c.g.c., in particolare, con riferimento al principio di certezza del diritto, di predeterminazione del giudice e di tassatività delle norme sulla giurisdizione) mostra che (a) l'elenco ISTAT è una materia di contabilità pubblica in ragione dei suoi effetti sui conti nazionali e comunitari; (b) ai sensi dell'art. 23-quater, a questo giudice (nonostante la richiesta espressa del ricorrente) è precluso: (b.1.) disapplicare l'atto di ricognizione per consentire la produzione degli gli effetti comunitari, poiché a esso è consentito di giudicare "ai soli fini" (ossia ai soli effetti) del diritto interno, (b.2) e, di conseguenza, statuire con effetto di giudicato sullo status eurounitario di amministrazione pubblica, vincolando le parti a conformarsi a tale accertamento; (b.3.) individuare (cfr. artt. 34 c.p.c. e 106 c.g.c.) un diverso plesso giudiziario competente ad assicurare tale tutela.".
Sulla scorta delle argomentazioni sopra sintetizzate, le Sezioni riunite hanno quindi escluso *la giurisdizione generale e residuale per l'annullamento degli atti amministrativi a favore del G.A.* sulle controversie di cui trattasi e, di conseguenza, disapplicato *l'art. 23-quater del d.l. n. 137/2020* in base alla sentenza CGUE, Prima Sezione, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon, affermando la propria giurisdizione piena ed effettiva sulla materia *ai sensi del depurato art. 11, co. 6, c.g.c.*

3. La riespansione della giurisdizione amministrativa proposta dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione sono state investite dell'impugnazione della sentenza delle sezioni riunite della Corte dei Conti n.17/2023 per aver essa ritenuto ricompreso nella sua giurisdizione (anche) il potere di annullamento dell'elenco Istat in violazione, secondo la ricorrente, dell'art. 7 del c.p.a. e dell'art. 11 del c.g.c.. La Corte di cassazione con la sentenza in commento, pur avendo dichiarato inammissibile il ricorso ai sensi dell'art. 360 comma 3 c.p.c. in ragione della natura non definitiva della sentenza impugnata (vertente solo sulla questione di giurisdizione), ha affrontato *funditus* il riparto di giurisdizione tra giudice contabile e giudice amministrativo nella specifica materia dell'impugnazione dell'elenco Istat delle PA[24], ritenendo sussistenti i presupposti per l'enunciazione del principio di diritto ex art. 363 c.p.c.
Come anticipato in apertura del presente commento, la Corte di cassazione ha accolto un'opzione interpretativa dell'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020 alternativa e diversa rispetto a quella fatta propria dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, concludendo che per effetto della limitazione della giurisdizione contabile nelle controversie relative all'elenco Istat "*ai soli fini dell'applicazione della normativa sul contenimento della spesa pubblica*", non si è creato alcun vuoto di tutela, essendo rimessa alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, quale giudice naturale delle controversie in cui vengono in rilievo interessi legittimi, la tutela avverso l'impugnazione dell'elenco Istat. In altri termini, secondo le Sezioni Unite, l'art. 23 *quater* del d.l. d.l. n. 137 del 2020 dovrebbe intendersi come "*regola positiva di riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile*".
Una simile soluzione è frutto di un articolato ragionamento.
Le Sezioni Unite hanno, dapprima, rammentato che ai sensi del comma 1 dell'art. 97 Cost., come riformato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 "*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito*

[24] Cfr. Corte Cass. Sez. Un., n.3220/2024 cit., punto 7 dei Considerato in cui si legge che la questione controversa "*si incentra sull'esistenza o validità di un riparto di giurisdizione tra la Corte dei conti e il giudice amministrativo ai sensi dell'art. 23 quater d.l. 137/2020 in relazione all'impugnazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche da inserire nel conto economico consolidato, redatto dall'Istat in attuazione della disciplina eurounitaria contenuta nel SEC 2010 (Sistema dei conti economici integrati), previsto e regolato dal reg. n. 549/2013/UE ed inserito nella cornice normativa delineata da una pluralità di atti unionali (in specie, la direttiva 85/2011/UE e il reg. n.473/2013/UE*"

pubblico" e che, ai sensi dell'art. 2 lett. a) della Legge n. 243/2012, le pubbliche amministrazioni, tenute al rispetto dei predetti obblighi, sono quelle perimetrate dall'Istat ed indentificate in base al Sec 2010. Sotto tale profilo, pertanto, il Giudice ha implicitamente riconosciuto che la corretta formazione dell'elenco Istat afferisce alla materia della finanza pubblica come risultante dalla compenetrazione tra ordinamento giuridico europeo e nazionale, aggiungendo tuttavia che l'elenco Istat ha progressivamente assunto anche altre finalità quali quella "*solo*" di "*orientare l'individuazione della soggettività pubblica e non per finalità necessariamente contabili"*. Seppur non esplicitamente, la Corte di cassazione ha in tal modo precostituito la base del ragionamento successivo volto ad affermare la sussistenza della giurisdizione amministrativa su tali controversie: una volta riconosciuta la pluralità di finalità dell'elenco Istat, ulteriori e diverse rispetto a quelle afferenti alla "finanza pubblica" (che evoca il comma 2 dell'art. 103 Cost. sulla giurisdizione contabile sulle materie di contabilità pubblica, là dove intesa nel senso evolutivo di finanza pubblica[25]), si è difatti affermato che l'inclusione nell'elenco ha natura provvedimentale e che, almeno sino alla riforma del 2012[26], la tutela giurisdizionale avverso le impugnazioni dell'elenco Istat era stata assicurata dal giudice amministrativo. Dopo aver richiamato la sentenza della Cgue *Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon*, la Corte di cassazione (punti 14 ss.) ha ritenuto non condivisibile l'interpretazione formulata dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti rilevando che: a) ai sensi del comma 2 dell'art. 103 Cost. come interpretato dalla tradizionale giurisprudenza della Corte costituzionale, la giurisdizione contabile nelle "*materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*" non sarebbe dotata di "*di una assoluta, ma solo (…) tendenziale generalità (sentenza n. 102 del 1977, nonché sentenza n. 33 del 1986), in quanto essa è suscettibile di espansione in via interpretativa, quanto sussistono i presupposti soggettivi ed oggettivi della responsabilità per danno erariale, ma ciò solo "in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso (sentenza n. 642 del 1987)*": le Sezioni Unite hanno quindi richiamato la tradizionale giurisprudenza costituzionale secondo cui la definizione concreta delle materie di contabilità pubblica da attribuire alla Corte dei conti spetterebbe al legislatore e alla sua discrezionalità; b) l'art. 11 comma 6 lett. b) del Codice di giustizia contabile, come modificato dall'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020, nel delineare "*in positivo*" un più limitato ambito della giurisdizione esclusiva del giudice contabile, avrebbe "*espunto dalla competenza giurisdizionale della Corte dei conti l'applicazione della normativa europea*", essendo la giurisdizione limitata ai soli fini della normativa nazionale di spending review; c) a fronte della contrazione dell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, considerato che gli enti inseriti nell'elenco Istat sono titolari di una situazione giuridica soggettiva "*di interesse legittimo*", si sarebbe "*contestualmente riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo chiamato nell'ambito della sua giurisdizione generale di legittimità disciplinata dall'art. 7 c.p.a. (…) ad operare il vaglio della legittimità dell'azione amministrativa e la tutela degli interessi legittimi alla luce degli usuali vizi del provvedimento (…)*"; d) la riespansione della giurisdizione del giudice amministrativo, porterebbe altresì ad escludere la possibile lesione dell'autosufficienza del ricorso (rilevante come violazione dell'effettività della tutela secondo la giurisprudenza della Cgue) in ragione della autosufficienza della tutela di annullamento attribuita al giudice amministrativo; d) una simile soluzione non si porrebbe neanche in contrasto con la Costituzione in quanto "*non viene in rilievo una attribuzione necessaria del giudice contabile, ma una determinazione il cui ambito può essere disegnato, in concreto dal legislatore*", né si porrebbe il rischio di un contrasto tra giudicati in quanto la giurisdizione contabile avrebbe "*un oggetto differente (….) rispetto alla disciplina eurounionale*".

[25] Sul punto si tornerà *infra* par. 4.
[26] Vedi *supra* nota n. 6.

4. A mo' di conclusioni: le criticità, in una prospettiva costituzionale, della concorrente giurisdizione amministrativa sulle controversie in materia di elenco Istat

La questione di giurisdizione oggetto della sentenza in commento, pur nella sua specificità, in quanto relativa al contenzioso in materia di elenco delle pubbliche amministrazioni che concorrono alla definizione del conto economico consolidato redatto annualmente dall'Istat in applicazione dei criteri europei, solleva un delicato tema (che appare centrale nel ragionamento condotto dalle Sezioni Unite) di tenore costituzionale che è quello dell'esistenza o meno di una giurisdizione contabile esclusiva (nel senso di appartenente solo alla Corte dei conti) nelle materie "ontologicamente" di contabilità pubblica là dove dotate di una propria consistenza autonoma e autosufficiente (rispetto alla scelta del legislatore, ossia rispetto all'*interpositio legislatoris*). L'esito interpretativo a cui sono pervenute le Sezioni Unite della Corte di Cassazione - sulla base della tradizionale giurisprudenza della Corte costituzionale che si è sviluppata con riferimento alla giurisdizione contabile in materia di responsabilità per danno erariale[27] - è che spettando al legislatore la definizione dell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, l'art. 23 *quater* del d.l. n. 137/2020 ha solo sottratto, in esercizio della discrezionalità politica ad esso spettante, una porzione del contenzioso in materia di elenco Istat alla giurisdizione contabile, con conseguente riespansione - in base al criterio basato sulla natura delle situazioni giuridiche - della giurisdizione amministrativa sulle azioni di annullamento dell'elenco Istat nelle quali verrebbero in rilievo posizioni di interesse legittimo.
Una simile soluzione sollecita alcune riflessioni critiche sia in relazione al tenore e alla finalità dell'art. 23 comma 2 *quater* del d.l. n.137/2020, sia in una prospettiva di interpretazione "evolutiva" della nozione costituzionale di "contabilità pubblica" e, con essa, dell'ambito e natura della relativa giurisdizione contabile ex art. 103 comma 2 Cost., sia in relazione alla consistenza dell'interesse e delle situazioni giuridiche soggettive (costituenti il criterio di attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo ex art. 103 comma 1 Cost.) implicate nel relativo contenzioso.
Quanto al primo profilo, l'art. 23 *quater* del d.l. n. 137/2020 non ha modificato l'art. 11 del Codice di giustizia contabile nella parte in cui prevede che la giurisdizione della Corte dei conti sulla ricognizione annuale delle pubbliche amministrazioni ha natura esclusiva in quanto materia di contabilità pubblica ex art. 103 comma 2 Cost.. Si deve rammentare che l'art. 1, comma 196 della legge n.228 del 2012, quale norma attributiva della giurisdizione al giudice contabile nella materia che ci occupa, non si è limitata a trasferire un ambito di competenza dal plesso giurisdizionale amministrativo alla giurisdizione della Corte dei Conti (mantenendo inalterati poteri cognitivi e forme del rimedio giustiziale), ma al contrario, attraverso l'esplicito richiamo all'art. 103, comma 2 Cost., ha riconosciuto l'attinenza alle "materie di contabilità pubblica" delle questioni concernenti l'elenco delle amministrazioni pubbliche tenuto dall'Istat, espressamente qualificata come "giurisdizione esclusiva" dall'art. 11 comma 6 del c.g.c. Il riferimento testuale all'esclusività di tale giurisdizione in quanto afferente alla materia di "contabilità pubblica", non modificato dal d.l. 137/2020, depone nel senso di escludere la natura concorrente di altre giurisdizioni e quindi anche di quella amministrativa; nello stesso senso depone anche la lettura congiunta dei commi 1 e 2 dell'art. 23 *quater*, alla luce dei relativi lavori preparatori[28]: il primo comma dell'art. 23 *quater* del d.l. n. 137/2020 ha difatti sostituito alle decisioni giurisdizionali della Corte dei conti di espunzione di determinati soggetti dall'elenco ISTAT, il riconoscimento ex lege della loro natura di unità che, secondo i criteri i criteri del SEC

[27] Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale e della Corte di cassazione sulla portata dell'art. 103 comma 2 Cost., sia consentito rinviare a S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, *op. cit*., Cap. V, Sez. II, 280 ss.
[28] In questo senso, cfr. Corte Conti, Sez. Riun., sede giuri. Spec. Comp., Ordinanza n.5/2021 cit., punto 7.1. secondo cui "la *volontà del legislatore, come oggettivata nella disposizione in esame, sia quella di escludere qualsiasi sindacato sul conto consolidato dello Stato italiano, eliminando qualsiasi verifica sulla corretta individuazione degli enti che, essendo stati inclusi nell'elenco ISTA, concorrono alla sua determinazione*".

2010, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato: in altri termini, il legislatore (con una norma che ha il tenore di una norma-provvedimento) ha sterilizzato, con riguardo ai soggetti puntualmente indicati nell'elenco ivi accluso, le sentenze passate in giudicato della Corte dei conti che avevano invece espunto i predetti enti dell'elenco Istat, perché ritenuti privi dei requisiti per la loro qualificazione come pubbliche amministrazioni ai sensi del Regolamento 549/13/UE; il secondo comma ha, invece, limitato *pro futuro* i poteri di accertamento e decisori del giudice contabile al fine di rendere insensibile l'elenco Istat a decisioni di annullamento parziale dell'autorità giudiziaria. Si tratta di disposizioni normative chiaramente volte a preservare l'integrità dell'elenco Istat dalle decisioni di accoglimento delle domande giudiziali di annullamento *in parte qua* dell'elenco: da esse, emerge la volontà del legislatore di escludere in modo assoluto che l'esercizio dei poteri giurisdizionali (in astratto quindi anche del giudice amministrativo) possa condurre ad una modifica dell'elenco Istat.

Al riguardo, il ragionamento svolto dalle Sezioni Unite che, per superare il dato letterale (e pur riconoscendo le "indubbie ambiguità" del dato normativo), ha richiamato i principi elaborati dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 204/2010 secondo cui il legislatore può ampliare l'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo con "*riguardo a materie (in tal senso particolari) che, in assenza di tale previsione, comporterebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità*", non appare pienamente persuasivo. La richiamata giurisprudenza costituzionale, elaborata con riferimento all'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sui diritti soggettivi, per un verso non sembra possa superare il predetto dato testuale rimasto inalterato (sicché la *interpositio* legislatoris appare chiara nel senso di aver attribuito solo al giudice contabile le controversie sulla ricognizione annuale delle PA effettuate dall'Istat) e per altro verso non sembra poter in sé giustificare la ritenuta legittima sottrazione al giudice contabile delle controversie in materia di elenco Istat per fini diversi (ossia per fini "europei" secondo le locuzioni utilizzate dalla Cassazione) da quelli relativi all'applicazione della normativa in materia di spending review.

Tale ultima considerazione induce ad approfondire il secondo profilo, relativo ad una possibile interpretazione evolutiva dell'art. 103 comma 2 Cost. Si deve rammentare che ai sensi dell'art. 103 comma 2 della Costituzione "*La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*": il criterio di collegamento evocato dalle Sezioni Unite mediante il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004 potrebbe riguardare le "*altre materie specificate dalla legge"* rispetto alle quali l'*interpositio legislatoris* incontrerebbe il limite della loro afferenza alla materia della contabilità pubblica, ma anche la libertà nella definizione della loro ampiezza. Là dove, invece, un ambito ordinamentale abbia consistenza di materia di contabilità pubblica, la specificità della giurisdizione contabile nel disegno costituzionale di composizione del sistema giurisdizionale in una pluralità di plessi magistratuali, potrebbe condurre a ritenere che essa sia esclusiva, nel senso di unica, cioè tale da escludere il concorso con altre giurisdizioni. In dottrina si è invero sostenuto che l'esclusività della giurisdizione della Corte dei conti potrebbe argomentarsi quale portato della peculiare afferenza di un giudizio alla materia della contabilità pubblica in senso stretto: in altri termini, mentre per le materie di contabilità pubblica la giurisdizione contabile escluderebbe il concorso di altre giurisdizioni, per le materie solo collegate alla contabilità pubblica, la giurisdizione contabile potrebbe concorrere con le altre[29]. La tesi appare condivisibile in quanto conferisce uno specifico significato al comma 2 dell'art. 103 che, nella definizione dell'ambito materiale della giurisdizione contabile, distingue la giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica dalle altre individuate dalla legge. Distinzione questa che può trovare una ratio proprio nella esclusività della giurisdizione contabile sulle materie di contabilità pubblica in senso stretto e sulla,

[29] A. MANZIONE, *I principi del giudizio in materia di responsabilità amministrativa*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti, Giuffré, Milano, 2017, 73 ss.

invece, potenziale concorrenza della giurisdizione contabile con le altre giurisdizioni in caso di materie solo collegate alla prima.
Occorre quindi chiedersi se le controversie relative alla corretta perimetrazione del settore delle pubbliche amministrazioni che concorrono alla definizione del conto economico consolidato costituisca o meno una materia di contabilità pubblica in senso stretto, come tale sottratta alla concorrente giurisdizione del giudice amministrativo[30]. La delimitazione del perimetro dei soggetti qualificati come pubbliche amministrazioni in base al regolamento Sec 2010, coincide con l'ambito soggettivo di applicazione delle previsioni normative sugli obblighi di equilibrio di bilancio e di compartecipazione alla garanzia della sostenibilità del debito pubblico di matrice europea nonché costituzionale. Il punto è colto nella sentenza in commento, là dove essa fa riferimento sia al comma 1 dell'art. 97 Cost. come riformato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, sia alla legge rinforzata n. 243/2012 di attuazione del comma 6 dell'art. 81. Occorre ora trarne alcune conseguenze.
I soggetti ritenuti pubbliche amministrazioni ai sensi del Sec 2010 sono astretti dai predetti obblighi di finanza pubblica sicché non è revocabile in dubbio, proprio alla luce del comma 1 dell'art. 97 Cost., ma soprattutto del comma 6 dell'art. 81 Cost. letto in combinato disposto con l'art. 1 della legge n. 243/2012 di sua attuazione, che essi costituiscono il perimetro soggettivo di applicazione delle norme di finanza pubblica funzionali ad assicurare il rispetto degli obblighi assunti dallo Stato nei confronti dell'Unione europea quanto ad una sana e prudente gestione finanziaria, la cui violazione è idonea ad esporre lo Stato a forme di reazioni da parte dell'ordinamento sovranazionale (sub specie di apertura di una procedura di infrazione, rispetto alla quale è prodromico il controllo sui saldi di finanza pubblica derivanti dal conto economico consolidato). Come rilevato dalla recente dottrina, sulla scorta di una interpretazione evolutiva e dinamica, la nozione di "contabilità pubblica" di cui al comma 2 dell'art. 103 Cost., dovrebbe oggi essere intesa in accezione moderna come "finanza pubblica"[31]. Muovendo da tale moderna accezione della nozione contenuta nel comma 2 dell'art. 103 Cost., occorre chiedersi se questa materia non sia in realtà oggi (diversamente dall'epoca di entrata in vigore della Costituzione) sufficientemente definita nei suoi tratti distintivi oggettivi e soggettivi; si tratta, in altri termini, di verificare la possibilità, alla luce delle novità normative che hanno interessato il bilancio delle pubbliche amministrazioni e la gestione delle finanze pubbliche, di ricavare elementi a favore della auto-consistenza del comma 2 dell'art. 103 Cost. in relazione al tema specifico dell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni. Quanto al confine soggettivo, le nuove regole di finanza pubblica sana e sostenibile si impongono nei confronti dello Stato (art. 81 Cost.), delle amministrazioni territoriali (art. 119 Cost.), delle pubbliche amministrazioni in senso stretto (art. 97 co. 1 Cost.) e del plesso delle pubbliche amministrazioni finanziarie, inserite nell'elenco annuale dell'Istat ai fini della redazione del conto economico consolidato, di cui al combinato disposto degli art. 81, comma 6 Cost., art. 1 della l. n.243/2012 e art. 1 della l. n.196/2009. La combinazione delle disposizioni predette ha l'effetto di circoscrivere puntualmente (seppur con valutazioni periodiche in quanto rimesse agli accertamenti annuali compiuti dall'Istat) il perimetro soggettivo di applicazione delle regole sulla finanza pubblica che risulta, pertanto, oggi, puntualmente determinato. I tratti

[30] È indicativa dell'importanza del tema, la circostanza che le Sezioni Unite della cassazione, abbiano in più passaggi rilevato che l'elenco Istat avrebbe valore generale per la definizione della soggettiva pubblica e non solo in funzione della normativa nazionale ed europea in materia di finanza pubblica. In altri termini, la Corte sembra aver voluto escludere la "sola" afferenza di tali controversie alla materia della contabilità pubblica per "giustificare" ex post la ritenuta attribuzione della giurisdizione concorrente del giudice amministrativo.
[31] A. CAROSI, *Linee evolutive delle funzioni della Corte dei conti alla luce della recente giurisprudenza costituzionale,* atti Convegno su L'evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività. Giornata di studio in memoria di Salvatore Buscema, Roma, Corte dei conti 10 marzo 2016, in Riv. Corte dei conti, n. 3-4-2016, p. 459 ss.; G. COLOMBINI, *Brevi riflessioni sul debito e pubblico e giudice contabile*, *in questa Rivista*, 2019, 2, 7 ss. secondo cui nella nozione di contabilità pubblica rientrano le norme sul *"rispetto dei principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico introdotti dalla riforma costituzionale del 2012 per lo Stato, per le amministrazioni non territoriali e per gli enti territoriali (artt.81,97,117,119), a presidio della unitarietà della finanza pubblica*".

distintivi della materia della finanza pubblica, da intendersi come finanza pubblica allargata, sembrano quindi oggi "sufficientemente" individuati dalle norme introdotte con la riforma costituzionale n.1/2012, precludendo al legislatore ordinario di sottrarre il relativo controllo giurisdizionale alla Corte dei conti. In altri termini e alla luce delle considerazioni svolte, le controversie in materia di atti di ricognizione delle p.a. effettuate annualmente dall'Istat, in quanto afferenti alla materia della contabilità pubblica (intesa come finanza pubblica) come costituzionalmente definitiva per effetto delle previsioni normative sopra citate, sembrano quindi dover "naturalmente" appartenere, ai sensi del comma 2 dell'art. 103 Cost., alla giurisdizione della Corte dei conti, escludendo il concorso con altre giurisdizioni.

A sostegno di questa tesi sovvengono anche ulteriori argomenti: un primo basato sulla natura dell'interesse che viene in rilievo nelle controversie relative all'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni; un secondo relativo alla natura della situazione giuridica soggettiva fatta valere dalla parte che agisce in giudizio. Ed infatti, per un verso, l'interesse sotteso alla certezza delle qualificazioni basate sul rinvio dinamico all'elenco Istat, assurge ad interesse ordinamentale, la cui tutela postula l'esercizio di una giurisdizione di tipo oggettivo, che nel nostro ordinamento è costituita da quella della Corte dei conti[32] (nei giudizi avverso gli atti di ricognizione delle PA operati dall'Istat, l'interesse del singolo ente appare "l'occasione" per la tutela dell'interesse finanziario). L'unica forma di tutela giurisdizionale satisfattiva sotto il profilo dell'effettività dell'interesse ordinamentale, che si assicura mediante *"..una stabile certezza delle situazioni giuridiche ed economico finanziarie fondate sul rinvio dinamico all'elenco*"[33], è quella di una giurisdizione piena e di merito di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo ad una determinata unità istituzionale. Essa assicura, difatti, attraverso la cognizione diretta sui requisiti fissati dalla legge ai fini dell'inclusione nell'elenco, il richiesto grado di certezza in ordine al perimetro dei soggetti qualificati come pubbliche amministrazioni in base al Sistema statistico europeo; con la conseguenza che l'accertamento del giudice crea una situazione di certezza (seppur valevole per l'anno) in ordine al perimetro soggettivo del "settore pubblico all'allargato" in ambito finanziario; ciò contrariamente a quanto accadrebbe in caso di annullamento parziale dell'elenco ad opera del giudice amministrativo, dal quale discenderebbe – quale effetto proprio delle sentenze rese in sede di giurisdizione generale di legittimità – solo un effetto conformativo, che lascerebbe aperti margini più o meno ampi di manovra all'amministrazione in sede di riedizione del potere, consentendo, in astratto, previo emendamento dei vizi riscontrati nel procedimento, il reinserimento dell'ente all'interno dell'elenco, "ora per allora". Per altro verso, l'inserimento di un ente all'interno dell'elenco Istat assume valore costitutivo di uno status[34], inteso come condizione da cui derivano un complesso di situazioni

---

[32] Cfr. A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *Interessi della collettività e tutela della finanza pubblica: due facce della stessa medaglia, in La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica*, Atti del LXIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 21, 22, 23 settembre 2017, Giuffré, Milano, 2018, 19-28

[33] Corte Conti, Sez. riun., 13/2014.

[34] Si v. Corte conti, Sez. riun., 19 giugno 2020, n. 17/2020/RIS, in cui si legge che "*la situazione giuridica soggettiva, posta in gioco, non è di interesse legittimo, bensì una situazione giuridica a carattere assoluto, consistente in uno status*" ovverosia nella "*qualificazione di una istituzione come 'pubblica amministrazione' che concorre alla formazione del conto economico consolidato e, con l'osservanza di specifiche norme di finanza pubblica, al coordinamento finanziario della Repubblica rispetto agli impegni comunitar*i", da ciò derivando che "*il bene della vita e il tipo di relazione soggettiva evocata con il ricorso, attengono al Bilancio, quale 'sistema di informazioni' funzionale alla sintesi e alle scelte di allocazione delle risorse, (C. cost. sent. n. 184/2016) ed in particolare alla certezza della perimetrazione del bilancio della Repubblica (art. 114 Cost.), rilevante nel sistema delle relazioni con l'Unione europea*"; di qui "*l'interesse ad un'azione di accertamento per la quale non è richiesta la stessa concretezza e attualità che è richiesta per gli interessi legittimi e per situazioni giuridiche soggettive relative (…) il 'pregiudizio' che muove l'interesse al ricorso (alle SS.RR.) è […] l'incertezza che deriva per chi agisce, rispetto agli oneri di solidarietà e di coordinamento che sono connessi al concorso dei soggetti dell'ordinamento al bilancio pubblico"; in ragione del carattere esclusivo e pieno della giurisdizione contabile la Corte dei Conti deve «assicurare una tutela piena ed effettiva al ricorrente e, per questa via,*

giuridiche attive e passive; detto status è quello di pubblica amministrazione (o meglio, di pubblica amministrazione ai fini della finanza pubblica), dal quale discendono obblighi e vincoli ricadenti sugli enti che vi figurano iscritti, come tali potenzialmente pregiudizievoli. In altri termini e più chiaramente, in simili controversie viene in rilievo la corretta attribuzione ad un ente della qualificazione giuridica pubblica per effetto dell'accertamento della sussistenza dei requisiti, nelle specie di derivazione europea, all'uopo richiesti.

Così ricostruita la vicenda in esame, sembra difficile ritenere, come invece affermato dalle Sezioni Unite nella sentenza in commento, che in siffatte controversie vengano in rilievo meri "interessi legittimi" sui quali si radica la giurisdizione amministrativa. La vicenda difatti non pare riducibile all'alternativa tra interesse legittimo/diritto soggettivo, quale criterio attributivo della giurisdizione, rispettivamente amministrativa e ordinaria, venendo, piuttosto, in rilievo un *tertium genus*, cioè quello dell'accertamento di uno "status", rispetto al quale le sottese esigenze di tutela (segnatamente l'esigenza di accertamento incontrovertibile, seppur necessariamente transeunte, della qualità giuridica di pubblica amministrazione in senso finanziario) postulano una cognizione giurisdizionale che non sia limitata al vaglio della legittimità del procedimento valutativo condotto, ma che si estenda alla sussistenza o insussistenza dei presupposti per l'attribuzione dello status di p.a. Né la sentenza in commento ha motivato sulle ragioni per le quali nelle controversie avverso l'elenco Istat verrebbe in rilievo una posizione giuridica di interesse legittimo[35], pur a fronte di una consolidata giurisprudenza del giudice contabile che ha ricostruito l'interesse sotteso a siffatte controversie in termini di "status". Sicché l'affermazione secondo cui in base alla natura dell'interesse sotteso dovrebbe riespandersi la giurisdizione amministrativa generale di legittimità, appare piuttosto un *escamotage* per introdurre un nuovo riparto di giurisdizione tra Corte dei conti e giudice amministrativo basato, non già sulla natura della posizione soggettiva sottesa, bensì su "materia residuale": criterio, tuttavia, non coperto dalla Costituzione.

Neppure appare pienamente convincente la tesi sostenuta dalla Corte di cassazione in ordine all'assenza di criticità, *sub specie* di potenziale contrasto tra giudicati (ossia quello contabile e quello amministrativo), stante il differente "oggetto" delle controversie (l'uno relativo alla disciplina nazionale in materia di contenimento della spesa pubblica, l'altro invece esteso alle fonti europee): il ragionamento omette di considerare che tanto la Corte dei conti, quanto il giudice amministrativo, sarebbero chiamati a valutare la ricorrenza in capo al ricorrente dei requisiti per essere incluso nell'elenco Istat in base ai criteri del Sec 2010. Vero è che un simile accertamento da parte del giudice amministrativo sarebbe mediato dai motivi di impugnazione "a critica vincolata" in quanto necessariamente relativi ad uno dei tre vizi di illegittimità del provvedimento, ma nella prassi (soprattutto attraverso il vizio dell'eccesso di potere e delle sue figure sintomatiche) esso (come dimostra il contenzioso anteriore al 2012) sarà comunque portato a valutare, entro i limiti del proprio sindacato, il corretto accertamento da parte dell'Istat della ricorrenza in capo all'ente dei criteri di matrice europea per essere qualificato come PA; esattamente lo stesso accertamento a cui sarebbe chiamato - stavolta attraverso un ben più pregnante sindacato di merito - il giudice contabile, sebbene "*ai soli fini dell'applicazione della normativa in materia di contabilità pubblica*", con conseguente

---

ripristinare la certezza sul 'bene pubblico' del Bilancio (Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017, n. 80/2017 e n. 49/2018 nonché Cons. Stato, Sez. IV, sentenze nn. 2200 e 2201/2018)", anche mediante l'annullamento parziale dell'elenco".

[35] Le Sezioni Unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 30220/2024, si riferiscono semplicisticamente alla giurisprudenza amministrativa anteriore all'art. 1 co. 196 della legge n. 228/2012 che, per assicurare una qualche forma di tutela agli enti inseriti nell'elenco Istat, aveva affermato la natura provvedimentale di quest'ultimo con conseguente ammissibilità dell'azione di annullamento nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità su interessi legittimi spettanti al GA. La predetta giurisprudenza è stata tuttavia superata proprio dalla norma del 2012 attributiva della giurisdizione contabile: la devoluzione alla Corte dei conti, sezioni riunite, in speciale composizione ed unico grado, costituisce difatti la naturale conseguenza della qualificazione sostanziale dell'interesse sotteso alle controversie di cui si tratta di una qualità giuridica (*status*) non riducibile ad un interesse legittimo di natura oppositiva.

palese rischio di contrasto tra giudicati; né potrebbe validamente affermarsi (come si legge nella sentenza in commento) che sarebbe preclusa (anche solo in via incidentale) al giudice contabile l'applicazione del diritto europeo (segnatamente del Regolamento 549/13/UE e della Direttiva 85/2011/UE): una simile conclusione (tenuto conto della derivazione europea della normativa di cui trattasi, rispetto alla quale, per le ragioni anzidette, non appare percorribile una netta scissione dei profili di diritto interno da quelli europei), si porrebbe in frontale contrasto con il noto principio del primato del diritto sovranazionale. Infine, la tesi sviluppata nella sentenza in ordine alla autosufficienza dell'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo (argomento che ha consentito di escludere una potenziale violazione del diritto europeo, come interpretato dalla Cgue) rende in sostanza inutile l'art. 23 *quater* comma 2: in altri termini, una volta riconosciuto il concorso della giurisdizione amministrativa sulla controversie in materia di elenco Istat e in particolare la sola competenza del giudice amministrativo ad annullare il predetto elenco, la residuale giurisdizione contabile, ai soli fini della normativa in materia di spending review, diventerebbe inutile essendo sufficiente, per ottenere l'annullamento per ogni scopo dell'elenco, adire il giudice amministrativo.
In conclusione, la soluzione interpretativa in punto di concorso tra giurisdizione della Corte dei conti e giurisdizione amministrativa formulata dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione solleva molte criticità sia di tenore costituzionale, sia sotto il profilo applicativo. Come si è avuto modo di rilevare già in altra occasione[36], considerata la rilevanza e importanza dei temi sollevati dall'art. 23 *quater* del d.l. n. 137/2020, non può escludersi un intervento della Corte costituzionale sia in ordine all'esistenza di una giurisdizione generale ed esclusiva della Corte dei conti sulle controversie relative alla corretta perimetrazione delle PA ai fini della finanza pubblica, sia in relazione alla difficile assimilabilità delle situazioni giuridiche soggettive vantate nelle predette controversie ad interessi legittimi.

[36] S. CALDARELLI, *Elenco Istat delle PA e giurisdizione della Corte dei Conti: i confini soggettivi della finanza pubblica alla luce delle misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, *op. cit*., 416 ss.

LA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITA' E CRESCITA: SFIDE E OPPORTUNITA' PER L'ECONOMIA EUROPEA[1]

di Francesco Conte[*]
Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico
Università degli Studi di Roma Tor Vergata – Facoltà di Giurisprudenza

SOMMARIO

1. Introduzione
2. Il contesto evolutivo del Patto di Stabilità e Crescita
3. Le principali innovazioni del nuovo Patto: Il "Braccio preventivo"
4. Il rafforzamento del "Braccio correttivo"
5. La nuova architettura della "Sorveglianza" macro-fiscale
6. La crescita sostenibile e resiliente
7. Considerazioni finali: critiche e sfide aperte

ABSTRACT

Il presente elaborato ha l'obiettivo di analizzare le nuove regole di governance economica europea e il loro impatto sul coordinamento delle politiche fiscali e di bilancio. L'obiettivo è valutare se queste riforme possano garantire maggiore flessibilità e sostenibilità nella gestione economica, ponendo particolare attenzione all'utilizzo della spesa primaria netta come nuovo strumento di programmazione economica pluriennale per il monitoraggio del debito pubblico. L'elaborato discute inoltre le implicazioni di queste nuove regole per gli Stati membri, analizzando le criticità legate alla loro applicazione e la loro capacità di affrontare le disuguaglianze macroeconomiche tra i diversi Paesi dell'Unione Europea.

Reform of the Stability and Growth Pact: Challenges and Opportunities for the European Economy

The subject of this paper is to analyze the new rules of European economic governance and their impact on the coordination of fiscal and budgetary policies. The primary focus is to evaluate whether these reforms can provide greater flexibility and sustainability in economic management, with particular emphasis on the use of net primary expenditure as a new multiannual economic planning tool for monitoring public debt. Additionally, this paper explores the implications of these rules for EU member States, highlighting the challenges associated with their implementation and their potential to address macroeconomic disparities among the different countries within the European Union.

1. Introduzione

La recente riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), sancita attraverso l'adozione del Regolamento (UE) 2024/1263, del Regolamento (UE) 2024/1264 e della Direttiva (UE) 2024/1265, costituisce una tappa fondamentale nella trasformazione della *governance* economica dell'Unione Europea.[2]

Questa riforma, di carattere organico e strutturale, è il risultato di un lungo e articolato processo di riflessione, che ha coinvolto le principali istituzioni europee e nazionali, studiosi e decisori politici, chiamati a confrontarsi con l'evidente inadeguatezza del preesistente sistema di sorveglianza economica incapace di adattarsi alla mutevole congiuntura economica nonché nel far fronte alle sfide poste in essere dalla crescente complessità e interdipendenza degli assetti economici globali.[3]

[1] L'articolo viene pubblicato a seguito di referaggio aperto da parte della Direzione editoriale.

* Il presente contributo è stato redatto in occasione del panel di approfondimento sulla recente riforma del Patto di Stabilità e Crescita, organizzato dal Professor Luigi Fiorentino e dalla Professoressa Rita Perez, ai quali desidero esprimere un sentito ringraziamento per l'invito a partecipare.

[2] Per ulteriori approfondimenti riguardanti la riforma del Patto di Stabilità e Crescita si veda in questo *Fascicolo*, O. CHESSA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*; R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita e le nuove regole fiscali dell'Unione*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, pp. 594 ss.

[3] Cfr. A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much ado about (almost) nothing?*, in Diritti Comparati, 2024, pp. 1 ss.

Il dualismo esistente tra la sovranità fiscale degli Stati membri e il controllo esercitato dalle istituzioni sovranazionali, ha messo in luce l'urgenza di superare un approccio eccessivamente centralizzato e rigido, che aveva caratterizzato la fase iniziale dell'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC).[4]

A tale scopo, il nuovo *corpus* normativo, entrato in vigore il 30 aprile 2024, introduce significativi cambiamenti attraverso l'adozione di nuovi regolamenti e direttive volti a rispondere alle criticità emerse durante le crisi economiche degli ultimi due decenni.[5] Esso non si limita a confermare i vincoli quantitativi preesistenti, ma introduce una serie di meccanismi di sorveglianza sovranazionale progettati per garantire un'efficace supervisione del bilancio pubblico degli Stati membri, favorendo al contempo un maggiore allineamento con le politiche economiche dell'Unione Europea. Tra le novità più rilevanti, emerge la volontà di superare la semplice osservanza formale delle regole numeriche, per concentrarsi sul rispetto sostanziale dei parametri, in modo da assicurare una sostenibilità di lungo termine. Tuttavia, ciò che contraddistingue questa riforma è la radicale revisione dell'assetto istituzionale e procedurale che disciplina la gestione delle finanze pubbliche, rendendo più coerente l'intervento europeo con le realtà economiche e sociali odierne.[6]

Le modifiche introdotte rispondono dunque all'esigenza di adattare il quadro normativo europeo alle nuove realtà economiche e sociali, dopo anni di crisi finanziarie, pandemiche e geopolitiche, che hanno messo a dura prova i sistemi economici degli Stati membri.[7] Si tratta di una trasformazione strutturale, che ripensa la gestione della finanza pubblica e la sorveglianza macroeconomica, bilanciando il tradizionale rigore finanziario con la necessità di stimolare una crescita sostenibile e inclusiva.

2. Il contesto evolutivo del Patto di Stabilità e Crescita

Il PSC, introdotto nel 1997 con il Trattato di Amsterdam, era nato come strumento di sorveglianza multilaterale, volto a garantire la stabilità economica dei Paesi membri dell'Unione monetaria.

La filosofia di fondo del PSC era improntata sulla necessità di prevenire disavanzi eccessivi e mantenere la sostenibilità del debito pubblico, attraverso il rispetto di criteri di convergenza stringenti, criteri che sono stati sanciti dal Trattato di Maastricht e ulteriormente specificati dal protocollo sui disavanzi eccessivi. [8]

Basato su parametri chiari e vincolanti, quali il rapporto deficit/PIL non superiore al 3% e il rapporto debito/PIL non superiore al 60%, il PSC rispecchiava la logica dell'integrazione economica comunitaria, finalizzata a evitare che le politiche fiscali espansive adottate a livello nazionale potessero generare rischi di destabilizzazione per l'intera Unione monetaria. In particolare, le regole fiscali rigide imposte dal PSC si inserivano nella prospettiva di mantenere la stabilità macroeconomica ritenuta essenziale per il corretto funzionamento del mercato interno e per prevenire il rischio di comportamenti opportunistici da parte degli Stati membri.[9]

---

[4] Cfr. R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita e le nuove regole fiscali dell'Unione*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, pp. 594 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze, 4/2001, pp. 559 ss.; R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 7/2005, pp. 777 ss.

[5] C. GEORGIOU, *Europe's 'Hamiltonian moment'? On the political uses and explanatory usefulness of a recurrent historical comparison*, 2022, Economy and Society, 51/2022, p. 138

[6] G. GUZZETTA, *Il circuito Parlamento-Governo-Corte dei conti dopo la riforma dell'art. 81 Cost. e il ruolo del "Fiscal council"*, in Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, promosso da Provincia di Lecco, Corte dei Conti, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, Milano, 2013, p. 494.

[7] F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, pp. 144 ss.

[8] Art. 99 del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

[9] Nello specifico, il Patto di Stabilità e Crescita imponeva agli Stati membri l'obbligo di predisporre programmi di stabilità finalizzati al conseguimento di obiettivi di medio termine, i quali dovevano tendere al pareggio di bilancio o, in alcuni casi, alla realizzazione di un avanzo, salvo l'insorgere di particolari condizioni di difficoltà economica o finanziaria. Per assicurare il perseguimento degli obiettivi delineati nel Patto di Stabilità e Crescita, venne implementato un complesso

L'applicazione di tali norme, all'interno di un quadro economico caratterizzato da un'eterogeneità crescente tra gli Stati membri, ha ben presto evidenziato le sue criticità. Da un lato, la rigidità nel rispetto dei parametri stabiliti a livello europeo ha limitato fortemente la possibilità di adattamento alle specificità nazionali, impedendo margini di negoziazione o discrezionalità.[10] Dall'altro, tale rigidità si è rivelata particolarmente inadeguata nel fronteggiare le ripetute crisi finanziarie, le quali hanno messo in luce l'incapacità del sistema di rispondere efficacemente alle dinamiche congiunturali e alle esigenze dei singoli Stati.

In particolare, la crisi economico-finanziaria degli anni 2007-2008, originata dal crollo del mercato dei mutui *subprime* negli Stati Uniti e rapidamente diffusasi a livello globale, ha messo in evidenza l'inadeguatezza delle disposizioni contenute nel PSC, le quali si sono rivelate non solo inadatte a rispondere efficacemente alle nuove esigenze poste dal contesto economico emergente, ma anche insufficienti a prevenire e a gestire squilibri macroeconomici che potevano avere ripercussioni sistemiche su scala continentale.[11] Gli interventi intrapresi dagli Stati membri per cercare di fronteggiare il dissesto delle banche e delle compagnie assicurative, nonché per stimolare la ripresa economica, hanno comportato un significativo "sbilanciamento" sul versante finanziario con conseguente incremento dei disavanzi di bilancio e una crescente esposizione al debito pubblico.[12] Questo ha innescato una crisi del debito sovrano, con il rischio, in alcuni casi, di insolvenza degli stessi Stati sovrani.[13] Le ripercussioni di tale crisi hanno assunto una portata istituzionale, rendendo evidente la necessità di una revisione radicale della *governance* economica e finanziaria non solo a livello europeo, ma anche a livello globale.[14]

In questo contesto, è emersa l'urgenza di riformare gli strumenti normativi esistenti, al fine di dotare l'Unione Europea di meccanismi più efficaci per garantire la stabilità finanziaria, prevenire nuovi shock sistemici e salvaguardare la tenuta complessiva del sistema economico internazionale.

---

sistema di sorveglianza multilaterale, che vedeva la partecipazione attiva della Commissione europea e dei governi nazionali. Questo meccanismo di controllo era strutturato non solo per monitorare l'andamento delle politiche economiche nazionali rispetto ai parametri europei, ma anche per promuovere un coordinamento più efficace tra gli Stati membri. La sorveglianza era ulteriormente rafforzata da una cooperazione istituzionalizzata tra gli Stati, volta a garantire l'osservanza delle norme riguardanti il debito pubblico e il deficit. In tal modo, l'Unione Europea mirava a consolidare un sistema di *governance* economica integrata, dove le singole scelte fiscali nazionali venivano monitorate e corrette in una prospettiva sovranazionale, assicurando la stabilità finanziaria complessiva dell'area euro. Questa struttura non solo favoriva la trasparenza, ma contribuiva a prevenire eventuali squilibri macroeconomici che avrebbero potuto compromettere la tenuta dell'Unione. Tale disposizione trova espressa menzione nella Risoluzione del Consiglio europeo relativa al Patto di stabilità, adottata ad Amsterdam il 17 giugno 1997 (97/C 236/01), così come nel Protocollo sui disavanzi eccessivi, allegato al Trattato di Maastricht. In ambito dottrinale, si può fare riferimento all'analisi di R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita e le nuove regole fiscali dell'Unione*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, pp. 594 ss.

[10] G. DELLA CANANEA, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 2/2004, pp. 221 ss.

[11] In particolare, il principio dell'austerità, insito nelle disposizioni del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), si rivelava in netto contrasto con la necessità di politiche fiscali espansive, indispensabili in un contesto caratterizzato da recessione economica e da un rapido deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro. Per un approfondimento sulla crisi economica e sugli strumenti di intervento adottati sia dagli Stati membri che dall'Unione Europea per contrastarla, si rimanda ai contributi di A. AVERARDI, E. ROTOLO, *Dalla crisi economica del settore privato alla crisi degli Stati: strumenti di intervento a livello nazionale, regionale e globale*, in L. TORCHIA (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2012, pp. 265-299; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, cit., pp. 383-424; L. TORCHIA, *In crisi per sempre? L'Europa fra ideali e realtà*, in Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 3/2016, pp. 617-620.

[12] M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2017, pp. 623 ss.; G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in Giorn. dir. amm., 2012, p. 461.

[13] G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 461; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in Quaderni Costituzionali, 32/2012, pp. 9 ss.; E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in Pol. dir., 2013, pp. 499 ss.

[14] G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, op. cit., p. 11; G. NAPOLITANO, *The 'puzzle' of global governance after the financial crisis*, in Aa.Vv., *Global Administrative Law: An Italian Perspective, European University Institute*, 2012, pp. 31 ss.

Tale consapevolezza ha portato all'adozione di misure volte a rafforzare progressivamente i vincoli sovranazionali imposti alla gestione dei conti pubblici nazionali. Questi vincoli si sono manifestati tanto attraverso l'intensificazione delle disposizioni "interne" al diritto dell'Unione Europea, quanto mediante l'introduzione di strumenti giuridici "esterni", capaci di incidere in modo diretto e sostanziale sull'assetto delle finanze pubbliche degli Stati membri, nella prospettiva di una maggiore convergenza e disciplina fiscale.[15]

Sul versante del diritto dell'Unione Europea, occorre fare riferimento ai c.d. *Six Pack*[16] e nel *Two Pack*[17], veri e propri "pacchetti" di regolamenti e direttive comunitarie volti a rafforzare i vincoli di bilancio e a garantire parametri più stringenti per i controlli finanziari. Questi atti hanno segnato una significativa evoluzione nell'armonizzazione delle politiche fiscali e nella sorveglianza multilaterale all'interno dell'Unione, con l'obiettivo di realizzare un coordinamento ex ante delle politiche economiche e la convergenza delle prestazioni economiche degli Stati membri.[18]

Parallelamente, a livello extracomunitario, si sono sviluppati strumenti altrettanto incisivi, tra cui il cosiddetto "Patto Euro Plus"[19] del 2011, il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, comunemente noto come *Fiscal Compact*[20], e il Meccanismo

[15] G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3/2019, pp. 740 ss.

[16] Gli atti che costituiscono il Six Pack sono i seguenti: i) Regolamento (UE) n. 1173/2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; ii) Regolamento (UE) n. 1174/2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; iii) Regolamento (UE) n. 1175/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; iv) Regolamento (UE) n. 1176/2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; v) Regolamento (UE) n. 1177/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; vi) Direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Sul Six Pack Europeo si v. G. BIZIOLI, *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del patto europeo di stabilità e crescita*, in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 1/2012, pp. 121-135.

[17] Gli atti che costituiscono il Two Pack sono il Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, e 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.

[18] M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2013, p. 186; G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in Rivista della Corte dei Conti, cit., 2013, p. 411; R. PEREZ, *La crisi del debito sovrano*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 3/2016, pp. 669 ss.; in particolare, la creazione del cosiddetto "Six Pack" e del "Two Pack" rispose alla necessità di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio tra gli Stati membri. Il "Six Pack", introdotto nel 2011, rappresentò una risposta significativa alla crisi, con misure volte a rafforzare la sorveglianza macroeconomica, e la prevenzione di squilibri economici eccessivi, mentre il "Two Pack" del 2013 rafforzò ulteriormente il controllo preventivo sulle finanze pubbliche degli Stati membri. Queste riforme ampliarono il semestre europeo e introdussero procedure di monitoraggio più dettagliate e rigorose.

[19] Il Patto Euro Plus rappresenta un accordo politico attraverso il quale gli Stati membri dell'area euro, insieme ad alcuni altri Stati dell'Unione Europea, hanno assunto l'impegno di recepire nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali – mediante modifiche costituzionali o attraverso specifiche disposizioni legislative – le norme fondamentali del Patto di Stabilità e Crescita. Questo accordo, volto a rafforzare ulteriormente la disciplina fiscale e la stabilità macroeconomica, fu adottato dal Consiglio europeo nelle sessioni del 24 e 25 marzo 2011. Il Patto venne sottoscritto dai Capi di Stato o di governo dei Paesi appartenenti alla zona euro, e vi aderirono, altresì, alcuni Stati non appartenenti all'Eurozona, tra cui Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia e Romania. L'obiettivo principale di questo accordo era di promuovere un coordinamento più stretto delle politiche economiche e fiscali all'interno dell'Unione, al fine di assicurare la convergenza delle economie nazionali verso un modello di crescita sostenibile e stabile, prevenendo future crisi finanziarie e promuovendo la competitività degli Stati membri aderenti.

[20] Il *Fiscal Compact*, formalmente denominato Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e *Governance* nell'Unione Economica e Monetaria (TSCG), è un accordo intergovernativo sottoscritto nel marzo 2012 da 25 Stati membri dell'Unione Europea, con l'esclusione di Regno Unito, Repubblica Ceca e Croazia. Tale patto costituisce uno dei pilastri fondamentali della risposta europea alla crisi del debito sovrano, che colpì duramente vari Paesi dell'Eurozona, come Grecia, Irlanda e Portogallo. Il *Fiscal Compact* prevede una serie di regole stringenti, comunemente note come "*golden*

Europeo di Stabilità (MES)[21], meglio conosciuto come Fondo salva-Stati. Tali strumenti hanno introdotto regole ulteriormente restrittive in materia di finanza pubblica, rafforzando il quadro di sorveglianza e stabilità economica a livello sovranazionale.

Le riforme normative sopra menzionate hanno trovato un riflesso importante nell'ordinamento interno, con l'adozione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto il Principio del Pareggio (*rectius*: equilibrio)[22] di bilancio nella nostra Carta costituzionale.[23] Tale intervento ha comportato, tra l'altro, la sostituzione dell'art. 81 Cost., e l'inserimento di un nuovo comma all'art. 97 Cost. quale "colonna portante"[24] della riforma costituzionale, imponendo a tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea.[25] Le modifiche

rules", che mirano a consolidare il principio del pareggio di bilancio all'interno dell'ordinamento giuridico degli Stati membri. In particolare, il trattato impone l'equilibrio tra entrate e uscite nei bilanci pubblici nazionali, stabilendo che tale equilibrio si consideri raggiunto qualora il disavanzo strutturale di uno Stato non superi l'obiettivo a medio termine specifico per ciascun Paese. Per la maggior parte degli Stati membri, il deficit strutturale non può eccedere lo 0,5% del prodotto interno lordo (PIL). Per quei Paesi che, come l'Italia, presentano un debito pubblico elevato, il *Fiscal Compact* introduce ulteriori vincoli: essi sono obbligati a ridurre il loro rapporto debito/PIL fino al limite del 60%, con una riduzione annuale del debito pari a un ventesimo della parte eccedente tale soglia. Questo meccanismo è finalizzato a garantire un percorso di riduzione del debito in modo graduale ma costante, assicurando così la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo termine. L'importanza del *Fiscal Compact* risiede nella sua natura vincolante e nella sua capacità di integrare le normative fiscali nazionali con quelle dell'Unione Europea, rafforzando i vincoli di bilancio a livello sovranazionale. Tale accordo rappresenta, inoltre, una componente essenziale del quadro più ampio della *governance* economica europea, affiancandosi ad altri strumenti come il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES). Per un'analisi dettagliata e una ricostruzione degli eventi che hanno portato all'adozione del *Fiscal Compact*, si rinvia ai contributi di A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in Dir. Un. Eur., 2/2012, p. 323.; L. S. ROSSI, *"Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in Dir. Un. Eur., 2/2012, p. 293; M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia*, Napoli, 2021, pp. 159 ss.

[21] Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), noto anche come Fondo Salva-Stati, è un'organizzazione internazionale istituita nel 2012 dai Paesi dell'Eurozona con sede in Lussemburgo. Il MES è uno strumento di gestione delle crisi economiche e finanziarie, creato per sostituire i precedenti strumenti temporanei (Fondo europeo di stabilità finanziaria, FESF, e Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, MESF) e fornire un meccanismo permanente di assistenza finanziaria per i Paesi dell'Eurozona in difficoltà.

[22] F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione Europea*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, p. 614; F. CONTE, *Il principio di risultato e di digitalizzazione nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, in Amministrativ@mente, 3/2024, p. 1298.

[23] Cfr. G. DELLA CANANEA, *Dal pareggio del bilancio all'equilibrio della finanza pubblica*, in *Corte Costituzionale. Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, 2019, pp. 241 ss.; M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 158 ss.; A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in Enc. Dir., Annali VII, 2014, pp. 167 ss.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, ivi, pp. 89 ss.; R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in Giorn. Dir. Amm., 2012, pp. 929 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in Rivista AIC, 3/2012, pp. 10 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in Rivista AIC, 3/2016, pp. 27 ss.; S. CIMINI, *Gli equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, Relazione dell'Autore nel seminario "Ordinamento giuridico e finanza pubblica" on-line, Spisa, il 15 maggio 2020, p. 12.

[24] D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in Riv. AIC, 2/2012, p. 3; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, ivi, 3/2012, p. 9; D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in Quad. cost., 2012, p. 112, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in Riv. AIC, n. 1/2014, 5; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in Quad. cost., 2014, p. 58.

[25] Senza dubbio, la riforma costituzionale del 2012 ha messo in luce due dimensioni fondamentali della pubblica amministrazione: una di carattere "finanziario", espressa nel primo comma dell'art. 97 della Costituzione, e una di carattere "amministrativo", disciplinata nel secondo comma dello stesso articolo; sul punto si v. S. CIMINI, *Gli equilibri di finanza pubblica,* cit., p. 13; G. COLOMBINI, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost.*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, cit., pp. 381 ss.; sul principio di sostenibilità del debito sancito nell'articolo 97 della Costituzione si v. G. PESCE, *La sostenibilità del debito pubblico*

costituzionali hanno così recepito e integrato, nell'ordinamento interno, l'architettura normativa sovranazionale, segnando un superamento delle tradizionali interpretazioni einaudiane[26] che tendevano a negare l'esistenza di un vincolo giuridico di bilancio all'interno del sistema italiano, un vincolo che, attraverso tali interventi, è stato formalizzato e consolidato in linea con le esigenze di sostenibilità e rigore richieste dall'attuale contesto economico.[27] Tali cambiamenti si collocano nell'ambito di una più ampia strategia volta a garantire una gestione responsabile delle finanze pubbliche, rispondendo alle pressioni esercitate dall'Unione Europea affinché gli Stati membri adottassero misure strutturali e stringenti capaci di assicurare la sostenibilità del debito pubblico e la stabilità economica nel lungo periodo.[28]

Tuttavia, nonostante le integrazioni introdotte dal legislatore europeo, non si riuscì a risolvere del tutto il problema della rigidità delle regole fiscali, rivelando così un duplice ordine di ostacoli di natura strutturale che continuavano (e continuano) a vincolare il legislatore nelle scelte di politica economica. Da un lato, si ravvisa un limite di carattere "sociale", legato alla prevalenza della tutela degli interessi finanziari su quelli di altra natura[29], evidenziando come la tutela e la realizzazione dei diritti sociali risulta sempre più subordinata a vincoli di natura finanziaria, compromettendone il loro pieno (ed effettivo) riconoscimento.[30] Dall'altro lato, si individua un limite di carattere "procedurale", derivante dall'assenza di un'adeguata flessibilità nella gestione delle politiche di bilancio, rendendo difficile per gli Stati membri adattare efficacemente le proprie strategie economiche alle diverse fasi del ciclo economico e limitando così la loro capacità di reazione dinanzi alle crisi economiche. *L'austerity*[31]*,* in tal senso*,* continuava a rappresentare il principio guida dominante nelle politiche

della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2/2015, pp. 531-580.

[26] Cfr. S. PAJINO, G. RIVOSECCHI, *Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio, tra regole e principi*, in Bilancio Comunità Persona, 1/2022, pp. 169 ss.; F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Napoli, 2022, p. 15; M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia*, Napoli, 2021, p. 160; in particolare, «in sede di Assemblea Costituente, il tema delle regole costituzionali in materia di finanza pubblica fu oggetto di approfondito dibattito all'interno della Seconda Sottocommissione, incaricata di delineare l'ordinamento costituzionale dello Stato. Figure di primo piano come Einaudi, ma anche Vanoni e Mortati, sottolinearono la necessità di salvaguardare il principio dell'equilibrio di bilancio, finalizzato a impedire che lo Stato incappasse in spese non sostenibili dalle proprie risorse finanziarie. Tuttavia, l'esito del dibattito si tradusse in un obbligo meramente formale di copertura finanziaria delle leggi di spesa, un meccanismo che di per sé non imponeva un vero e proprio limite alle spese pubbliche. Infatti, era possibile aggirare questo vincolo ricorrendo all'indebitamento. Tale interpretazione fu confermata anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1 del 7 gennaio 1966 (e con la sentenza n. 158/1969), nella quale si chiarì che il legislatore non era vincolato a un rigido pareggio di bilancio, bensì all'obiettivo di tendere all'equilibrio tra entrate e uscite. Ciò non implicava un automatismo, ma piuttosto un indirizzo generale nella politica di spesa pubblica, mirato a garantire una gestione responsabile delle risorse. Come osservato da G. DELLA CANANEA nel suo contributo *Indirizzo e controllo della finanza pubblica,* (Bologna, 1996, p. 126), l'articolo 81 della Costituzione non sancisce un principio di bilancio in pareggio, bensì introduce un limite per il legislatore della spesa. Tale vincolo ha lo scopo di assicurare che le decisioni di spesa siano precedute da una ponderazione accurata degli interessi coinvolti e dall'assunzione di responsabilità verso la collettività, richiedendo l'indicazione delle risorse necessarie per fronteggiare le nuove esigenze finanziarie». Per l'esposizione della tesi, si v. L. EINAUDI, Prefazione in A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, Torino, 1939, XVII e L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittorio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1956.

[27] F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Napoli, 2022, p. 15; secondo tale impostazione, il vincolo di bilancio si articolava in un duplice livello: da un lato, un vincolo micro, esplicito, legato alla necessità di copertura delle singole leggi di spesa; dall'altro, un vincolo macro, implicito, che garantiva l'equilibrio complessivo del bilancio statale. Tuttavia, questo schema è stato superato dalle più recenti evoluzioni normative, e dal recepimento della legge costituzionale n. 1 del 2012, che hanno ridefinito i limiti e le modalità di gestione della finanza pubblica.

[28] G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, in Riv. dir. int., 2014, pp. 12 ss.

[29] R. URSI, *Il paradigma europeo dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*, in Istituzioni del Federalismo, p. 844.

[30] F. MERUSI, I *servizi pubblici negli anni ottanta*, in Quad. reg., 1985, pp. 39 ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in Rivista italiana di Diritto Pubblico Comparato, cit., spec. par. 5.

[31] L'austerità è una strategia di politica economica adottata dai governi per ridurre i disavanzi pubblici e contenere l'indebitamento. Essa si concretizza principalmente attraverso misure di riduzione della spesa pubblica, aumento delle imposte e riforme strutturali volte a rendere più efficienti e sostenibili le finanze pubbliche. L'obiettivo centrale

economiche adottate a livello europeo, sebbene fosse parzialmente mitigata dall'introduzione di strumenti di sorveglianza macroeconomica e finanziaria (più sofisticati e articolati) progettati non solo per promuovere un equilibrio sostenibile di lungo termine, ma anche per salvaguardare gli interessi delle generazioni future.[32]

La dottrina dell'austerità, scelta come risposta alla crisi dei debiti sovrani, ha portato dunque alla costruzione di una nuova *governance* economica europea[33] interamente focalizzata sul controllo rigoroso da parte della Commissione europea e dei mercati finanziari.[34]

Le problematiche intrinseche legate al Patto di Stabilità e Crescita (PSC), già oggetto di dibattito prima della pandemia, sono state ulteriormente accentuate dalla crisi sanitaria del Covid-19, che ha costituito un vero e proprio stress test per l'intera architettura normativa europea.[35] Le misure straordinarie adottate dagli Stati membri per contrastare la crisi – tra cui gli interventi massicci di sostegno economico[36] e l'inevitabile "irrobustimento" delle strutture amministrative statali[37] – hanno di fatto portato alla tacita ammissione dell'insostenibilità della precedente *governance* economica europea.[38] Tale constatazione si è tradotta nell'attivazione della *General Escape Clause*, che ha sospeso temporaneamente fino al 2023 le rigide regole del PSC, consentendo agli Stati di deviare dai vincoli europei di bilancio.

La sospensione delle regole del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), giustificata dalla gravità delle condizioni finanziarie indotte dalla crisi pandemica, ha segnato un momento di svolta nelle politiche di bilancio nazionali e internazionali, mettendo in evidenza i limiti strutturali del sistema preesistente nel gestire manovre espansive in tempi di crisi. La pandemia ha infatti determinato un aumento esponenziale del debito pubblico e dei disavanzi in quasi tutti i Paesi dell'Unione, rendendo impossibile per molti Stati il rispetto dei parametri tradizionali del PSC. L'impatto della crisi ha così

---

dell'austerità è garantire la stabilità macroeconomica, migliorando la fiducia dei mercati finanziari e dei creditori internazionali sulla capacità di uno Stato di onorare il proprio debito. Il concetto di austerità si è consolidato, in particolare, a partire dagli anni '80, quando venne adottato come strumento correttivo da molti Paesi avanzati per fronteggiare crisi economiche e squilibri fiscali. Tuttavia, è con la crisi finanziaria globale del 2008 e la successiva crisi del debito sovrano che l'austerità è divenuta uno dei pilastri della *governance* economica europea, soprattutto nell'area euro. Durante questa fase, molti Stati, come la Grecia, il Portogallo, l'Italia e la Spagna, furono costretti a implementare drastiche politiche di austerità per accedere ai fondi di salvataggio europei e per evitare il default del debito pubblico. Sul piano della *governance* economica, l'austerità ha acquisito un ruolo centrale all'interno dell'Unione Europea, in particolare con l'introduzione del Patto di Stabilità e Crescita e del *Fiscal Compact*, che impongono ai Paesi membri di mantenere un rigido controllo sui loro bilanci, con un vincolo al pareggio o all'avanzo strutturale. Tali meccanismi hanno dato forma a quella che molti studiosi definiscono una "*governance* dell'austerità", nella quale le scelte di politica economica degli Stati membri sono fortemente influenzate dai parametri fissati a livello europeo.

[32] A. BINI SMAGHI, *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, 2013, p. 186.

[33] G. GUERRA, *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale. Governance economica, opposizione politica e populismo*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 3/2021, p. 533; G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governance economica europea*, in Quaderni Costituzionali, 1/2012, pp. 144 ss.

[34] F. MEDICO, *La costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una restaurazione?*, in Giurisprudenza Costituzionale, 2/2023, pp. 905 ss.

[35] S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, 2017, pp. 33 ss.

[36] Per affrontare questa situazione straordinaria, l'Unione Europea adottò misure senza precedenti, tra cui l'autorizzazione per la Commissione Europea a emettere debito comune per sostenere gli Stati membri in difficoltà, attraverso programmi come SURE e Next Generation EU. Gli obiettivi di questi interventi non erano più limitati al controllo del disavanzo pubblico, ma puntavano a garantire la sopravvivenza degli Stati membri, evitando il *default* finanziario.

[37] R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita e le nuove regole fiscali dell'Unione*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, p. 596; R. PEREZ, *L'amministrazione del piano di ripresa e resilienza*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2022, pp. 593 ss. In dottrina, per un approfondimento sul tema della *governance* pubblica, si possono consultare diversi contributi rilevanti. Tra questi si segnalano, in particolare, D. U. GALETTA, *Trasparenza e Governance amministrativa nel diritto europeo*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2/2006, p. 265; D. CEPIKU, *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della pa?*, 2005, pp. 106 ss.; F. BASILICA, *La Public Governance in Europa*, in Funzione pubbl., 3/2004, p. 22.; G. COGLIANDRO, *Ruolo della "Governance" e politiche di inclusione*, in Funzione pubbl., 2003, p. 50. Infine, per una distinzione tra i concetti di "*governance*" e "*government*", si rinvia al fondamentale contributo di R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2002, in particolare p. 193 ss., riprese anche nella 2ª ediz. del 2005.

[38] F. MEDICO, *La costituzione economica europea oltre la pandemia, cit.*, p. 910.

aperto una riflessione più ampia sulla capacità del Patto non solo di garantire la stabilità macroeconomica, ma anche di promuovere una ripresa economica sostenibile, equa e resiliente nel lungo termine.[39]

Si è così giunti alla proposta della Commissione europea per la riforma della *governance* economica, presentata al termine del periodo di sospensione delle regole del Patto di Stabilità e Crescita. [40] Dopo circa un anno di negoziati e dialoghi interistituzionali – i cosiddetti triloghi – tra Commissione, Parlamento e Consiglio, avviati a gennaio 2024, il processo di revisione del Patto si è concluso il 30 aprile 2024 con l'approvazione di tre distinti atti legislativi.[41]

La riforma adottata ha portato alla definizione di una nuova architettura di sorveglianza macro-fiscale più armonizzata e integrata rispetto al passato, con l'introduzione di nuovi strumenti di programmazione di medio termine – tra cui piani quadriennali o settennali – volti a promuovere una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri nella gestione delle loro politiche di bilancio.[42]

3. Le principali innovazioni del nuovo Patto: Il "Braccio preventivo"

Una delle principali modifiche introdotte dalla riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), riguarda il cosiddetto "Braccio preventivo" (il Regolamento 1264/2024), mediante l'adozione di nuovi strumenti di programmazione economica e di procedure di sorveglianza fiscale rinnovate, il cui obiettivo è creare un quadro di riferimento comune che superi le disparità attualmente esistenti tra gli Stati membri dell'Unione Europea, promuovendo una maggiore coerenza e uniformità nelle politiche di bilancio a livello sovranazionale. Tra gli strumenti di maggiore rilievo nell'ambito della *governance* economica europea, si distingue il Piano Strutturale di Bilancio, che segna una transizione significativa da un sistema tradizionalmente basato sugli obiettivi di saldo strutturale a un nuovo "metodo di governo"[43], che si avvale della traiettoria della spesa primaria netta (c.d. percorso di aggiustamento)[44] come strumento operativo di programmazione e monitoraggio delle politiche fiscali.[45] La spesa primaria netta, intesa come la spesa pubblica depurata da una serie di componenti di natura ciclica e temporanea, rappresenta uno strumento cruciale per garantire una maggiore tutela dell'equilibrio tendenziale di bilancio[46] poiché consente di integrare in maniera più efficiente ed

[39] R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita e le nuove regole fiscali dell'Unione*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, cit., pp. 597 ss.

[40] Commissione europea, *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, COM(2022) 583 final, Brussels, 9.11.2022, poi confluita nella formale proposta di modifica legislativa dell' Aprile 2023, che, sostanzialmente, recepisce le coordinate essenziali delle comunicazioni, Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC)* No. 1466/97, COM (2023) 240 final, Brussels, 26.4.2023.

[41] Si tratta del Reg. UE 1263/2024 che istituisce il c.d. nuovo Braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita; del regolamento che modifica il c.d. Braccio correttivo (Reg. UE 1264/2024) e della Dir. UE 1265/2024 che modifica i requisiti per i Quadri di bilancio degli Stati membri.

[42] F. MEDICO, *La costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una restaurazione?*, in Giurisprudenza Costituzionale, 2/2023, p. 911.

[43] Cfr. R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita e le nuove regole fiscali dell'Unione*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, cit., pp. 598 ss.; N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Prime riflessioni*, in Bilancio Comunità Persona, 1/2024, p. 172; N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in Diritto pubblico, 3/2022, pp. 729-755; Id., *Il nuovo "metodo di governo" delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024, pp. 27-54; C. FASONE, N. LUPO, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU economic policy co-ordination after the pandemic?*, in STALS Research Papers, 4/2023, pp. 1-24.

[44] N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Prime riflessioni*, in Bilancio Comunità Persona, 1/2024, p. 179.

[45] Così l'ex Ragioniere Generale dello Stato, Biagio Mazzotta, in Audizione presso le Commissioni riunite nella "indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea", tenutasi il 22 maggio 2024.

[46] Cfr. Corte Cost., sent. n. 18/2019.

efficace le dinamiche cicliche e le vulnerabilità strutturali dei diversi Stati membri.[47] Questo nuovo approccio rappresenta un superamento delle precedenti disposizioni legislative basate su regole uniformi per tutti gli Stati membri introducendo un più alto grado di titolarità nazionale (*ownership*) insieme a una maggiore semplicità operativa e a meccanismi di rendicontazione più efficaci garantendo così una stretta integrazione tra politiche di bilancio e politiche strutturali.[48] In questo contesto, il nuovo sistema consente agli Stati membri di negoziare con la Commissione europea piani di aggiustamento che non si limitino ai tradizionali vincoli di bilancio, come il rapporto deficit/PIL, ma che considerino anche la capacità di ciascun Paese di sostenere investimenti strategici di lungo periodo.[49] A tal proposito, è stata introdotta l'applicazione di specifiche clausole di salvaguardia, le quali impongono limiti numerici entro i quali il debito e il disavanzo devono essere ricondotti su base annuale.[50] L'aggiustamento previsto all'interno del Piano deve seguire un andamento lineare e costante in ciascun anno del periodo di programmazione, mantenendo una proporzionalità rispetto all'entità complessiva della correzione da effettuare. Questo principio è sancito dalla clausola di *no-backloading*, la quale garantisce che le misure di aggiustamento fiscale non vengano concentrate negli anni finali del piano, ma siano distribuite in modo equo e proporzionale lungo tutto il periodo, evitando così il rinvio delle azioni correttive e promuovendo un approccio graduale e sostenibile alle politiche di bilancio.

La nuova Riforma introduce dunque un principio di *tailoring* delle politiche fiscali, un concetto mutuato dal verbo inglese *to tailor*, che significa adattare o "confezionare su misura", consentendo agli Stati membri di sviluppare strategie di bilancio più flessibili e personalizzate, pur nel rispetto degli obiettivi comuni di stabilità macroeconomica. L'innovazione principale del principio di *tailoring* risiede non solo nella maggiore flessibilità concessa agli Stati, ma anche nella responsabilità condivisa tra questi ultimi e le istituzioni europee. La definizione dei percorsi di aggiustamento avviene attraverso un processo di dialogo tecnico con la Commissione europea, durante il quale vengono concordati obiettivi a medio termine, in un'ottica di cooperazione più stretta tra livello nazionale e sovranazionale.[51] Questo processo di negoziazione mira a garantire che, pur nella diversità delle politiche di bilancio adottate a livello nazionale, gli Stati membri rimangano allineati agli obiettivi generali dell'Unione Europea, quali la riduzione del disavanzo e del debito pubblico, la stabilità finanziaria e la promozione di una crescita economica sostenibile.

In conclusione, i nuovi strumenti di programmazione rappresentano un pilastro fondamentale per l'attuazione delle politiche economiche e fiscali dell'Unione Europea, ponendosi l'obiettivo centrale di rafforzare il coordinamento e la coerenza tra le istituzioni nazionali e quelle sovranazionali

[47] Ai sensi dell'art. 2, Regolamento UE n. 2023/1263 la spesa primaria netta viene definita come "la spesa pubblica al netto degli interessi sul debito, delle misure discrezionali relative alle entrate, delle spese destinate ai programmi dell'Unione Europea interamente finanziati dai fondi comunitari, delle spese nazionali per il cofinanziamento dei programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica relativa ai sussidi di disoccupazione, nonché delle misure una tantum e di altre misure temporanee".

[48] A. PEZZUTO, *Gli orientamenti della Commissione europea per una riforma del quadro di governance economica dell'UE*, in Diritto Bancario Tidona, 2023, pp. 1 ss.; F. CONTE, *La direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione Europea*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, cit., p. 612.

[49] La durata del Piano Strutturale di Bilancio è allineata con il ciclo del mandato legislativo nazionale, prevedendo un percorso di aggiustamento quadriennale, che può essere esteso fino a sette anni in presenza di investimenti strategici rilevanti e per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dall'Unione Europea. Questo approccio flessibile tiene in particolare considerazione le condizioni economiche specifiche e le vulnerabilità strutturali di ciascun Stato membro, permettendo di adattare le politiche di bilancio alle differenti esigenze nazionali, pur nel rispetto del quadro normativo comune europeo (considerando 5 del Reg. UE n. 2023/1263).

[50] G. PISAURO, *La riforma delle regole fiscali europee*, Bologna, 2/2024, p. 116.

[51] Reg. UE 2024/1263, considerando n. 10 e 12.

impegnate nella gestione delle finanze pubbliche anche mediante la revisione periodica di dati "statistici"[52] di bilancio.[53]

Questo coordinamento è essenziale per garantire un giudizio contabile che sia non solo imparziale ed efficiente, ma che rispecchi appieno i principi cardine di sostenibilità economica e responsabilità fiscale. [54] La capacità di rispettare tali principi assume particolare rilevanza nelle Amministrazioni Centrali del Bilancio, che svolgono un ruolo strategico nella corretta allocazione delle risorse e nella supervisione della spesa pubblica. [55]

Il modello proposto, quindi, introduce una nuova dimensione nella *governance* economica, che non solo contribuisce a potenziare il patrimonio di competenze tecniche del Paese in materia di quantificazione degli oneri e individuazione delle modalità di copertura finanziaria "secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile"[56], ma promuove anche una ridefinizione dei connotati della funzione di controllo.[57] Tale funzione si fonda su una ricerca costante di un equilibrio armonico tra le risorse disponibili e le spese necessarie per il raggiungimento degli obiettivi pubblici, superando la

[52] Art. 3, direttiva n. 1265 del Consiglio del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati. La Direttiva stabilisce, inoltre, che le pubblicazioni debbano includere informazioni dettagliate relative sia al debito per ciascun sottosettore, sia all'indebitamento complessivo. Tuttavia, tale disposizione può essere derogata nel caso in cui sia già operativo un sistema contabile armonizzato e integrato basato sul principio accrual, che consenta una corretta e omogenea imputazione del valore contabile dei beni della Pubblica Amministrazione, in conformità con le previsioni contenute nella Riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

[53] F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione Europea*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, cit., p. 615.

[54] F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Napoli, 2022, pp. 157 ss.; in particolare, l'Autore sottolinea che il giudizio sul bilancio, in tutte le sue forme previste, in particolar modo dal d.l. n. 174/2012, si presenta come un processo costante e ricorrente, che si concentra sugli effetti immediati che eventuali irregolarità registrate nei documenti contabili possono avere sul saldo di bilancio, in conformità al principio di continuità. La giurisdizione del giudice del bilancio si configura nell'accertare la conformità del bilancio stesso, inteso come struttura tecnica e informativa, alle fonti normative che regolano la materia contabile. Tale accertamento si traduce in un giudizio di natura dicotomica e sillogistica, come chiarito dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 39 e n. 40 del 2014, che esamina i saldi definiti dalla legge, valutandone la regolarità a una determinata data e seguendo un iter rigoroso: verifica del fatto, interpretazione della norma, e conseguente sussunzione del caso concreto nel giudizio. Nel contesto del giudizio sui conti, l'accertamento del fatto si identifica nella parificazione, ovvero nella verifica del corretto processo logico-matematico che porta alla determinazione del saldo e della sua corrispondenza con le scritture contabili. Il giudizio, nel suo complesso, ha come scopo l'accertamento della conformità del fatto alle prescrizioni normative e costituzionali, attraverso un processo di "verificazione", che implica l'interpretazione delle disposizioni di legge e la loro applicazione al caso concreto. Il procedimento si conclude con una valutazione di legittimità o di irregolarità del saldo di bilancio. Nel caso in cui il saldo non risulti conforme ai requisiti legali, in particolare in termini di equilibrio e sostenibilità, si rende necessaria la sua rimodulazione, con l'obbligo di adeguare le scritture contabili e di adottare misure correttive. Tuttavia, questo processo sillogistico deve essere condotto entro i limiti definiti dall'istruttoria e dalla relazione di deferimento del giudice istruttore, che circoscrivono l'ambito di indagine e decisione.

[55] La classificazione delle amministrazioni pubbliche è regolata e descritta nell'allegato A del Reg. UE n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (SEC 2010). Questo regolamento, rispetto alla precedente normativa SEC-95, struttura in modo più dettagliato e completo la suddivisione delle amministrazioni pubbliche in vari livelli e sottolivelli. In particolare, il SEC 2010 specifica tre livelli principali: centrale, di Stato federato (o regionale) e locale, ciascuno con propri sottosettori. Un quarto sottosettore è previsto per gli enti di previdenza e assistenza sociale, data la loro importanza nella politica di bilancio e nella compilazione dei dati statistici. Particolare enfasi è posta sulle Amministrazioni Centrali di Bilancio, distinte dalle "altre amministrazioni" (come amministrazioni di Stati federati e unità fuori bilancio), che includono entità con personalità giuridica separata come imprese pubbliche e istituzioni senza scopo di lucro controllate dalle amministrazioni pubbliche. Le Amministrazioni Centrali di Bilancio sono responsabili della fornitura di servizi collettivi essenziali come la difesa nazionale, la sicurezza pubblica, e regolano il sistema sociale ed economico. Utilizzando specifici strumenti statistici, queste amministrazioni implementano politiche di bilancio che definiscono obiettivi economici cruciali con impatti significativi sull'economia nazionale.

[56] Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio – Relazione sulle tecniche di quantificazione degli oneri e coperture finanziarie nelle leggi di spesa approvate dalla regione Lazio, 2024, pp. 1-3; Corte cost., sentenze n. 115 e n. 119 del 2012.

[57] F. M. LONGEVITA, *I nuovi connotati della funzione di controllo*, in Bilancio Comunità Persona, 2/2019, pp. 45 ss.

mera logica del pareggio contabile formale e aderendo strettamente al principio di continuità degli esercizi finanziari.[58]

Molti economisti hanno accolto favorevolmente questo nuovo approccio, in quanto introduce una maggiore flessibilità nella gestione delle politiche fiscali, consentendo una più efficace adattabilità alle specifiche esigenze dei singoli Stati membri. La flessibilità offerta, infatti, permette di conciliare le regole comuni europee con le condizioni economiche e finanziarie diversificate presenti nei vari Paesi. Tuttavia, è necessario notare come l'adozione del Patto si è però scontrato durante le negoziazioni con la posizione rigida dei cosiddetti Paesi "frugali", contrari ad una revisione strutturale delle regole che regolano la *governance* economica dell'Eurozona, privilegiando invece i principi del libero mercato e delle politiche di austerità.[59]

Permangono, inoltre, delle perplessità riguardo alla capacità effettiva di alcuni Stati membri, specialmente quelli con un livello di debito pubblico particolarmente elevato, di rispettare gli obiettivi di aggiustamento fiscale senza compromettere la crescita economica. Ciò pone questioni rilevanti in merito alla possibilità di tali Paesi di trovare un equilibrio tra il rigore fiscale e le necessità di sviluppo economico, configurando un dilemma che richiede un'analisi attenta delle condizioni strutturali e cicliche specifiche di ciascun Stato.

In ultima analisi, il successo di questo nuovo modello dipenderà dalla capacità delle istituzioni di assicurare una gestione delle finanze pubbliche che sia efficiente e trasparente, salvaguardando la sostenibilità macroeconomica e promuovendo, al contempo, la crescita economica. Questo richiederà di trovare un appropriato equilibrio tra il bilancio pubblico e la relativa copertura finanziaria quali strumenti imprescindibili e interdipendenti per una corretta gestione e pianificazione delle finanze pubbliche. Il bilancio, nella sua complessità "giuridica, economica e politica"[60], funge non solo da strumento contabile, ma anche da meccanismo ciclico di programmazione che permette di allocare le risorse nel rispetto dei principi di continuità e sostenibilità economica sanciti sia a livello nazionale che europeo.[61] La copertura finanziaria, a sua volta, nel rispetto dei principi di "credibilità, sicurezza e non arbitrarietà"[62], garantisce la disponibilità effettiva delle risorse necessarie per finanziare le spese, assicurando l'equilibrio di bilancio ed evitando squilibri finanziari o eccessivi disavanzi che potrebbero minare la stabilità economica degli enti pubblici.[63]

In conclusione, gli strumenti di programmazione costituiscono i principi chiave per un efficace gestione quantitativa e qualitativa delle grandezze economiche e di bilancio, considerato quest'ultimo la massima espressione del "bene pubblico"[64]; tuttavia, essi non possono prescindere da un adeguato sistema di monitoraggio e coordinamento la cui effettività dipende da un triplice ordine di controlli:

---

[58] Corte Cost. sentenze n. 213 del 18 giugno 2008, n. 384 del 17 ottobre 1991, e n. 1 del 10 gennaio 1966.

[59] A. VILLA, *Il regolamento sul braccio preventivo: questioni antiche e recenti aperture*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, pp. 602 ss.

[60] G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, 2010, pp. 63 ss.

[61] F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Napoli, 2022, p. 158.

[62] Corte cost. n. 1/1966; Corte cost. n. 384/1991; Corte cost. n. 213/2008; Corte cost. n. 100/2010; Corte cost. n. 141/2010; Corte cost. n. 68/2011; Corte cost. n. 106/2011; Corte cost. n. 70/2012.

[63] F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione Europea*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, cit., p. 615.

[64] F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio,* cit., p. 25; così poi anche le sentenze n. 184/2016 n.80/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 49/2018 e l'ordinanza n. 17/2019. Il bilancio è da considerarsi un bene pubblico non solo perché coinvolge la gestione delle risorse comuni, ma anche per la sua funzione di garantire il benessere collettivo. La Corte Costituzionale italiana, ad esempio, ha sancito l'importanza di vincolare l'azione dei decisori pubblici al rispetto dei parametri di bilancio come un obbligo che va oltre l'interesse nazionale e si inserisce nel contesto della protezione di beni comuni fondamentali. Tale visione riconosce che il bilancio è essenziale per il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche e rappresenta una risorsa cruciale che deve essere tutelata per garantire stabilità e fiducia nel sistema economico. Per un maggior approfondimento sul tema si v. L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in Rivista AIC, 1/2018; C. A. CIARALLI, *Il Bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in Costituzionalismo.it, 2/2018, pp. 126 ss.

in primo luogo, vi è il controllo di natura "politica"[65], che si inserisce nel contesto del perimetro "democratico e rappresentativo"[66]; in secondo luogo, vi è il controllo di "neutralità finanziaria" [67] affidato alla Ragioneria Generale dello Stato, la quale, operando secondo "i principi" contenuti nell'art. 81 della Costituzione e secondo le disposizioni "di dettaglio" [68] di cui agli articoli 17 e 19 della legge 196/2009, assicura la corretta copertura e gestione delle risorse pubbliche[69]; infine, vi è il controllo "giudico", il quale, alla luce degli artt. 100 e 103 della Costituzione, deve essere assicurato dalla Corte dei Conti, quale organismo preposto alla verifica della conformità giuridica e costituzionale degli atti finanziari. [70]

[65] La letteratura relativa al rapporto tra politica e amministrazione nell'ordinamento italiano è talmente vasta da rendere impossibile un richiamo esaustivo, anche limitandosi alle opere più significative. Tuttavia, è utile segnalare alcuni contributi fondamentali sul tema. Tra i principali, si annoverano M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966; M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in Amm. civ. (1961), pubblicato in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, il Mulino, Bologna, 1976; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1966, pp. 752 ss.; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1975; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1975; S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in Pol. dir., 1981, pp. 219 ss.; M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia*, il Bologna, 1994; tra gli altri G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003; A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, Napoli, 2002; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006; S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1/2012, pp. 39 ss.

[66] Cfr. E. CAVASINO, *Principio di costituzionalità e diritto del bilancio*, in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, 23 marzo 2020.

[67] Cfr. Dossier XIX Legislatura – documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati – *Quantificazione e copertura delle leggi di spesa*, del 31 ottobre 2022, pp. 16 ss.; in particolare, la clausola di neutralità, nota anche come "clausola di invarianza" o "clausola di non onerosità", prevede che dall'attuazione di una disposizione normativa non debbano derivare conseguenze finanziarie aggiuntive per la finanza pubblica. La sua formulazione tipica, ormai consolidata nell'uso, recita: "Dall'attuazione della presente legge [o del presente articolo/decreto] non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge [o altro riferimento normativo] con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente." Tale formulazione può essere richiesta dalla V Commissione, in sede consultiva, anche in termini di condizione ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, qualora sia necessario chiarire che la normativa oggetto del parere deve essere applicata senza oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico. In passato, la prassi parlamentare si concentrava sulla verifica del rispetto dell'obbligo di copertura relativamente agli effetti prodotti dalle nuove norme sul bilancio dello Stato, in particolare sul saldo netto da finanziare. Tuttavia, con l'evoluzione normativa e in considerazione degli obblighi di conformità alla disciplina europea di bilancio e al Patto di Stabilità e Crescita, le relazioni tecniche hanno progressivamente esteso il loro focus, includendo l'analisi dell'impatto delle disposizioni sui saldi rilevanti ai fini del rispetto dei vincoli europei. Ciò ha portato a un controllo non più limitato alla tradizionale "copertura finanziaria", ma ampliato alla valutazione dell'equilibrio finanziario complessivo, includendo la compensazione rispetto agli effetti sui saldi di fabbisogno e indebitamento netto, garantendo così una maggiore conformità con gli obblighi europei.

[68] Corte Costituzionale sentenza n. 26 del 2013.

[69] E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: "dove nascono i problemi"*, in Riv. trim. dir. pubbl., 3/2019, p. 681; F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione Europea,* in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, cit., p. 615; in particolare, tra le numerose e rilevanti funzioni attribuite alla Ragioneria Generale dello Stato, spicca il compito della cosiddetta "bollinatura" che rappresenta l'espressione del "potere tecnico e discrezionale" dell'amministrazione. Questo potere è finalizzato a certificare e garantire che i provvedimenti legislativi e normativi in materia di spesa, adottati dal governo centrale, non compromettano l'equilibrio economico-finanziario del Paese. La Ragioneria Generale dello Stato, in tal senso, assume una funzione strategica nell'evitare disallineamenti tra le previsioni di spesa e le effettive disponibilità finanziarie, assicurando in tal modo una gestione oculata e una programmazione rigorosa delle risorse pubbliche, elementi essenziali per mantenere la sostenibilità e la stabilità economica. Per un maggior approfondimento sull'Istituto della "bollinatura", si ricorda, tra i contributi più recenti sul punto, R. PEREZ, *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria Generale dello Stato*, Bologna, 2021, pp. 65 ss.; E. D'ALTERIO, *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria Generale dello Stato nel sistema amministrativo italiano*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2020, pp. 27 ss.; Id., *Finanza pubblica e amministrazione: verifiche e bollino della Ragioneria Generale dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2016, p. 1009.

[70] F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Napoli, 2022, p. 23.

4. Il rafforzamento del "Braccio correttivo"

La proposta di riforma introduce delle importanti novità anche sul fronte del "Braccio correttivo", regolato dal Regolamento (UE) 2024/1264, il cui obiettivo è prevenire e correggere eventuali disavanzi pubblici eccessivi.

Nato nel contesto delle riforme degli anni '90 che miravano a rafforzare l'Unione Economica e Monetaria, e introdotto formalmente con il Regolamento (CE) n. 1467/97, il Braccio correttivo è stato concepito con lo scopo di rendere più efficiente e tempestiva l'applicazione delle Procedure per i Disavanzi Eccessivi (PDE), al fine di garantire un'azione coordinata e rigorosa a livello comunitario. La Procedura per Disavanzi Eccessivi (PDE) rappresenta il meccanismo di vigilanza attraverso il quale l'Unione Europea garantisce che gli Stati membri adottino misure correttive rapide ed efficaci in presenza di livelli eccessivi di disavanzo o debito pubblico. Essa trova il proprio fondamento giuridico nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in particolare negli articoli 121 e 126, ed è parte integrante del Patto di Stabilità e Crescita (PSC).[71]

L'importanza del Braccio correttivo, unitamente alle sfide legate alla gestione del debito pubblico, è cresciuta nel tempo rendendo necessarie ulteriori revisioni al fine di migliorare la resilienza e l'efficacia delle misure correttive, in particolare nel 2005 e nel 2011, periodi in cui l'evoluzione delle dinamiche economiche globali ha reso necessaria una maggiore flessibilità nelle regole senza tuttavia compromettere la disciplina fiscale, che rimane il principio cardine della *governance* economica europea.

Con la recente approvazione del Regolamento (UE) 2024/1264, il legislatore europeo introduce nuove clausole di salvaguardia e regole quantitative uniformi che definiscono in maniera più stringente i requisiti minimi per la riduzione del deficit e del debito da parte degli Stati membri eliminando così le discrasie metodologiche e temporali che potrebbero compromettere la trasparenza e l'accuratezza nella valutazione delle performance fiscali a livello nazionale.[72] In particolare, le nuove disposizioni, sebbene mantengano invariato il meccanismo basato sul disavanzo, che continua a prevedere l'avvio della procedura qualora il deficit superi la soglia del 3% del PIL, ne rafforzano l'efficacia attraverso l'introduzione di criteri aggiuntivi specificamente orientati al contenimento del debito pubblico. [73] In precedenza, infatti, l'applicazione del parametro del debito si era rivelata problematica a causa della rigidità delle regole contenute nel Patto di Stabilità e Crescita, che

[71] Il TFUE stabilisce due parametri chiave per i bilanci pubblici degli Stati membri: i) il disavanzo pubblico non deve eccedere il 3% del prodotto interno lordo (PIL); ii) il debito pubblico non deve superare il 60% del PIL. Questi parametri sono stati concepiti per prevenire politiche fiscali insostenibili che potrebbero esporre i Paesi dell'Eurozona a rischi di insolvenza o a crisi del debito sovrano, con conseguenti ripercussioni negative per l'intera area euro.

[72] F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione Europea*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, cit., p. 612. Sul punto, si rileva che, sebbene le disposizioni attuali costituiscano un avanzamento significativo nella definizione di un unico "indicatore" comune per tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, emergono alcuni potenziali fattori di rischio legati alla riforma, in particolare alla previsione di un vincolo sul tasso di crescita della spesa netta primaria. Come già evidenziato da altri soggetti istituzionali, si riscontra una discrasia tra l'aggregato di spesa netta primaria, calcolato in base al principio di competenza economica secondo il SEC 2010, e il debito pubblico, che è invece misurato in termini di cassa. Alcune variabili che influenzano l'evoluzione del debito pubblico, come ad esempio le operazioni finanziarie, non rientrano nel computo della spesa netta primaria. Da ciò deriverebbe, almeno sul piano teorico, che nel medio periodo, pur garantendo il rispetto del vincolo di crescita della spesa netta primaria, potrebbe essere compromesso l'obiettivo di una riduzione progressiva del debito pubblico in rapporto al PIL. Tale osservazione è stata formulata dall'ex Ragioniere Generale dello Stato, Biagio Mazzotta, durante un'audizione presso le Commissioni riunite nel corso "*dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*", tenutasi il 22 maggio 2024.

[73] Cfr. art. 2, par. 1, Reg. CE n. 1467/97, come modificato dal Reg. UE 2024/1264; è importante notare che l'avvio di tale procedura può essere evitato in presenza di circostanze "eccezionali e temporanee", ossia in caso di eventi straordinari e al di fuori del controllo dello Stato membro – che abbiano un impatto significativo sulle finanze pubbliche, in linea con le nuove clausole di sospensione previste nel Braccio preventivo del Patto – e in presenza di circostanze a carattere "temporaneo", ovvero qualora «le proiezioni di bilancio elaborate dalla Commissione indichino che il disavanzo diminuirà al di sotto del valore di riferimento dopo che siano cessate la grave congiuntura negativa o le circostanze eccezionali».

richiedevano una riduzione annuale pari a un ventesimo della differenza tra il livello effettivo del debito e l'obiettivo del 60%. Tale meccanismo si era rivelato insostenibile per molti Stati, in particolare quelli con un debito pubblico molto elevato, che si trovavano costretti a realizzare pesanti aggiustamenti fiscali con gravi ripercussioni sulla crescita economica.

La riforma del PSC abbandona dunque questa impostazione mediante l'adozione di nuovi parametri di rendicontazione per una gestione del debito più sostenibile a lungo termine: per gli Stati membri con un debito superiore al 60% del PIL, viene stabilita una riduzione minima annua del rapporto debito/PIL pari all'1%, laddove il debito superi il 90% del PIL. Per i Paesi con un debito compreso tra il 60% e il 90%, invece, il ritmo di riduzione è fissato allo 0,5% all'anno. Questo nuovo approccio ha il duplice vantaggio di garantire la sostenibilità del debito pubblico, senza tuttavia imporre un aggiustamento eccessivo che potrebbe ostacolare la crescita economica o peggiorare le condizioni macroeconomiche di uno Stato membro.

Nel caso in cui venga attivata la procedura per disavanzo eccessivo legata al debito, il percorso correttivo della spesa netta dovrà essere almeno equivalente a quello stabilito nel Piano strutturale di bilancio e sarà, di norma, sottoposto a un rigoroso processo di sorveglianza da parte della Commissione europea. Quest'ultima avrà il compito di verificare le condizioni prestabilite[74] dalla disciplina europea e di monitorare le eventuali deviazioni cumulate rispetto agli obiettivi concordati.[75]

Il rafforzamento della sorveglianza sul debito pubblico è accompagnato dall'introduzione di un regime provvisorio, valido dal 2025 al 2027, che mira a mitigare gli effetti negativi dell'aumento dei tassi di interesse. L'incremento del costo del debito, infatti, rappresenta una sfida significativa per molti Stati membri, specialmente quelli con livelli di debito elevati. Per evitare che tale aumento comprometta gli sforzi di risanamento dei conti pubblici e, al contempo, per non ostacolare gli investimenti necessari per la transizione verde e digitale, il nuovo assetto normativo prevede che, durante il periodo transitorio, la Commissione possa tenere conto dell'incremento della spesa per interessi nel determinare il percorso di aggiustamento fiscale degli Stati membri.

Il nuovo quadro normativo introduce anche parametri di carattere qualitativo legate ai "fattori significativi"[76] che la Commissione deve considerare nel determinare se avviare una procedura di disavanzo eccessivo (EDP) nei confronti di uno Stato membro, ai sensi dell'art. 126(3) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Tra questi fattori si includono il livello delle sfide relative al debito pubblico, lo sviluppo delle posizioni di bilancio a medio termine (inclusa l'entità delle deviazioni dal percorso di spesa netta) e i progressi nelle riforme strutturali e negli investimenti, compresi quelli nel settore della difesa. Sono state eliminate le disposizioni specifiche contenute nel regolamento (CE) n. 1467/97 relative ai contributi destinati al secondo pilastro dei sistemi

[74] La Commissione europea è tenuta a valutare l'avvio di una Procedura per Disavanzo Eccessivo (PDE) basata sul debito qualora ricorrano specifiche condizioni, le quali possono essere sintetizzate nei seguenti termini: i) il rapporto debito/PIL dello Stato membro eccede il valore di riferimento fissato al 60%; ii) la posizione di bilancio dello Stato non risulta prossima al pareggio, vale a dire che il disavanzo supera lo 0,5% del PIL o non è in avanzo; iii) si verificano deviazioni significative dal percorso di spesa stabilito, misurate attraverso il conto di controllo, che eccedono lo 0,3% su base annua o lo 0,6% in termini cumulativi. La Commissione, inoltre, dovrà valutare l'avvio di tale procedura tenendo conto di ulteriori condizioni previste dalla disciplina europea, tra cui l'entità delle deviazioni rispetto ai livelli di spesa previsti, lo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti, la situazione complessiva del debito pubblico e l'eventuale aumento delle spese per la difesa.

[75] Cfr. art. 3, par. 4, Reg. CE n. 1467/97, come modificato dal Reg. UE 2024/1264; in particolare, è stabilito che eventuali scostamenti rispetto al percorso di crescita della spesa netta siano monitorati e registrati per l'intera durata del Piano di medio termine all'interno di un conto di controllo, con l'eccezione delle variazioni derivanti dall'attivazione delle clausole di sospensione temporanea, sia di natura nazionale che generale, deliberate dal Consiglio. Quest'ultimo potrà altresì imporre sanzioni pecuniarie fino allo 0,05% del PIL dello Stato membro inadempiente, sanzioni che saranno da corrispondere con cadenza semestrale fino al ristabilimento della conformità alle raccomandazioni impartite. Questa misura, pur assumendo una valenza punitiva, si prefigge l'obiettivo di incentivare l'effettiva attuazione delle misure correttive richieste, evitando che la sanzione si traduca in un ostacolo eccessivo per la stabilità finanziaria dello Stato interessato.

[76] Cfr. art. 2, par. 3, Reg. CE n. 1467/97, come modificato dal Reg. UE 2024/1264

pensionistici, in quanto il percorso di spesa netta stabilito dal Consiglio è già strutturato in modo da considerare la riduzione delle entrate derivante da tali contributi.[77]

Nonostante le modifiche introdotte, le nuove regole continuano a riflettere una forte sinergia strutturale tra i due rami della normativa europea di bilancio, ossia il Braccio preventivo e il Braccio correttivo, in linea con i principi ispiratori della disciplina precedente: la disciplina preventiva mira a orientare ex ante le politiche di bilancio nazionali verso obiettivi di sostenibilità della finanza pubblica, guidando gli Stati membri nella programmazione economica, mentre la disciplina correttiva interviene ex post, qualora le misure preventive si rivelino insufficienti a garantire il mantenimento dell'equilibrio dei conti pubblici.[78]

5. La nuova architettura della "Sorveglianza" macro-fiscale

Un ulteriore elemento centrale della nuova architettura di *governance* economica europea è costituito dal rafforzamento delle Istituzioni Finanziarie Indipendenti (IFIs), noti anche come *fiscal councils*[79]*,* il cui compito principale è quello di monitorare l'attuazione delle politiche fiscali nazionali, assicurando che gli Stati membri rispettino gli obiettivi di bilancio fissati a livello comunitario. Le IFIs, come l'Ufficio Parlamentare di Bilancio in Italia e *l'European Fiscal Board*[80] a livello europeo, sono enti tecnici e indipendenti di fondamentale importanza per garantire la trasparenza e la responsabilità nella gestione delle finanze pubbliche.

Le nuove disposizioni della Direttiva 1265/2024 mirano a superare le disparità esistenti tra i vari Stati membri e potenziare l'indipendenza di questi organismi, definendo con maggiore precisione il loro ruolo nel contesto giuridico europeo e nazionale. Esse, in particolare, si concentrano su vari aspetti, come l'introduzione di requisiti standard uniformi per le IFIs, volti a valorizzare le competenze tecniche dei loro membri e a consolidare la sorveglianza sulle regole di *governance* economica europea.[81]

---

[77] Reg. UE 2024/1264, considerando n. 17.

[78] C. L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*", in Riv. dir. Int., 2014, pp. 12 ss.

[79] Senza alcuna pretesa di esaustività, importanti spunti di riflessione e di indagine possono rinvenirsi in A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, 2020; D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia, il Filangieri*, in Quaderno 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio", 2011, p. 193; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in federalismi.it, 4/2012, p. 48; C. FASONE, *Corte dei conti v. ufficio parlamentare di bilancio?*, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie, 19 dicembre 2013, p. 182; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in Osservatorio sulle fonti, 1/2013; T. F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra stato costituzionale e integrazione europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, pp. 31-32; L. LANDI, *Failure is not an option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, Relazione al Convegno annuale della Fondazione Bruno Visentini "L'Italia e la *Governance* economica europea: vincoli, opportunità e proposte", in www.archivioceradi.luiss.it, 2014.

[80] Il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (*European Fiscal Board*, EFB) è un organo consultivo indipendente, istituito nell'ambito della riforma della *governance* economica dell'Unione Europea, in linea con le raccomandazioni formulate nella relazione dei cinque presidenti intitolata "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa". Il mandato dell'EFB è stato ampliato significativamente nel contesto della nuova architettura di bilancio europea. Oltre a valutare l'attuazione del quadro di bilancio dell'UE e l'orientamento di bilancio dell'area euro, l'EFB è ora incaricato di fornire pareri sui bilanci nazionali degli Stati membri, su richiesta della Commissione e del Consiglio. Un aspetto cruciale del ruolo dell'EFB riguarda la sua capacità di esprimere pareri sull'estensione della clausola generale di salvaguardia, contribuendo così a garantire la stabilità e la sostenibilità fiscale all'interno dell'Unione Europea. L'EFB è anche chiamato a collaborare strettamente con le Istituzioni Finanziarie Indipendenti (IFIs) degli Stati membri, con l'obiettivo di promuovere e diffondere le migliori pratiche nella gestione delle finanze pubbliche. Questa cooperazione è finalizzata a potenziare l'efficacia delle politiche fiscali attraverso lo scambio di esperienze e l'adozione di approcci innovativi ed efficaci. L'indipendenza dell'EFB e la sua capacità di accedere alle informazioni necessarie sono elementi fondamentali per garantire una valutazione obiettiva e autorevole delle politiche di bilancio, sia a livello comunitario che nazionale. In questo modo, il Comitato contribuisce a consolidare il quadro di *governance* economica europea e a migliorare la gestione delle risorse pubbliche, nell'interesse comune di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

[81] Tali interventi comprendono la capacità di comunicare pubblicamente le proprie valutazioni e pareri in modo tempestivo, nonché l'accesso rapido e adeguato alle informazioni necessarie per l'espletamento delle proprie funzioni,

Nell'ambito del monitoraggio, il nuovo *framework* normativo rafforza il ruolo delle IFIs, attribuendo loro ulteriori compiti sia nel Braccio preventivo sia nel Braccio correttivo del Patto di Stabilità. Nel contesto del Braccio preventivo, gli Stati membri possono richiedere alle IFIs una valutazione ex post sui dati di finanza pubblica riportati nella Relazione di monitoraggio annuale, verificando così la conformità del percorso di spesa primaria netta agli obiettivi concordati con il Consiglio dell'UE. In caso di deviazioni, l'IFI competente può essere invitata ad analizzarne le cause, in un ruolo complementare rispetto a quello della Commissione europea, senza però vincolarne le decisioni. Sul versante del Braccio correttivo, gli Stati soggetti alla Procedura per Disavanzi Eccessivi (PDE) possono richiedere alle IFIs di produrre una relazione indipendente sull'adeguatezza delle misure correttive adottate, offrendo così una valutazione imparziale delle politiche intraprese per ripristinare la sostenibilità delle finanze pubbliche.[82]

L'adozione di standard uniformi a livello europeo, quindi, contribuisce a rafforzare la credibilità e l'affidabilità di queste istituzioni, garantendo un controllo efficace, equo e trasparente delle politiche economiche nazionali.[83]

L'indipendenza funzionale e operativa delle IFIs, nonché la loro multidisciplinarietà e alta specializzazione tecnica, sono fondamentali per limitare la discrezionalità dei decisori politici e assicurare che il monitoraggio delle finanze pubbliche sia immune da pressioni politiche.[84]

Se in passato le IFIs erano prevalentemente focalizzate sul controllo ex post delle politiche fiscali, la riforma del PSC ha ampliato significativamente il loro ruolo, trasformandole in attori chiave o "guardiani"[85] della trasparenza e della responsabilità fiscale, con un crescente rilievo nella valutazione ex ante delle strategie di bilancio degli Stati membri, pur in misura meno accentuata rispetto a quanto originariamente proposto dalla Commissione.[86]

In conclusione, i tratti distintivi di queste istituzioni conferiscono ai *fiscal councils* una posizione di preminenza nell'architettura istituzionale, abilitandoli all'esercizio della pressione come meccanismo per orientare le decisioni di politica economica e di bilancio in modo più responsabile, imparziale e sostenibile (c.d. *moral suasion)*. Tale effetto è ulteriormente amplificato dalla loro capacità di condurre analisi economiche e finanziarie accurate, contribuendo a rendere trasparente, agli occhi dei parlamenti e dell'opinione pubblica, il rispetto degli obiettivi fissati a livello europeo.[87]

L'importanza, anche sotto il profilo istituzionale, delle analisi e delle verifiche condotte dall'Ufficio si evidenzia anche nella previsione secondo cui le Commissioni parlamentari possono richiedere al Governo chiarimenti su eventuali "significative divergenze" tra le proprie valutazioni e quelle dell'Ufficio stesso; il Governo, in tali casi, è obbligato a fornire una motivazione esplicita qualora decida di non seguire le indicazioni dell'Ufficio. Tale disposizione richiama il modello di *comply or explain*, un meccanismo di *accountability* originariamente sviluppato negli ordinamenti britannico e statunitense, e successivamente adottato anche dall'Unione Europea, che impone al Governo, attraverso una comunicazione formale al Parlamento e, spesso, al pubblico, di indicare le ragioni politiche, economiche o tecniche che giustificano il mancato adeguamento. Nonostante la rilevanza

---

oltre alla disponibilità di risorse finanziarie adeguate e stabili per svolgere in modo efficace i compiti assegnati. Riguardo alla dotazione finanziaria delle Istituzioni Finanziarie Indipendenti (IFIs), è opportuno sottolineare che l'art. 19 della Legge n. 243/2012 stabilisce che la revisione della dotazione deve avvenire esclusivamente tramite la legge di bilancio, previa consultazione del Consiglio, con l'obiettivo di garantire il pieno svolgimento delle funzioni previste dalla normativa. Tale processo è rigorosamente regolato al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio imposti dall'Unione Europea, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 81 della Costituzione italiana.

[82] F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione Europea*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, p. 619.

[83] R. PEREZ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio,* in Giornale di Diritto Amministrativo, 2/2014, p. 98.

[84] L. LANDI, *Failure is not an option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, Relazione al Convegno annuale della Fondazione Bruno Visentini "L'Italia e la *Governance* economica europea: vincoli, opportunità e proposte", in www.archivioceradi.luiss.it , 2014, p. 3.

[85] L. LANDI, *Failure Is Not an Option*, cit., p. 6; N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Prime riflessioni*, in Bilancio Comunità Persona, 1/2024, p. 183.

[86] F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio*, cit., p. 621.

[87] M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia*, Napoli, 2021, p. 170.

dei (nuovi) compiti assegnati all'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), è importante evidenziare che le sue funzioni restano di natura "ausiliaria", non essendo dotato di poteri decisionali "vincolanti", che continuano a essere prerogativa di altri organi istituzionali.[88]

6. La crescita sostenibile e resiliente

Contestualmente al potenziamento delle Istituzioni Finanziarie Indipendenti (IFIs), la riforma della *governance* economico europea introduce nuovi parametri di rendicontazione che pongono l'accento su dimensioni tradizionalmente sottovalutate nell'ambito delle politiche di bilancio. In particolare, vengono enfatizzati l'impatto ambientale e sociale, nonché l'inclusione dello "sviluppo sostenibile"[89] nella programmazione economica, ridefinendo così il ruolo dei poteri pubblici nell'affrontare le sfide ambientali.[90] L'obiettivo è promuovere un nuovo modello di *governance* orientato a creare valore socialmente condiviso e sostenibile, bilanciando il progresso economico con la tutela dell'ambiente.[91]

Le disposizioni introdotte richiedono agli Stati membri di integrare questi nuovi parametri nelle rispettive strategie di bilancio, esigendo un approccio di valutazione che vada oltre gli effetti economico-finanziari delle politiche adottate, e che consideri anche il loro impatto in termini di sostenibilità ambientale. Particolare attenzione è riservata ai rischi macro-finanziari legati al cambiamento climatico, la cui corretta gestione risulta essenziale per scongiurare ripercussioni negative sulla sostenibilità economica nel lungo periodo. In tal senso, la normativa impone la pubblicazione di informazioni dettagliate relative alle passività potenziali connesse a eventi catastrofici naturali, con l'obiettivo di garantire una pianificazione finanziaria più resiliente e prudente, capace di fronteggiare tali eventualità.

Alla luce delle considerazioni effettuate, l'inclusione di questi nuovi criteri costituisce un rilevante passo in avanti verso un approccio maggiormente integrato e olistico alla *governance* economica europea, la quale non si limita più esclusivamente alla stabilità finanziaria ma ingloba obiettivi di più ampio respiro, in armonia con il *Green Deal* europeo[92] e il programma *Next Generation EU*

[88] M. P. CHITI, *L'Ufficio Parlamentare di Bilancio e la nuova Governance della finanza pubblica*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2013, p. 984.

[89] La Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Stoccolma nel 1972 rappresentò un punto di svolta nella definizione del concetto di sviluppo sostenibile. Sebbene non affrontasse in modo esaustivo l'interazione tra ambiente e sviluppo, la conferenza evidenziò l'importanza di rivedere le politiche economiche globali, esortando i paesi ad integrare le considerazioni ambientali nelle loro decisioni di investimento. Questo evento inaugurò una nuova era di progressi istituzionali in materia di protezione ambientale, che culminarono tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta con la pubblicazione del Rapporto *Brundtland*, intitolato *Our Common Future*. Redatto dalla Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (WCED), istituita dall'ONU e presieduta da Gro Harlem Brundtland, tale documento delineò per la prima volta in modo organico e completo il concetto di sviluppo sostenibile. Il rapporto, composto da dodici capitoli, forniva una panoramica approfondita delle condizioni globali, includendo temi quali lo sviluppo socioeconomico, il degrado ambientale, la crescita demografica, la povertà, le situazioni politiche e i conflitti armati. Introducendo il concetto di sviluppo sostenibile, il rapporto lo definiva come un processo dinamico volto a garantire che lo sfruttamento delle risorse, gli investimenti, lo sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano in grado di soddisfare le esigenze del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie. Per un maggior approfondimento sul tema, si v. M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in Dir. econ. (Il), 2015, pp. 49 ss.; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), Diritto dell'ambiente, Torino, 2015, pp. 175 ss.; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2016; M. ANTONIOLI, *Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale*, Torino, 2016; per un inquadramento giuridico al livello internazionale ed europeo si veda P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007; F. VETRO', *Sviluppo sostenibile, Transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 1/2022, p. 53; F. CONTE, *La finanza sostenibile: limiti e profili evolutivi*, in Federalismi.it, 33/2022, pp. 1 ss.

[90] A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in Diritti comparati, 2/2022, p. 402.

[91] M.E. PORTER - M.R. KRAMER, *Creating Shared Value*, in Harvard Business Review, 2011, pp. 62-77.

[92] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo, COM (2019) 640 final. In particolare, il *Green Deal* Europeo (EGD) è un ambizioso pacchetto di misure e interventi promosso dall'Unione Europea con l'obiettivo di ridurre significativamente

(NGEU)[93], con l'intento di favorire la transizione economica e digitale in un'ottica di sostenibilità e innovazione.[94]

Tuttavia, nell'analisi dei rischi macro-finanziari e delle passività potenziali legate alle contingenze ambientali, emergono sfide significative dovute alla mancanza di standardizzazione nei metodi di misurazione e all'assenza di una tassonomia condivisa per la definizione e classificazione delle attività sostenibili.[95] Questo contesto, reso ancor più complesso da una cornice normativa in continua evoluzione, rappresenta un notevole ostacolo alla comparabilità e coerenza delle valutazioni di impatto tra i diversi Stati membri dell'UE.[96]

L'introduzione di queste innovazioni richiede quindi un significativo adattamento delle istituzioni e delle amministrazioni nazionali, che dovranno dotarsi di strumenti analitici e competenze specifiche per misurare e monitorare con precisione l'impatto delle politiche adottate, con particolare attenzione alle dimensioni ambientali e sociali. In questo scenario, un ruolo di primaria importanza sarà svolto

---

le emissioni nette di gas a effetto serra, abbattendole di almeno il 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, e raggiungendo la neutralità climatica entro il 2050. Questo piano, lanciato dalla Commissione von der Leyen nel 2019, non si limita alla lotta contro il cambiamento climatico, ma rappresenta un tentativo di trasformare radicalmente l'economia europea verso un modello sostenibile, resiliente e competitivo a livello globale. Tra gli elementi cardine del *Green Deal* vi è la Legge Climatica Europea, che rende vincolanti gli obiettivi di riduzione delle emissioni, e il pacchetto "*Fit for 55*", che adatta la legislazione climatica ed energetica esistente e introduce nuove misure per raggiungere i target del 2030. Tra queste, si distingue la riforma del sistema di scambio delle emissioni (ETS), l'estensione della regolamentazione delle emissioni ai settori dei trasporti e degli edifici, e l'introduzione del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), che mira a proteggere le industrie europee dalla concorrenza di Paesi con standard climatici meno rigorosi. Per un approfondimento, si v. A. PADOA SCHIOPPA, A. IOZZO, *Globalizzazione e Unione Europea, sfide e strategie. Profili istituzionali del Green Deal*, Torino, Centro studi sul federalismo, 2020; S. MORATTI, *Green Deal Europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici*, in Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, 4/2020, pp. 439 ss.

[93] Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce il nuovo strumento finanziario varato a livello europeo, per sostenere la ripresa economica degli Stati Membri colpiti dagli effetti della pandemia di COVID-19.

[94] F. CONTE, *La finanza sostenibile: limiti e profili evolutivi*, in Federalismi.it, 33/2022, cit., p.13; la Manovra è stata approvata il 21 luglio 2021, in occasione di una seduta straordinaria del Consiglio Europeo, al termine di cinque giorni di intense negoziazioni. Essa si fonda su un pacchetto di risorse finanziarie pari a 806,9 miliardi di euro correnti (750 miliardi di euro nel 2018). L'intera somma destinata al Next Generation EU è stata raccolta mediante l'emissione di debito comune, garantito in solido da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea. Questi fondi sono stati indirizzati a finanziare sette programmi specifici, tra cui il principale è il cosiddetto Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. Le risorse sono state distribuite sotto forma di prestiti, per un valore di 360 miliardi di euro, e sovvenzioni, per un ammontare complessivo di 390 miliardi di euro.

[95] L'attuale quadro normativo a sostegno della Finanza Sostenibile si articola su quattro pilastri fondamentali, ciascuno dei quali contribuisce in modo determinante alla costruzione di un sistema finanziario orientato alla promozione dello sviluppo sostenibile, integrando le dimensioni economica, sociale e ambientale: i) il Piano d'azione per la finanza sostenibile (c.d. *Action Plan*): elaborato dalla Commissione Europea, questo programma delinea la strategia complessiva e le misure specifiche da adottare per creare un sistema finanziario che favorisca lo sviluppo sostenibile. *L'Action Plan* rappresenta il quadro di riferimento per tutte le iniziative di finanza sostenibile a livello europeo; ii) la Strategia per la transizione verso un'economia sostenibile: la strategia attualmente in vigore individua quattro aree di intervento principali, necessarie affinché il sistema finanziario sostenga pienamente la transizione verso un'economia sostenibile. Questa strategia promuove azioni mirate a integrare la sostenibilità nelle decisioni finanziarie e a incentivare investimenti a favore della transizione ecologica; iii) l'*European Green Bond Standard* (EU): si tratta di una proposta di regolamento relativa alle obbligazioni verdi, strumenti di finanza etica analoghi alle obbligazioni tradizionali, i cui proventi sono destinati esclusivamente al finanziamento di progetti con un impatto ambientale positivo, come la produzione di energia rinnovabile, la gestione dei rifiuti o la riforestazione. Lo standard europeo mira a garantire trasparenza e fiducia nei mercati delle obbligazioni verdi; iv) l'Atto Delegato che integra l'articolo 8 del Regolamento sulla Tassonomia: questo insieme di misure legislative secondarie integra e supporta il quadro tassonomico dell'Unione Europea, fornendo dettagli e specificazioni per l'applicazione pratica della tassonomia delle attività sostenibili. L'atto delegato è essenziale per definire le categorie della tassonomia e guidare gli investimenti verso attività realmente sostenibili. A questi pilastri si aggiungono le Direttive 2014/65/UE (MiFID II) e 2016/97/UE (IDD), che rivestono un ruolo cruciale nella ridefinizione dei criteri di valutazione dell'adeguatezza dei prodotti finanziari e assicurativi, integrando gli aspetti di sostenibilità nelle valutazioni di idoneità dei prodotti offerti ai clienti.

[96] F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione Europea*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 5/2024, p. 617.

dalle Istituzioni Finanziarie Indipendenti (IFIs), che dovranno garantire che le valutazioni e le rendicontazioni siano condotte con il massimo rigore e trasparenza, assicurando che le politiche pubbliche siano coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile promossi dall'Unione.

7. Considerazioni finali: critiche e sfide aperte

Nonostante le numerose innovazioni introdotte nel quadro della riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), permangono significative criticità che rischiano di compromettere l'efficace implementazione delle nuove regole di governance economica a livello europeo.

Uno dei principali limiti del nuovo PSC risiede nella mancanza di misure specifiche per promuovere la crescita economica. Sebbene il rinnovato quadro normativo ponga una forte enfasi sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e sulla riduzione del debito, molti osservatori ritengono che le misure introdotte siano insufficienti per stimolare una crescita robusta e inclusiva. In particolare, non sono delineati (e definite) in maniera chiara e precisa le strategie coerenti e vincolanti che incentivino gli investimenti pubblici, considerati essenziali non solo per rilanciare le economie più vulnerabili ma anche per affrontare le sfide legate alla transizione verde e digitale.

La crescita economica è un elemento fondamentale per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine. Senza un aumento sostenibile del PIL, sarà difficile per molti Stati membri ridurre il proprio debito pubblico senza dover adottare politiche di austerità che potrebbero compromettere ulteriormente la crescita e l'occupazione. Pertanto, molti esperti ritengono che la riforma del PSC avrebbe dovuto includere misure più incisive per incentivare gli investimenti pubblici, in particolare nei settori della transizione verde e digitale.

Inoltre, nonostante il nuovo Patto di Stabilità e Crescita introduca elementi di flessibilità (e differenziazione) rispetto alle versioni precedenti, molti osservatori ritengono che le nuove regole di bilancio rimangano eccessivamente vincolanti, soprattutto per gli Stati con elevati livelli di indebitamento. La regola che impone una riduzione annua dell'1% del PIL per i Paesi con un debito superiore al 90% appare difficile da attuare in contesti di crescita economica limitata o durante crisi globali come quella provocata dalla pandemia. Il rispetto di questi parametri stringenti potrebbe obbligare a adottare misure di contenimento della spesa proprio nei momenti di difficoltà economica, con il rischio di aggravare ulteriormente la recessione. Questo pericolo è particolarmente accentuato in contesti come quello italiano, dove il rapporto debito/PIL supera il 130% e la crescita economica è strutturalmente debole. Senza interventi adeguati a stimolare la crescita, ridurre il debito senza compromettere la ripresa economica risulterebbe arduo.

Un'altra area di criticità riguarda l'integrazione delle dimensioni sociale e ambientale nelle politiche fiscali degli Stati membri. Sebbene il nuovo PSC rappresenti un passo avanti verso una maggiore coerenza tra le politiche fiscali e gli obiettivi di sostenibilità ambientale, permangono numerose incertezze sull'effettiva capacità degli Stati di conciliare le esigenze di rigore fiscale con quelle della transizione verde.

La mancanza di una tassonomia comune per definire e classificare le attività sostenibili rende difficile la valutazione e la comparabilità delle politiche verdi tra i vari Paesi. In tal senso, molti Stati membri, in particolare quelli con finanze pubbliche più fragili, potrebbero avere difficoltà a reperire le risorse necessarie per finanziare gli investimenti richiesti per la transizione climatica.

Alle criticità sopra menzionate si aggiungono inoltre le sfide connesse all'adozione di un linguaggio contabile uniforme nella gestione delle finanze pubbliche, attraverso l'introduzione del sistema di contabilità *accrual*.[97] In particolare, questa transizione deve confrontarsi con la complessità e la diversità strutturale delle amministrazioni pubbliche italiane, caratterizzate da una molteplicità di funzioni, competenze e assetti organizzativi, che rendono ardua la standardizzazione (e la

[97] Il principio *accrual* è il principio, della contabilità economico-patrimoniale, secondo il quale le transazioni e gli altri eventi economici sono rilevati in bilancio quando essi si verificano indipendentemente dal momento in cui si manifestano le relative transazioni finanziarie e/o di cassa. Pertanto, le transazioni e gli eventi contabili sono rilevati nei bilanci dei periodi ai quali questi si riferiscono.

sperimentazione) delle procedure contabili. [98] L'adozione di un sistema contabile unico per il settore pubblico rappresenta certamente un passo fondamentale per la modernizzazione e la trasparenza dei sistemi contabili, configurandosi come un autentico "valore aggiunto" [99] per il successo delle politiche pubbliche a lungo termine e per ottenere una visione integrata e "tridimensionale"[100] dell'equilibrio di bilancio, ma questa transizione si scontra inevitabilmente con rilevanti difficoltà operative, legate all'adattamento di un modello contabile concepito per il settore privato al contesto eterogeneo delle amministrazioni pubbliche.[101]

In un contesto di crescente complessità gestionale, la riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) rappresenta dunque un importante cambiamento nella *governance* economica dell'Unione Europea, ma comporta sfide ancora rilevanti e talvolta controverse sia sul piano giuridico che sul piano economico. Infatti, se da un lato il nuovo PSC introduce una maggiore flessibilità e un'attenzione più marcata alle esigenze ambientali e sociali, dall'altro, invece, permangono questioni cruciali relative alla sostenibilità delle finanze pubbliche (intesa in termini di stabilità finanziaria) [102], alla crescita economica e all'efficacia degli strumenti di sorveglianza macroeconomica.

---

[98] La "sperimentazione" del nuovo sistema contabile pubblico basato sul principio *accrual*, quale parte integrante della Riforma 1.15 del PNRR, rappresenta un passaggio cruciale per il rinnovamento della gestione finanziaria nelle amministrazioni pubbliche italiane. Tale progetto, formalizzato il 26 novembre 2024 con la determinazione del Ragioniere Generale dello Stato, Daria Perrotta, sarà avviato nel 2025, coinvolgendo una vasta platea di enti pubblici secondo quanto stabilito dall'art. 10 del D.L. 113/2024 e dalla relativa legge di conversione n. 143/2024. A differenza della sperimentazione del bilancio armonizzato (2012-2014), che coinvolse un numero limitato di enti su base volontaria, questa iniziativa prevede una partecipazione sistematica e più ampia, lasciando però agli enti stessi la responsabilità gestionale diretta. La complessità della transizione richiede tuttavia non solo l'adattamento di strumenti operativi avanzati, ma anche l'emanazione imminente dei decreti attuativi da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze contenenti istruzioni fondamentali per: i) il raccordo tra il nuovo piano dei conti e i modelli contabili vigenti; ii) la riclassificazione dei bilanci e l'applicazione dei criteri di valorizzazione e rilevazione contabile; iii) le modalità di erogazione della formazione di base e di trasmissione telematica degli schemi di bilancio.

[99] Intervento del Professor Giulio Grandis in occasione del seminario infrannuale "*Il Sistema unico di contabilità economico patrimoniale delle Amministrazioni Pubbliche nel PNRR*", tenutosi presso l'Alta Scuola per l'Amministrazione all'Università di Roma Tre, il 1 luglio 2024; hanno partecipato come autori inoltre il Dr. Fabrizio Mocavini - Dirigente del Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria Generale dello Stato, il Dr. Claudio Columbano - Ricercatore di Economia aziendale - Roma Tre, il Dr. Alfredo E. Tranfaglia - Finance & Reporting Leader – Intellera Consulting, la Prof.ssa Giorgia Mattei - Associata di Economia aziendale - Roma Tre; in particolare, il concetto di "valore aggiunto" della Contabilità Economico Patrimoniale (COEP), viene ricondotto a tre aspetti fondamentali quali: i) la "Trasparenza" in quanto la COEP amplia significativamente la visibilità del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, integrando elementi come immobilizzazioni, partecipazioni finanziarie, e fondi accantonati che nei sistemi tradizionali (ad esempio la contabilità finanziaria) risultano meno evidenti; ii) la "Completezza informativa", poiché il sistema registra non solo le disponibilità liquide e i residui, ma anche le variazioni delle componenti economiche e finanziarie, offrendo una rappresentazione più articolata e fedele del patrimonio; iii) la "Capacità di supporto al controllo e alla pianificazione" in quanto grazie a una maggiore granularità e precisione nei dati, la COEP fornisce strumenti utili per la programmazione strategica, la verifica della sostenibilità finanziaria e il miglioramento dell'accountability delle amministrazioni pubbliche. Questi aspetti risiedono nella capacità della COEP di armonizzare e rafforzare le pratiche di rendicontazione, rappresentando un elemento cruciale per migliorare la responsabilità amministrativa e garantire una visione chiara del patrimonio e delle sue dinamiche nel tempo. Tuttavia, il valore aggiunto della COEP non è universale: il suo impatto varia in base alla composizione del patrimonio e alla complessità gestionale di ciascun ente. In amministrazioni con un patrimonio significativo e un'attività economica intensa, la COEP offre il massimo valore, mentre in enti caratterizzati da patrimoni limitati a crediti e debiti di regolamento, il beneficio risulta ridotto.

[100] Corte dei Conti - Sezione Regionale di controllo per il Veneto - Relazione per il giudizio di parificazione sul rendiconto generale della regione Veneto esercizio 2018, p. 25.

[101] E. CINQUE, R. CIVITILLO, P. RICCI, *La riforma accrual nei sistemi di contabilità pubblica*, in Bilancio Comunità Persona, 1/2024, cit., p. 14; sul tema inoltre, si v., E. D'ARISTOTILE, *La riforma contabile "accrual" prevista nel PNRR: presupposti normativi e possibili impatti sul sistema della contabilità pubblica italiana*, in Bilancio Comunità Persona, 2023, p. 1; E. D'ARISTOTILE, *La riforma della contabilità pubblica nel PNRR: brevi considerazioni dopo la pubblicazione in consultazione del "quadro concettuale"*, in Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici, 2022; per una ricostruzione storica si veda anche F. CONTE, *L'evoluzione dei principi contabili nazionali nella prospettiva di riforma del PNRR*, in Federalismi.it, 20/2021, pp. 21 ss.

[102] Sul tema, si veda in questo *Fascicolo*, O. CHESSA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita.*

Per garantire il successo della riforma sarà necessario un impegno costante da parte degli Stati membri e delle istituzioni europee nel monitorare e adattare le politiche fiscali alle nuove sfide globali. Solo attraverso un approccio equilibrato, che coniughi rigore fiscale e promozione della crescita sostenibile, l'UE potrà affrontare con successo le sfide del futuro e garantire una maggiore coesione economica e sociale tra i suoi membri.

In conclusione, la nuova architettura delle politiche di bilancio dell'Unione Europea, pur perseguendo l'obiettivo di semplificare l'apparato delle regole fiscali attraverso l'introduzione di un unico strumento operativo per il controllo e la gestione del debito pubblico, non affronta in modo adeguato le questioni strutturali emerse durante la crisi dei debiti sovrani. [103] Il nuovo quadro rimane infatti radicato nel paradigma neoliberale, continuando a privilegiare l'equilibrio di bilancio come perno della *governance* economica europea, a scapito di un approccio maggiormente orientato alla promozione di crescita sostenibile e inclusiva.[104] Di conseguenza, la riforma non costituisce una rottura radicale con il passato, bensì rappresenta un compromesso tra una maggiore flessibilità nella definizione dei piani di rientro e un rafforzamento delle misure di *enforcement* da parte delle istituzioni europee.[105] La proposta della Commissione appare dunque come un'occasione perduta per riformare in modo più radicale e strutturale la *governance* economica dell'Unione, adattandola alle nuove esigenze di crescita e di sostenibilità sociale e politica che l'Europa post-pandemica richiederebbe.[106]

[103] Reg. UE 2024/1264, considerando n. 8.

[104] F. MEDICO, *La costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una restaurazione?*, in Giurisprudenza Costituzionale, 2/2023, p. 911.

[105] A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in Rivista AIC, 1/2023, cit., p. 17.

[106] C. BUZZACCHI, *La nuova proposta sul debito pubblico: l'occasione perduta per un bilancio europeo*, in Lacostituzione.info, 8 gennaio 2023.

LA STORIA INFINITA DEI LEP E DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA TRA "NON C'È TRE SENZA DUE" e "NON C'È DUE SENZA TRE"

di Vanessa Manzetti
Professoressa Associata di Diritto Amministrativo e Pubblico
Università degli Studi di Pisa

SOMMARIO

1. Introduzione
2. La questione dei LEP come cardine dell'Autonomia differenziata: "non c'è tre senza due"
3. La definizione dei LEP e le questioni aperte
4. Il percorso della riforma per l'Autonomia differenziata
5. La sentenza della Corte Costituzionale n.192 del 2024
6. Conclusioni: la sentenza n. 192 del 2024 e "non c'è due senza tre"

ABSTRACT

L'attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione necessita, inevitabilmente, dell'attuazione del sistema dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti diritti civili e sociali che resta riservata alla legislazione esclusiva statale. La definizione nel concreto dei LEP, tuttavia, viene rimandata di anno in anno e non è stata risolta neppure dopo la costituzione di un'apposita commissione. Il tema è ritornato di attualità con l'approvazione della legge n. 86 del 26 giugno 2024 detta Legge Calderoli sull'Autonomia differenziata.
La determinazione e la garanzia dei LEP risponde a due finalità: quella di assicurare un corretto trasferimento delle funzioni, e quella connessa di individuare il quantum di risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni attribuite, in quanto i costi e i fabbisogni standard sono necessari per precisare l'entità del finanziamento delle funzioni trasferite, con la conseguenza che tale determinazione ha un riflesso decisivo sulle entrate riconosciute alle regioni per l'esercizio dell'autonomia differenziata; finalità, dunque, dal forte carattere finanziario, che riveste un indubbio interesse sia per la regione interessata, che per le altre regioni e per l'unità nazionale.
Al riguardo poi sembra essere intervenuta "con l'accetta" la Corte Costituzionale, che con la recente sentenza n. 192 del 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di gran parte della legge Calderoli, in quanto sui LEP non si possono costruire deleghe legislative in bianco, quali le norme della legge di bilancio 2023 a cui rinvia l'art. 3 comma 1 della c.d. legge Calderoli, ma che risultano insufficienti a guidare il Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato. Talché la Corte costituzionale giunge ad affermare in modo perentorio la netta distinzione tra livelli essenziali delle prestazioni e nucleo minimo del diritto.

The implementation of the art. 116 third paragraph of the Constitution inevitably requires the implementation of the system of Essential Performance Levels concerning civil and social rights which is reserved to state legislation. The concrete definition of the LEP, however, is postponed from year to year and has not been resolved even after the establishment of a specific commission. The topic has returned to current affairs with the approval of law no. 86 of 26 June 2024 known as the Calderoli Law on Differentiated Autonomy.
The determination and guarantee of the LEP responds to two purposes: that of ensuring a correct transfer of functions, and the related one of identifying the quantity of resources necessary to fully finance the assigned functions, as the costs and standard requirements are necessary to specify the the amount of financing of the transferred functions, with the consequence that this determination has a decisive impact on the revenue recognized to the regions for the exercise of differentiated autonomy; purposes, therefore, with a strong financial character, which is of undoubted interest both for the region concerned, for the other regions and for national unity.
The Constitutional Court appears to have intervened "with the axe" in this regard, with its recent sentence no. 192 of 2024 declared the constitutional illegitimacy of some paragraphs of the 2023 budget law, as blank legislative delegations cannot be constructed on the LEP, such as the rules of the 2023 budget law to which the art refers. 3 paragraph 1 of the so-called Calderoli law, but which are insufficient to guide the Government in the exercise of delegated legislative power.
The Constitutional Court on differentiated autonomy peremptorily affirms the clear distinction between essential levels of performance and the minimum core of the law.

1. Introduzione

Uno dei tasti più dolenti e intricati del rapporto tra finanza pubblica e *welfare* degli ultimi anni è quello che ha interessato l'art. 116, comma 3, della Costituzione, ovvero quel modello di ulteriore differenziazione del regionalismo italiano[1].

Articolo, si ricorda, introdotto con la Riforma del 2001 (nota come "Riforma del Titolo V"), ma per anni rimasto dormiente, anche in considerazione dei forti dubbi che avevano contraddistinto la norma sin dal suo ingresso in Costituzione, tanto da giungere sino ad una proposta di riforma costituzionale approvata nel corso della XIV Legislatura che proponeva l'abrogazione espressa dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, poi respinta dal *referendum* del 25 e 26 giugno del 2006[2].

E infatti, se è vero che le prime iniziative per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, risalgano a un periodo immediatamente successivo alla modifica del Titolo V della Costituzione[3], è solo nel 2018, in un contesto di forte *spending review*, che alcune Regioni (la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna), non a caso quelle a sistema sanitario più avanzato, hanno avviato procedimenti *ex* art. 116, comma 3, Cost., giunti sino alla sottoscrizione di (minimali) Accordi preliminari con il Governo italiano[4].

Tale *iter*, che aveva quale fine primario quello di ottenere risorse aggiuntive e di ridurre i vincoli alla spesa, è stato inevitabilmente arrestato dall'erompere della pandemia, per poi riprendere avvio proprio nel contesto della risposta all'emergenza pandemica. Così, a partire dalla nota di aggiornamento al DEF 2020, si è assistito all'inserimento, tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio, di una legge-quadro volta a definire le modalità di attuazione dell'articolo 116, terzo comma. E successivamente, nell'ambito del governo Conte II, a qualificarla quale legge necessariamente prodromica alla stipula delle intese.

---

[1] F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, 51; AA.VV. *Il «regionalismo differenziato»*, in *Le Istituzioni del federalismo*, numero monografico 1, 2008, 7 ss; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedimentali di dubbio legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018; S. GRASSI (a cura di), *Sull'art. 116, III comma, della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020.

[2] Si vedano A. D'ATENA, *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, in *Camera dei deputati-Senato della repubblica. commissione parlamentare per le questioni regionali. Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, XVII Leg*., Roma, 29 novembre 2017; D. CODUTI, *Considerazioni a prima lettura sul nuovo regionalismo differenziato (ragionando sugli artt. 30 e 39 del d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII Legislatura)*, in *Le Regioni*, 5-6, ottobre-dicembre 2015; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della «specialità» regionale alla luce del «regionalismo differenziato» come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 23, 2008.

[3] Ci riferiamo a Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto per una disamina si veda si v. A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 1, 2008.

[4] Gli Accordi preliminari sottoscritti il 28 febbraio 2018 tra le tre Regioni e il Governo italiano hanno rappresentato il punto di avvio di un processo di negoziazione che è proseguito nel corso della Legislatura successiva portando alla formulazione, nel febbraio 2019, di schemi di intesa, seppur limitati alla "parte generale", attinenti questa volta a tutte le materie attribuibili ai sensi dell'art. 116, co. 3. Nel frattempo, altre regioni, pur non avendo firmato alcuna pre-intesa con il Governo, hanno espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia (sono pervenute ufficialmente al Governo le richieste di Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania).

Il tutto nel contesto dell'attuazione del PNRR, in cui è stata prevista tra le "riforme abilitanti" proprio la necessità di completamento del disegno di attuazione dell'art. 119 Cost. da realizzare entro il 2026 per ottenere la "contropartita" delle risorse europee[5].

Occorre quindi considerare i due percorsi: quello volto all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e quello volto all'attuazione dell'art. 119 Cost. che seppur strettamente connessi sono andati a muoversi nella "stagione del PNRR" in gran parte in sostanziale autonomia.

Il riferimento è dunque ad un quadro non certo facile da mettere in atto, come dimostra la circostanza che, nonostante siano trascorsi oltre 20 anni dall'entrata in vigore della Riforma del Titolo V, non è ancora stata attuata quell'architettura costituzionale che si ricava da una lettura in combinato disposto degli articoli 119 sul c.d. federalismo fiscale (con la perequazione ordinaria e infrastrutturale), 117, lett. m) sulla legislazione esclusiva dello Stato nella materia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e 116, terzo comma, sull'autonomia differenziata.

Al riguardo va infatti evidenziato che le norme chiave relative a tali processi, quale la legge delega n. 42 del 5 maggio 2009, e i relativi decreti attuativi, tra cui il d.lgs. n. 68 del 2011 "*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*" sono state sistematicamente rinviate, "di anno in anno", dal tempo della loro emanazione, con ciò impedendo il completamento del modello: la finanza regionale è quindi rimasta in buona parte a carattere derivato e priva di meccanismi perequativi (salvo che per la sanità, in forza della specifica modalità di finanziamento, risalente al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133»)"[6].

Da ultimo è poi intervenuta la legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197 del 2022, art. 1, comma 788) che ha fissato al 2027 la definitiva attuazione appunto del federalismo fiscale, un *ultimatum* coerente con quanto previsto nel PNRR che prevede un'unica *milestone* per l'attuazione del federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario, da realizzare nello specifico entro il primo quadrimestre dell'anno 2026 (M1C1-119, nell'ambito della Riforma 1.14, Riforma del quadro fiscale subnazionale)[7].

Considerazioni che, se da un lato portano a sottolineare la necessità, in prima battuta, di dare attuazione alla Riforma prevista dal PNRR che chiama in causa l'attuazione del c.d. federalismo fiscale e del connesso modello di federalismo simmetrico, dall'altro portano a rilevare come, invece, la stagione del PNRR ha dato impulso a quei movimenti, già in corso, verso l'attuazione di sistemi di autonomia differenziata[8].

---

[5] L'entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato per l'attuazione del federalismo fiscale regionale rappresenta una milestone del PNRR prevista per il primo trimestre 2026 (M1C1-119 - M1C1-120), da attuarsi nel più ampio quadro di "riforma del quadro fiscale subnazionale" (Riforma 1.14) al fine di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi, incentivare ad un uso efficiente delle risorse.

[6] Così si veda Sent. Corte cost. n. 192 del 2024, punto 24 Considerato *in diritto*.

[7] Nello specifico entro aprile 2026 occorre aver definito il quadro normativo di riferimento, per ciò che concerne sia la legislazione primaria sia quella secondaria.

[8] Si ricorda, infatti, che il pilastro della coesione territoriale assume un ruolo trasversale nel Piano italiano, che si propone di affrontare "in modo concreto le sfide territoriali profondamente radicate e promuovendo uno sviluppo equilibrato», come sottolineato nel considerando 36 della decisione di esecuzione del Consiglio, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, tradotta nel target "Riforma 1. 14 - Riforma del quadro fiscale subnazionale". In relazione a questa, infatti, la decisione di esecuzione n. 2021/0168 del Consiglio prevede che, entro il primo trimestre del 2026, si pervenga al completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009 "con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di

Tant'è che la Corte costituzionale nella recente e nota sentenza n. 192 del 2024 sulla Autonomia differenziata, più dettagliatamente commentata oltre, non ha mancato di ricordare la stretta connessione tra i due percorsi, allorquando ha sottolineato con forza la necessità "*di dare compiuta attuazione al descritto disegno nei termini previsti dalla richiamata milestone, interrompendo quindi una volta per tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi*"[9].

2. La questione dei LEP come cardine dell'Autonomia differenziata: non c'è tre senza due

Il principale tassello dell'intervento atteso è rappresentato dalla non facile e non neutra determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, in quanto questo rileva quella tensione *in re ipsa* nel titolo V tra due principi, quello della tendenziale uniformazione delle prestazioni *ex*. art. 117 cost., i c.d. LEP, e l'architettura dell'art. 119 cost., il c.d. federalismo fiscale, vale a dire uno dei nodi cruciali della difficile conciliazione tra finanza pubblica e *welfare State*, secondo la logica costituzionale del *trait d'union* tra autonomia e responsabilità solidale.

Individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni che, si ricorda, ha ripreso avvio, dopo anni di silenzio, proprio nel "turbinio" della crisi economia e sociale segnata dalla pandemia, prima con la previsione di specifici "obiettivi di servizio" rispetto ai servizi sociali e agli asili nido erogati dai Comuni ad opera della legge di bilancio 2021, art. 1, commi 791 e 792, e successivamente con la previsione, ad opera della legge di bilancio 2023 (art. 1, commi da 791 a 801 *bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197) della necessaria accelerazione del processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale quale *condicio sine qua non* dell'attuazione dell'autonomia regionale differenziata. Ciò, sottolinea espressamente il legislatore nella legge di bilancio 2023, al fine di assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni. Norma che ha previsto anche l'Istituzione di una Cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni[10].

Si tratta di sviluppi che, seppur sotto la spinta di accelerazione dettata dalla volontà di pervenire alla riforma dell'autonomia differenziata, sembrano comunque tenere a mente l'insegnamento della Corte costituzionale che non ha mancato di "valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale" , e secondo cui solo una volta stabiliti i servizi da garantire su tutto il territorio nazionale è possibile definire - sulla base di questi ultimi - i fabbisogni e i costi *standard* che ogni amministrazione deve sostenere[11].

---

governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La riforma dovrà definire in particolare i parametri applicabili e attuare il federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario, le province e le città metropolitane".

[9] Così si veda Sent. Corte cost. n. 192 del 2024, punto 23 Considerato in diritto.

[10] Per approfondimenti sul ruolo della Cabina di Regia si rinvia a G. CASILLI, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa*, *tra "pre-intese" e DDL "Calderoli",* in *ipof.it*, 2, 2023, 112-131.

[11] Sentenza Corte cost. n. 220 del 2021 punto 5.1 del Considerato in diritto , si veda M. BERGO, *Vincoli alla spesa per il personale ed eclettismi regionali: i recenti approdi della giurisprudenza*

In questa prospettiva i LEP rappresentano, dunque, elemento imprescindibile sia per la tutela costituzionale della persona, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza quale espressione della socialità *in re ipsa* nei sistemi di *welfare*[12], sia per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali[13].

L'adempimento di questo dovere dello Stato appare, poi, particolarmente urgente nella "stagione del PNRR", in quanto presupposto per un'equa ed efficiente allocazione delle risorse del PNRR, e di quelle nazionali ad esso collegate (in particolare del Fondo complementare), cosicché il ritardo nella definizione dei LEP va a concretizzarsi in "un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti i diritti sociali"[14].

In questo quadro il dibattito sull'autonomia differenziata è stato poi ulteriormente alimentato dall' approvazione della legge n. 86 del 26 giugno 2024 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", entrata in vigore il 13 luglio 2024[15], più comunemente conosciuta come legge Calderoli[16] .

Si tratta di una legge che ha quale fine primario dichiarato quello di dettare una cornice unitaria per l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione, prevendendo, a livello di legislazione primaria, il percorso procedurale necessario per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni di autonomia in tutta una lunga serie di materie, andando, dunque, a definire i principi generali e il dettagliato *iter* da seguire[17].

---

costituzionale sul coordinamento della finanzia pubblica, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, 2021,103, E. Cavasino, *Funzione ausiliaria della Corte dei Conti e disfunzioni strutturali della decisione finanziaria nello stato di democrazia pluralista*, *Ivi*, 258.

[12]Si vedano *ex multis* sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020. Con la sentenza n. 62 del 2020, la Corte ha affermato che "*mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa*", *sicché "la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario"* (Cfr. Sent. n. 62 del 2020, punto n. 4.5 del "Considerato in diritto"), si veda G. RIVOSECCHI, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra Stato e Regioni nella tutela del diritto alla salute: dall'emergenza alla stabilizzazione*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *Dalla emergenza sanitaria alla stabilizzazione finanziaria della sanità pubblica, Atti Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica Pisa, 17-19 dicembre 2020*, Napoli, 2022, 39-40.

[13] Cfr. *ex multis*, sentenze Corte cost. n. 197 del 2019, n. 117 del 2018, n. 220 del 2021. In quest'ultima la Corte sottolinea, infatti, che i Lep rappresentano "un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti)".

[14] Sentenza Corte cost. n. 220 del 2021 punto 5.1 del Considerato in diritto.

[15] Cfr. GU Serie Generale n.150 del 28 giugno 2024.

[16] Legge appellata come il suo primo firmatario, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, a cui si deve la presentazione, nel 2023, del d.d.l. n. 615 (c.d. Calderoli), recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

[17] E dunque anche delle indicazioni per la modifica e la revoca delle forme e condizioni di autonomia, alle modalità procedurali di approvazione delle Intese tra lo Stato e la Regione, nel rispetto delle prerogative e dei regolamenti parlamentari.

Disposizioni che non possono "formare oggetto di una lettura atomistica"[18], necessitando di essere interpretate alla luce dell'intero testo costituzionale, in particolare del principio fondamentale di unità-indivisibilità della Repubblica, del conseguente modello di autonomia *ex* art. 5 Cost., di tutte le disposizioni del Titolo V della Costituzione, tra cui anche quella che prevede la possibilità per lo Stato di esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. (specificamente, tra l'altro, quando lo richiede la tutela dei LEP), e anche del principio chiave di eguaglianza sostanziale e dell'essere il nostro Paese uno Stato sociale.

È infatti l'architettura costituzionale del nostro Paese quale Stato sociale a rendere tutt'altro che scontata, sin dal nascere, l'attuazione della legge sull'autonomia differenziata.

Il riferimento è al dettato dell'art. 1, laddove nel mentre enuncia le "finalità" della riforma sull'autonomia differenziata, va a *subordinare* (nella versione definitiva del testo come approvato dal Senato e confermato nella versione del testo licenziato dalla Camera) l'intera attuazione dell'art. 116 c. 3 Cost. alla preventiva *individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali,* ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 1 e art. 3)[19], e dunque, a cascata, anche dei relativi costi e fabbisogni *standard* (art. 3 e 4)[20].

In altre parole, la determinazione e la garanzia dei LEP risponde a due finalità: quella di assicurare un corretto trasferimento delle funzioni, e quella connessa di individuare il *quantum* di risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni attribuite, in quanto i costi e i fabbisogni *standard* sono necessari per precisare l'entità del finanziamento delle funzioni trasferite, con la conseguenza che tale determinazione ha un riflesso decisivo sulle entrate riconosciute alle regioni per l'esercizio dell'autonomia differenziata; finalità, dunque, dal forte carattere finanziario, che riveste un indubbio interesse sia per la regione interessata, che per le altre regioni e per l'unità nazionale.

È dunque evidente che tra tutte le delicatissime questioni che ruotano intorno alla legge sulla autonomia differenziata centrali risultano gli aspetti di finanza pubblica[21], quali i trasferimenti di risorse finanziarie alle regioni richiedenti e gli equilibri dei conti pubblici, il che mette in rilievo la forte *condizionalità finanziaria* a cui è sottoposto l'intero processo di individuazione dei LEP, come risulta anche dal preminente ruolo del MEF, quale "filtro" di ogni scelta determinante sulla materia, quasi a simulare in modo improprio quello svolto in sede parlamentare dalla "commissione bilancio"[22]. Ma questo ricordo svanisce nel quadro complessivo dalla legge sull'autonomia

---

[18] Così Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 9 del 2024, depositato in cancelleria il 9 agosto 2024 della Regione Toscana (in Diritto punto 2.4).

[19] In particolare secondo l'art. 1 comma 2, "L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali".

[20] Il riferimento ai costi e ai fabbisogni *standard*, richiama l'attuazione dell'art. 119 Cost. disegnata dalla legge n. 42 del 2009 e dai conseguenti decreti legislativi.

[21] F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2018.

[22] Ruolo che richiama quello della commissione bilancio, quale c.d. "commissioni filtro" dal forte carattere tecnico-regolamentare su cui il Governo può far leva per bloccare - anche *sine die* – l'attività legislativa delle Camere. Si vedano G. RIVOSECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-*

differenziata, dato che questa sembra dare vita ad una sorta di "centralismo governativo", relegando le regioni e soprattutto il parlamento ad un ruolo marginale, a discapito del principio democratico e della sua forte connessione con il bene pubblico bilancio[23].

La valutazione sulla determinazione dei LEP dovrebbe infatti spettare al parlamento, come risulta evidente non solo dal dettato della let. *m)* dell'art. 117.2 cost. (competenza legislativa esclusiva dello Stato), ma anche perché secondo il dettato Costituzionale dovrebbero spettare al parlamento le scelte fondamentali sulla allocazione delle risorse pubbliche (art. 81 cost.).

Tale determinazione dovrebbe, dunque, portare a stabilire, in modo più o meno oggettivo, i punti di equilibrio tra le modalità e le forme di svolgimento dei poteri assegnati alle autorità decentrate e le garanzie apprestate dallo Stato, anche dal punto di vista finanziario, al fine di assicurare il rispetto del fondante e primario principio di eguaglianza nei suoi aspetti (sostanziali) inviolabili, nonché l'unità giuridica ed economica della Repubblica che lo Stato può direttamente far valere nei confronti degli enti territoriali, anche mediante l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione.

3. La definizione dei LEP e le questioni aperte

Dal lato della finanza pubblica molteplici sono le contraddizioni che riguardano la definizione dei LEP e il trasferimento delle funzioni alle regioni.

Innanzitutto, la definizione dei LEP implica, evidentemente, un'operazione di mediazioni fra gli interessi dei diversi territori in relazione alla loro capacità fiscale, che vede contrapposti gli interessi dei territori più ricchi rispetto a quelli più poveri, e dunque tale definizione dovrebbe essere il risultato di un forte bilanciamento tra le istanze di quei territori più ricchi interessati a determinare i LEP al livello più basso possibile, e i territori più poveri interessati, di converso, ad attestare il livello garantito dallo Stato ad un livello alto.

A ciò si aggiunga che il trasferimento delle funzioni (non solo) amministrative alle regioni pur portando al ridimensionamento della spesa pubblica sotto il Governo centrale, non va certo ad incidere sul rispetto delle regole europee di finanza pubblica che vedono il rispetto dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito riferibile, comunque, al complesso delle pubbliche amministrazioni.

Da qui la centralità di una appropriata identificazione dei LEP, quale momento di sintesi di tutte le contrapposte esigenze. Lo dimostra il riconoscimento della definizione dei LEP quale *condicio sine qua non* per l'attuazione della legge, tanto da essere questa anticipata, quale passaggio preliminare già dalla istituzione da parte della suddetta legge di Bilancio 2023 della c.d. Cabina di regia a cui spetta individuare i livelli essenziali di prestazione sulla base del lavoro istruttorio svolto dal Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) composto da 61 esperti[24]. Procedimento a cui rinvia la stessa Legge Calderoli, in più parti della legge stessa.

---

finanziaria, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2012, 11; M.A. GLIATTA, *Questioni problematiche relative alla formazione delle leggi di spesa. Il ruolo delle Commissioni-filtro e i limiti alla sovranità parlamentare di bilancio*, in *Nomos*, 1, 2020.

[23] Considerazioni che richiamano le prassi ormai consolidate nell'approvazione della legge di bilancio, tali da far sì che "il bilancio, luogo irriducibile della democrazia, è compromesso da una prassi incostituzionale che svilisce il Parlamento", così M. Degni, *Il bene pubblico maltrattato*, Roma, 2024.

[24] Il Comitato istituito ufficialmente con decreto del Presidente del Consiglio del 23 marzo 2024 è presieduto dal professor Sabino Cassese, ed è costituito da 61 esperti (53 uomini e 8 donne) nel campo amministrativo e accademico, del diritto costituzionale, europeo ed internazionale, dell'economia e della matematica, che opereranno in sinergia per individuare quei diritti civili e sociali che il cittadino italiano può pretendere dai vari soggetti costituenti la Repubblica. I componenti sono stati suddivisi in gruppi di lavoro, ognuno per la propria area di competenza. Interessante rinviare al recente scritto

Al riguardo la Legge Calderoli individua poi all'art. 3 le materie o gli ambiti di materie che intessano i LEP (ben 14 e di portata rilevante)[25], per cui è previsto un dettagliato *iter* procedurale stretto tra dimensione amministrativa e dimensione finanziaria, diversamente dalle materie "Non LEP" per cui il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie può svolgersi secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, seppur sempre nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente.

Nello specifico il dettagliato *iter previsto* per l'adozione da parte del Governo di ciascun decreto legislativo dispone che gli schemi di decreto dovranno essere trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i *profili finanziari*[26].

Ed ancora, la legge ricollega l'effettività dei LEP a modalità erogative svolte "in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle *risorse*, nonché di congruità tra le prestazioni da erogare e le *risorse* messe a disposizione"[27], prevedendo altresì l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'aggiornamento periodico dei LEP in coerenza e nei *limiti delle risorse finanziarie* disponibili, oltreché della necessità di adeguamenti tecnici determinati dall'evoluzione della tecnologia ed al mutamento del contesto socioeconomico[28].

Previsione che richiama quel *prius* rappresentato dall'andamento e dai conseguenti effetti del ciclo economico, sigillato in Costituzione con la riforma del 2012, allorquando ai commi 1 e 2 , dispone che lo "Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, *tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico"* e che *"*il ricorso all'indebitamento è

---

di V. Tondi della Mura, *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Nuove Autonomie*, n. speciale 1, 2024, 9 ss. L'A. evidenzia come la marginalizzazione dell'opera di determinazione dei Lep "provoca uno strappo lacerante nel percorso di trasformazione del modello di Stato sociale e regionale: inaugura un percorso nuovo, conflittuale sul piano politico e territoriale, oltreché elusivo del controllo parlamentare, elettorale e di costituzionalità; ottunde la piena conoscenza sociale delle ragioni e delle scelte effettuate; riduce gli utenti delle prestazioni civili e sociali al rango dei consumatori dei prodotti commerciali, costretti a confrontarsi con logiche di mercato decise altrove e all'insaputa (è proprio il caso di dire!) del circuito democratico".

[25]In particolare secondo l'art. 3, comma 3, nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti: a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela della sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica a sostegno dell'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e valorizzazione delle attività culturali. Al riguardo si ricorda quale elemento di rilievo l'eliminazione della "organizzazione della giustizia di pace" dall'elenco di materie su cui devono essere determinati i LEP durante la discussione in Aula del Disegno di legge. Questo significa che la giustizia di pace non rientra più tra le materie condizionate dalla determinazione dei LEP, e questo apre la strada alla possibilità che sia riconosciuta maggiore autonomia su questa specifica competenza "non Lep" alle Regioni che ne faranno richiesta.

[26] Queste secondo il disegno di legge dovrebbero pronunciarsi entro il termine di quarantacinque dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato.

[27] Secondo l'art. 3 "Delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" il Governo è delegato ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, commi da 791 a 801 bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023). I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo28 agosto 1997, n.281.

[28] Secondo il dettato dell'art. 3, comma 7, tali aggiornamenti verranno disposti con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze.

consentito solo al fine di considerare gli *effetti del ciclo economico* e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali".

4. Il percorso della riforma per l'Autonomia differenziata

Quel che emerge chiaramente dall'ampio dibattito (non solo) dottrinale[29] è, dunque, che "senza se e senza ma" la costruzione del regionalismo differenziato si regge sulla *condicio sine qua non* dell'individuazione dei LEP, come pure emerge che tale definizione presenta complessità rilevanti per la ragione che la loro definizione (attualmente in corso), si presenta diversificata a seconda delle materie[30], ma soprattutto si presenta come un obiettivo "condizionato" in tutto e per tutto dalle risorse finanziarie messe a disposizione nelle manovre di bilancio[31].

---

[29] Si vedano per approfondimenti AA.VV., *Per la critica dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e Diritto*, 1, 2023; AA. VV., *L'autonomia differenziata*, in *Numero speciale I. Nuove Autonomie*, 1, 2024.

[30] Sull'evoluzione storico-normativo dei LEA si rinvia a A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lettera m), II comma, art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 1141; F.S. FLORIO, *L'evoluzione dei LEA tra i recenti interventi normativi e le prospettive di riforma*, in C. BOTTARI (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie,* Santarcangelo di Romagna, 2014, 53 ss.; M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, in *Federalismi.it*, 15 novembre 2017.Sul Decreto del 2017 che ha predisposto i nuovi LEA si rinvia a M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2017. Al riguardo preme rilevare come in tema di Livelli essenziali delle prestazioni la letteratura risulti assai ampia sin dal primo periodo della Riforma del Titolo V si rinvia tra gli altri a E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 1103 ss.; M. Luciani*, I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett.m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, 345 ss; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"(art. 117, com. 2, lettera m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*,2002, 881 ss.; L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, *in Giur. Cost*., 2002, 1170 ss.; G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Supplemento al n. 1, 2002, 2 ss.; M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 613 ss; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1063; E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 2003, 1183 ss.; R. BIFULCO, *"Livelli essenziali", diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, 37 ss.; G.U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali tra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e Diritti*, Milano, 2003, 107 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte alcune prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003, 1199 ss.; M. BELLETTI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e "contenuto essenziale dei diritti" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. Califano (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, 181 ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007.

[31] Secondo il dettato dell'articolo 4, modificato in Aula al Senato da un emendamento di FdI, "Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di matrie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, *soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard*, *nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio.* Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino *nuovi o maggiori o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di *stanziamento delle risorse finanziarie* volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'articolo 9 della presente legge e della lettera d)del comma 793 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022,n.197". Tale articolo sembra dunque sottendere che

Il senso generale della riforma è, dunque, sì quello di una riduzione drastica delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ma anche quello di prevedere un *iter* a *step* per la determinazione del livello di autonomia di ciascuna Regione, secondo un percorso che si preannuncia assai complesso, almeno per tre ordini di fattori.

Un primo legato alla "complessa" [32] questione di legittimità costituzionale sulla intera legge e su parti di questa recentemente decisa dalla Consulta che, dopo aver dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sull'intera legge, ha lasciato "la legge a brandelli", riaprendo alla necessità di un importante intervento legislativo e ad una imponente opera interpretativa al fine di ricondurre "a sistema" quello che è restato dell'impianto originario e soprattutto di cogliere i *diktat* della Corte costituzionale talvolta racchiusi in dichiarazioni di incostituzionalità di parti "chiave" della legge, talaltra ricorrendo a dichiarazioni di incostituzionalità con un *mix* di lettura conforme a Costituzione.

Un secondo legato all'*iter* dei quesiti referendari, in quanto a seguito dell'entrata in vigore della Legge Calderoli sono state presentate diverse richieste di *referendum* abrogativo, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, da parte sia di (oltre) cinquecentomila elettori sia di cinque consigli regionali[33]. Si tratta di richieste che hanno interessato sia l'abrogazione totale della legge, sia l'abrogazione parziale, anche se dopo l'intervento della Consulta è rimasta in piedi solo quella concernente l'abrogazione totale.

Un terzo legato alla stessa "architettura" del percorso verso l'Autonomia Differenziata previsto dalla legge Calderoli, posto che questo non si esaurisce nella legge, vedendo la sua attuazione

---

senza l'individuazione dei LEP e del loro finanziamento, da estendere anche alle regioni che non chiederanno la devoluzione, non è possibile dare avvio alla riforma dell'Autonomia differenziata.

[32] Si vedano i Ricorso per legittimità costituzionale del 9 agosto 2024 della Regione Puglia (n. 28) e della Regione Toscana(n. 29), ed anche quelli del 27 agosto 2024 della Regione autonoma della Sardegna (n. 30) e della Regione Campania (n. 31). A. FRASCHILLA, *La carica delle Regioni contro l'Autonomia differenziata: quattro ricorsi alla Consulta per fermare il ddl Calderoli*, in *La Repubblica.it*, 21 agosto. Si veda l'interessante intervento del Prof. A. PERTICI su *Autonomia differenziata, La Toscana ricorre alla Consulta contro la riforma del Governo*, in *novaradio.info*, 22 agosto 2024, in cui si evidenzia come come nel ricorso della regione Toscana emerga sia una questione di legittimità costituzionale dell'intera legge, che di alcuni suoi articoli, in quanto le violazioni evidenziate nel ricorso sono molte, articolandosi in ben 12 punti. La questione principale da cui tutto parte e quella per cui le richieste di condizioni particolari di autonomia dovrebbero essere motivate *da specificità* della singola Regione e quindi non una scelta arbitraria da parte della Regione e conseguentemente del governo al momento in cui deve concederle, ma una scelta motivata basata su singole specificità. Ad esempio per la Toscana la geotermia, i beni culturali o altro. A ciò si aggiungono questioni che riguardano sia il procedimento per pervenire alla concessione di maggiori condizioni di autonomia che vede sia una marginalizzazione del Parlamento sia delle regioni, dato lo svilimento del metodo dell'intesa al semplice rilascio di un parere, nonché la grande questione appunto del finanziamento, in quanto la legge sembra prevedere soltanto l'individuazione dei LEP e non tanto che questi siano garantiti e finanziati. A ciò si collegano anche le questioni dell'extragettito e soprattutto del fondo perequativo, anche perché l'art. 119 della Costituzione prevede proprio l'istituzione del c.d. fondo perequativo al fine di evitare che in alcune regioni non sia più possibile garantire adeguatamente alcuni diritti fondamentali, questione questa ultima che già oggi vede delle forti criticità.

[33] Nello specifico come richiesto dalla Costituzione 5 consigli regionali hanno deliberato in ordine alla richiesta di referendum abrogativo riguardante una richiesta di referendum per l'abrogazione totale e una per l'abrogazione parziale della legge 86/2024: il Consiglio della Regione Campania, nella seduta dell'8 luglio 2024 con le deliberazioni 1 e 2 del 2024; il Consiglio dell'Emilia-Romagna con le deliberazioni n. 185 e 186 del 10 luglio 2024; il Consiglio della Toscana con le deliberazioni n. 48 e n. 49 del 16 luglio 2024; il Consiglio della Sardegna, con le mozioni n. 7 e n. 8, approvate nella seduta del 17 luglio 2024; il consiglio della Puglia con le deliberazioni n. 127 e 128 del 23 luglio 2024.

prendere vita "a colpi" di decreti attuativi. Questo significa che al di là dell'entrata in vigore della legge e al di là delle intenzioni dichiarate dal Governo, è la stessa legge a scandire un percorso di attuazione medio-lungo prima che la riforma possa vedere effettivamente la luce.

Non può infatti considerarsi irrilevante l'intervento legislativo ad opera dell'art. 15 del d.l. 30 dicembre 2023 n. 215 (c.d. decreto milleproroghe 2024) che, antecedentemente e al di là della sentenza della Consulta, aveva portato a prorogare il termine dei lavori della Cabina di Regia, inizialmente fissato per la fine del 2023, di un anno, estendendo, così, al 31 dicembre 2024 il termine finale previsto per la predisposizione di uno o più D.P.C.M. per la individuazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, prorogando altresì di un anno la possibilità di nominare un Commissario nel caso di non conclusione dei lavori da parte della Cabina di regia[34]. E di certo, data la complessità della questione, non può neppure sorprendere l'andare avanti di proroga in proroga, soprattutto se si considera, ad esempio, che l'elaborazione dei costi *standard* degli asili nido ha richiesto circa dieci anni.

Anche perché i parziali risultati prodotti dal CLEP sono stati sin da subito attenzionati dalla Banca d'Italia, che non ha mancato di sottolineare come le prestazioni qualificate come LEP sono in larga parte formulate in termini troppo generici, in buona parte riconducibili a mere dichiarazioni di principio, sottolineando, in particolare, per alcuni settori centrali come quelli della salute, dell'istruzione e della tutela del lavoro, eccessiva genericità, astrattezza e significative inadeguatezze[35].

A confermare l'importanza di tale criticità temporale è anche la *querelle* sorta tra gli illustri componenti del CLEP, tale da portare alle dimissioni di quattro componenti (si tratta - non è possibile non ricordare – di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno), i quali con una lettera inviata al Ministro per gli affari regionali e le autonomie della Repubblica Italiana (Roberto Calderoli) e al presidente del CLEP (Sabino Cassese) non hanno mancato di sottolineare, tra le altre criticità, l'inadeguatezza temporale, in considerazione proprio della complessità sottesa alla determinazione dei LEP, che chiama in causa una determinazione anche finanziaria. Il tutto per di più secondo un modello che si dovrebbe allontanare dal criterio della spesa storica, poiché questa non risolve il problema, portando al contrario a cristallizzare le disuguaglianze territoriali[36].

A ciò si aggiunge l'intricato meccanismo a "scatole cinesi" che sembra interessare la relazione tra definizione dei LEP e le connesse implicazioni finanziarie che, seguendo tutto il discorso fin qui espresso sul rapporto tra *welfare* e finanza pubblica, risultano come "due facce" della stessa medaglia, anche se queste ultime sembrerebbero non rientrare tra le funzioni del CLEP, ma tra quelle della Commissione Tecnica sui *fabbisogni standard*, organo istituto molto prima e fuori dal contesto

---

[34] Si veda V. TONDI DELLA MURA, *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni,* in in *Nuove Autonomie,* cit., in cui l'A sottolinea come la proroga al 2024 sia stata giustificata politicamente in considerazione del "lavoro già svolto dal CLEP a supporto della Cabina di regia" del " rilievo degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge ai fini della determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard" e della "necessità che il CLEP prosegua nello svolgimento delle attività volte a una complessiva determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard anche nelle materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

[35] Si veda I. VISCO, *Lettera inviata al CLEP*, Roma, 10 ottobre 2023.

[36] G. AMATO, F. BASSANINI, F. GALLO, A. PAJNO, *Lettera dimissioni dal CLEP di Amato Bassanini Gallo Pajno*, in *eticapa.it*, 7 luglio 2023, sottolineano "il complesso lavoro di comparazione dei LEP tra di loro e dei LEP con le risorse finanziarie disponibili", ed essendo le risorse disponibili determinate dai vincoli di bilancio (imposti dall'art. 81 della Costituzione) tale determinazione dovrebbe comportare una "valutazione complessiva dei LEP che il Paese è effettivamente in grado di finanziare, valutazione che non può essere fatta materia per materia, perché ci si troverebbe alla fine nella condizione di non potere finanziare i LEP necessari ad assicurare l'esercizio dei diritti civili e sociali nelle materie lasciate per ultime".

dell'attuale riforma sull'autonomia differenziata, tant'è che all'interno del CLEP è stato costituito il "sottogruppo 12" con il compito di coordinarsi con la Commissione tecnica sui *fabbisogni standard*[37].

Il rischio è dunque quello di una paralisi *de facto* dell'intera riforma, andando avanti di proroga in proroga, e questo renderebbe superfluo qualsiasi richiamo agli insegnamenti della Corte costituzionale sui diritti incomprimibili[38].

5. La sentenza della Corte Costituzionale n. 192 del 2024

Al riguardo poi sembra essere intervenuta "con l'accetta" la Corte Costituzionale, che con la recente sentenza n. 192 del 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, dell'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, c.d. legge di bilancio 2023, in quanto sui LEP non si possono costruire deleghe legislative in bianco, quali le norme della legge di bilancio 2023 a cui rinvia l'art. 3 comma 1 della c.d. legge Calderoli, ma che risultano insufficienti a guidare il Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato.

La determinazione dei principi e criteri direttivi, sottolinea la Corte, "ben può avvenire *per relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici", ma le norme della legge di bilancio 2023 regolano una procedura di determinazione dei LEP (ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.) a carattere assai generale che culmina in uno o più d.P.C.m., previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata, secondo una procedura che vede intervenire anche la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo politico, che si basa sul supporto tecnico del CLEP, e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Si tratta, ribadisce la Corte, di norme procedurali che "non sono sufficienti" a soddisfare lo *standard* dell'art. 76 Cost., "dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere. È da sottolineare, a tal proposito, che i LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno *standard* uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale. Il vizio alla base dell'art. 3, comma 1, sta nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi – *per relationem* – con riferimento a numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità. Del resto, fino alla legge n. 197 del 2022 la determinazione dei LEP è stata compiuta in modo distinto per ciascuna materia: si vedano i LEA in materia sanitaria …, i LEP in materia di servizi sociali …, i LEP in materia di istruzione e formazione professionale"[39].

---

[37] La Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* è stata, infatti, istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) per analizzare e valutare le attività, le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali (decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216), ed agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard, oltreché validare l'aggiornamento della base dati utilizzata.

[38] E che il rischio sia concreto lo dimostra la legge stessa laddove all'art. 3 oltre a disporre che i LEP dovranno essere determinati con decreti legislativi del Governo (a cui spetta anche la definizione delle procedure e delle modalità operative per monitorare l'*effettiva* garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei Lep), si preoccupa altresì di prevedere che nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai fini della determinazione dei Lep, continua ad applicarsi quanto previsto dalla manovra 2023 (art. 1, commi da 791 a 801 *bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197).

[39] Sentenza Corte cost. n. 192 del 2024 punto 9.2 del Considerato in diritto.

Ne consegue che la determinazione dei LEP deve dunque avvenire (anche con l'ausilio del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023, c.d. CLEP) nel rispetto dei principi costituzionali *ex* art. 76, per cui il conferimento di un potere legislativo delegato illegittimo per insufficienza di criteri direttivi delinea anche un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali.

Da tutto ciò consegue che a livello generale non è affatto semplice valutare gli effetti di un qualsiasi percorso di autonomia differenziata proprio in ragione di quel complesso e non facile rapporto tra finanza pubblica e *welfare*, anche perché molti sono i dubbi sul rischio che questa possa aggravare ancora di più i forti divari territoriali[40], arrecando un grave *vulnus* al principio europeo e nazionale di coesione economica, sociale e territoriale, nel mentre il PNRR, individua quale priorità "trasversale" quella di favorire la coesione sociale, specie in riferimento ai divari mai rimossi tra il Nord e il Mezzogiorno[41].

L'attuazione dell'Autonomia differenziata in un contesto come quello italiano contraddistinto da gravi *gap* territoriali rischia, infatti, di porsi in contrasto anche con lo stesso PNRR, secondo cui il 40% delle risorse dovrebbe essere destinato al Sud, al fine di ridurre le diseguaglianze e rafforzare la coesione economica e sociale, mettendo addirittura in crisi l'attuazione e il perseguimento dei traguardi da cui dipendono le ingenti risorse messe a disposizione dall'Europa.

A confermare tale chiave di lettura è l'esperienza dei Lea che, seppur in atto dal 2001, ed aggiornati nel 2017, "non sembrano aver né azzerato, né attenuato le diseguaglianze esistenti tra i vari sistemi sanitari regionali, caratterizzati da un intenso turismo incrociato: dalle sanità deboli alle meno deboli"[42], con tutte le connesse incidenze sulla finanza regionale[43].

Tant'è che la Relazione tecnica annessa al disegno di legge si è limitata a rinviare ogni valutazione concreta al momento della definizione dei LEP e delle risorse finanziarie occorrenti. Si tratta di una constatazione tutt'altro che banale e assai singolare, se si pensa che per sua natura la relazione tecnica

---

[40] Si veda Redazione Il Sole 24 ore, *L'autonomia differenziata arriva in Aula, i sindaci del Sud all'attacco*, in *Il sole 24 ore*, 16 gennaio 2024; Redazione Il Sole 24 ore, *Cimo: l'autonomia differenziata mina la Costituzione e l'unità del Paese*, in *Il Sole 24 ore - Sanità24*, 10 luglio 2024, laddove i Segretari regionali CIMO hanno evidenziato che i futuri LEP "richiederanno importanti risorse aggiuntive che costringeranno molte regioni ad aumentare il prelievo fiscale riducendo, ulteriormente, il potere di acquisto dei cittadini. Attesa, pertanto, l'assoluta inutilità di una Legge fortemente voluta da chi intende trasformare il nostro Paese in tanti piccoli feudi".

[41] F. MANGANARO, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *Nuove Autonomie*, 2, 2022, 387-404.

[42] M. BERTOLISSI, *Discorso introduttivo sui Lep ambientali come orientarsi nella complessità dei fatti*, in *Ambientediritto*, 4, 2023.

[43] Fondazione Gimbe, *Report Osservatorio GIMBE 1/2023. Il regionalismo differenziato in sanità*, in www.gimbe.org, febbraio 2023. Si riporta quanto sottolineato dalla Fondazione Gimbe, che proprio con riferimento alla sanità, evidenzia come "in uno scenario di maggiori autonomie regionali, la sanità rappresenta indubbiamente la cartina al tornasole, perché nonostante la definizione dei LEA nel 2001, il loro monitoraggio annuale tramite la "Griglia LEA" e l'utilizzo di strumenti da parte dello Stato (*Piani di rientro e commissariamenti*) per migliorarne l'erogazione e *riequilibrare i bilanci in alcune Regioni*, i dati documentano la persistenza di inaccettabili diseguaglianze tra i 21 sistemi sanitari regionali, sia nell'offerta di servizi e prestazioni sanitarie sia negli esiti di salute. In altre parole, la sanità rappresenta da oltre 20 anni un "ecosistema" dove il processo di definizione di standard nazionali (LEA), il loro monitoraggio e le azioni intraprese dallo Stato non hanno affatto ridotto le diseguaglianze regionali, e in particolare il gap strutturale Nord-Sud, che su vari indicatori è addirittura peggiorato, come documentano anche i dati sulla mobilità sanitaria. Di conseguenza, l'attuazione della maggiore autonomia richiesta dalle Regioni con le migliori performance sanitarie è inevitabilmente destinata ad amplificare le diseguaglianze di un SSN, oggi universalistico ed equo solo sulla carta. I principi fondanti del SSN si sono già dissolti senza alcun ricorso all'autonomia differenziata, ma solo in ragione della competenza regionale concorrente in tema di tutela della salute".

avrebbe proprio il compito di indicare i dati, le proiezioni, gli effetti della legge da approvare, con il fine ultimo di fare "chiarezza", e non, come sembra dal tenore della relazione, di "normalizzare" una qualche sorta di "rassegnazione all'incertezza"[44].

Ragione per cui si può solo affermare che il nodo centrale appare non solo e non tanto la determinazione dei LEP, quanto l'attuazione piena di questi, posto che per fare in modo che i livelli essenziali delle prestazioni siano effettivamente assicurati in modo uniforme su tutto il territorio sono necessarie ingenti risorse.

Ed al riguardo rilevanti sono le puntuali e precise considerazioni addotte dalla recente sentenza della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata allorquando afferma in modo perentorio la netta distinzione tra livelli essenziali delle prestazioni e nucleo minimo del diritto, per cui "il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario"[45], i LEP, invece, "sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento"[46].

Solo una tale lettura sembra, infatti, consentire "di non svuotare di senso la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.: infatti, se i due concetti coincidessero, tale norma attribuirebbe al legislatore statale il mero compito di esplicitare un vincolo già derivante dalle norme costituzionali sui diritti. In linea generale, i LEP rappresentano… il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili. Perciò, questa Corte ha sottolineato «la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali» (sentenza n. 169 del 2017)"[47].

Una differenza non certo semplice da comprendere, anche perché questa porta altresì a rilevare, almeno in parte, come al di là della fissazione legislativa delle prestazioni essenziali (che a ben vedere "è un falso problema"), il vero "problema" è quello di "assicurare un sistema di perequazione finanziaria tra le Regioni (cosa assai più complicata, poiché implica redistribuzione centralizzata di risorse). Tuttavia i LEP si assicurano solo a questa condizione"[48]. La legge sull'autonomia sembra invece porsi solo in chiusura il "nodo della perequazione", richiamando all'art. 10 "Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale" generiche ipotesi di ricognizione delle risorse necessarie.

Oltretutto la Riforma sembrerebbe essere pensata ad invarianza del bilancio statale, secondo il comma 1, dell'art. 9 per cui "dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", ponendo, dunque, un'ombra sulla "sostenibilità" economica e sociale di una tale scelta legislativa, oltre a quella, già richiamata, di legittimità costituzionale. Il rischio è che se il finanziamento dei LEP richiede provvedimenti "coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio", questo si concretizzi in

---

[44] Per approfondimenti si veda N. Lupo, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in parlamento*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2001, 67-112.

[45] A questo si riferisce dunque la Corte quando afferma che è la " garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione", ed al riguardo la Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024 richiama oltre alla nota sentenza n. 275 del 2016 sul diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabil, anche le sentenze n. 152 del 2020, in materia di pensione di inabilità, e n. 309 del 1999, in materia di assistenza sanitaria all'estero.

[46] Sentenza Corte cost. n. 192 del 2024 punto 14 del Considerato in diritto

[47] Sentenza Corte cost. n. 192 del 2024 punto 14 e 14.1 del Considerato in diritto.

[48] A.M. Poggi, *I LEP e il quadro costituzionale dei diritti civili e sociali collegati all'istruzione*, in A. Rubinacci, G. M. Salerno (a cura di), *Autonomia differenziata: analisi e proposte operative per l'istruzione* (*www.tuttoscuola.com*), 28 febbraio 2023.

tagli alla spesa pubblica o in aumenti di entrate per non alterare i livelli prefissati dal Documento di economia e finanza. Tant'è che al fine di evitare scostamenti da quanto stabilito in manovra, nell'ultima fase dell'esame al Senato, è stato precisato che le funzioni potranno essere trasferite alle Regioni solo una volta emanati i provvedimenti che stanzieranno le risorse necessarie con riferimento all'intero territorio nazionale.

Questo però, spiega la Corte costituzionale sempre nella sentenza n. 192 del 2024, significa che la legge Calderoli "*prevede l'invarianza finanziaria per il conferimento delle forme particolari di autonomia, non per la determinazione dei LEP*" che è cosa ben diversa[49]. Ed al riguardo la Corte non si esime dal sottolineare la differenza tra materie e funzioni, giungendo a dichiarare incostituzionali "*tutte le norme (non poche) che sembrano prospettare un trasferimento di materie anziché di specifiche funzioni"*[50].

Nello specifico le disposizioni della Legge Calderoli vanno dichiarate costituzionalmente illegittime laddove alludono a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, senza prescrivere che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente. In particolare, "*va dichiarata: a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «[l]attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia […]» anziché «[l]attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia […]»; b) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; c) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2; d) l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; e) l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, primo periodo, nella parte in 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»*"[51].

In altre parole, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà.

E questo dall'angolo di visuale della finanza pubblica significa che allo stato attuale la situazione risulta del tutto aperta, e questo senza neppure tenere di conto che "a) alcune delle funzioni delegabili nella lunga lista delle materie presenti nel comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione sono state redatte in un periodo storico completamente diverso e non avrebbe senso attribuirle ora a enti sub-statali (per esempio, energia, banche, porti e aeroporti); e b) anche nelle funzioni in cui un maggior ruolo delle regioni può avere un senso, non c'è alcun criterio che leghi la loro devoluzione a una maggiore capacità gestionale delle regioni, effettiva o potenziale"[52].

6. Conclusioni: la sentenza n. 192 del 2024 e " non c'è due senza tre".

---

[49] Sentenza Corte cost. n. 192 del 2024 punto 24 del Considerato in diritto.

[50] S. CECCANTI, *Primissime riflessioni sulla sentenza sull'autonomia differenziata con una premessa e otto punti*, in *Stefanoceccanti.it,* 3 dicembre 2024.

[51] Sentenza Corte cost. n. 192 del 2024 punto 8.4 del Considerato in diritto.

[52] Così M. BORDIGNON, *Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere*, in *LaVoce.info*, 4 aprile 2023.

La difficile conciliazione tra finanza pubblica e *welfare State* pone in rilievo come il divario finanziario fra autonomia differenziata e regionalismo cooperativo rappresenti il punto di maggiore delicatezza. La principale preoccupazione dovrebbe, dunque, essere quella di apprestare "*idonee simulazioni degli scenari di medio-lungo periodo, sulla base di affidabili dati economico-finanziari e sociali*"[53], in quanto appare assai "*difficile far funzionare il finanziamento delle funzioni aggiuntive per alcune specifiche regioni (quelle differenziate) se prima, o quantomeno parallelamente, non viene data attuazione al meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già oggi attribuite a tutte le regioni (federalismo simmetrico)*"[54].

Basti pensare agli effetti nefasti (e non previsti) scaturiti dalla Riforma del Titolo V, quali, ad esempio, quelli relativi al servizio sanitario nazionale (1978) - tanto acclamato negli anni '80 -, e che hanno portato - senza banalizzare troppo - alla creazione di venti sanità regionali, con "sistemi sanitari regionali all'avanguardia, come in Lombardia o Veneto, e tragedie sanitarie annunciate, come in Calabria, dove la sanità è commissariata da moltissimi anni. Talché il turismo sanitario di necessità è quasi maggiore, da sud verso nord, del turismo normale"[55]. E ciò significa violare il principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini nel diritto alla tutela della salute.

Tutto questo a dimostrare, se ancora ce ne fosse bisogno, che il banco di prova della riforma non è solo costituito dalla corretta allocazione delle risorse pro-futuro, affinché non si verifichino squilibri di tipo economico e sociale tra le varie Regioni, ma si insedia nelle dinamiche dei problemi più strutturali legati alla difficile compatibilità tra sistema di *welfare*, equilibrio di bilancio e regola di finanza pubblica, quale è quello del forte divario economico e sociale tra regioni del Sud e del Nord, anche in considerazione del fatto che il nostro Paese ha il più significativo dualismo Nord-Sud in seno all'Unione europea[56].

Oltretutto in un contesto che, a seguito della revisione del PNRR recentemente approvata dalla Commissione europea[57], configura un forte ridimensionamento delle risorse da destinare al

---

[53] Così M. LUCIANI, *Audizione I commissione del Senato della Repubblica*, 22 febbraio 2023.
[54] I. ROSSI, A. ZANARDI, *I rischi dell'autonomia differenziata*, in *LaVoce.info*, 25 gennaio 2024.
[55] L. TIVELLI, *Premierato e autonomia differenziata, una doppia chirurgia troppo invasiva per l'Italia*, *in Formiche.net*, 10 febbraio 2024.
[56] Si veda M. ESPOSITO , *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, 2018; C. SCAMARDELLA, *Le colpe del Sud. Ripensare la questione meridionale per il Mezzogiorno, la Puglia, il Salento*, San Cesario di Lecce, 2019; Svimez, *Rapporto SVIMEZ 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno. Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*, Bologna, 2019.
[57] Si ricorda che la a revisione complessiva è stata anticipata dall'approvazione di specifiche modifiche di alcune misure interessate da target e milestone nel I semestre 2023, a seguito di richiesta presentata in data 11 luglio 2023, assentita dalla Commissione europea in data 28 luglio 2023 e approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023. La revisione complessiva del PNRR è stata poi approvata dal Consiglio europeo in data 8 dicembre 2023, con l'inserimento del nuovo capitolo *REPowerEU* a cui è seguita il 4 marzo 2024 la presentazione del Governo alla Commissione europea di una ulteriore richiesta di modifica del PNRR. La Commissione ha approvato il 26 aprile 2024 la richiesta di revisione mirata del PNRR dell'Italia, individuando le modifiche proposte sono di natura tecnica e quale seguito alla revisione completa del piano italiano, adottata dal Consiglio l'8 dicembre 2023. Il Consiglio Ecofin ha dunque approvato del 14 maggio 2024 la Decisione di esecuzione (CID) che modifica la Decisione del 13 luglio 2021 con il nuovo Allegato. Sono state apportate modifiche a 23 misure (investimenti e riforme) al fine di ottenere il miglior perseguimento degli originari obiettivi. Nella sostanza il complesso delle modifiche apportate è molto ampio ed incide su tutte le caratteristiche principali del Piano. Cfr. Commissione europea COM(2024) 193 final, "Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione (UE), del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e resilienza dell'Italia", SWD(2024) 121 final, 26.4.2024. Per una disamina delle principali novità e caratteristiche del PNRR si veda la recente Relazione della Corte dei conti, Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, maggio 2024.

mezzogiorno[58], oltre alle modifiche concernenti la c.d. Zes (zona economica speciale)[59] e i circa 4 miliardi distratti dal fondo perequativo infrastrutturale ad opera della c.d. legge di Bilancio 2024, seppur l'Italia sia notoriamente una nazione che sul piano dei collegamenti ferroviari e stradali è letteralmente divisa in due, con l'alta velocità al Nord e al Centro e la grande lentezza al Sud[60].Il che chiama ovviamente in causa, ancora, l'attuale sistema di *welfare*, la sua crisi e le trasformazioni in essere.

Tutte considerazioni che rendono evidenti le forti perplessità su questa riforma, anche perché se da un lato allo stato attuale non esiste nessuna sicurezza che lo Stato possa poi fare fronte alle compensazioni economiche necessarie per i territori più svantaggiati, dall'altro lato non vi è alcun dubbio che secondo il dettato Costituzionale l'eguaglianza dovrebbe prevalere sull'autonomia. Ciò vale a dire, dunque, che prima di qualsiasi riforma – soprattutto prima di riforme così impattati a livello territoriale – preliminare appare il ricercare e ricostituire "le basi di una eguaglianza effettiva nella vita civile"[61], oltreché intervenire per ridurre "le differenze tra territori … dovute, principalmente, alla qualità delle relative amministrazioni: statali, regionali e locali"

Considerazione questa che vale anche per quelle 9 materie tra le 23 trasferibili non vincolate al finanziamento dei LEP, dunque anche se queste sono immediatamente trasferibili[62]. Tra le quali emergono è bene rilevare anche materie, più o meno, strettamente connesse al sistema di *welfare* e alla sua complessa relazione con le regole di finanza pubblica*,* come quelle relative alla previdenza complementare e integrativa e al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La legge sull'autonomia differenziata e le criticità che la interessano portano, dunque, ancora una volta ad evidenziare quel legame *in re ipsa* tra effettività dei diritti sociali e sistema di *welfare* da un lato e risorse pubbliche e regole e principi che le presiedono dall'altro.

---

[58] Per un quadro sul PNRR e il il mezzogiorno si rinvia *ex multis* a B. Caravita*, Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 1, 2022; F. Manganaro, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *Nuove Autonomie*, 2, 2022,

[59] Si veda per approfondimenti F. LIGUORI, A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *federalismi.it*, 7 febbraio 2024. Si consideri che il decreto legge n. 113 del 9 agosto 2024 "Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico", GU n.186 del 9-8-2024, nella parte dedicata alle misure fiscali, all'articolo 1, interviene sulla disciplina del credito d'imposta riconosciuto in relazione agli investimenti realizzati nella Zes unica Mezzogiorno (articolo 16 del Dl n. 124/2023).

[60] E. PANETTA, *Eppur si muove: l'economia del Mezzogiorno dopo la crisi*, in *Bancaditalia.it*, 2024, sottolinea che "la perequazione infrastrutturale è parte degli interventi speciali e aggiuntivi volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali (art. 119, comma 5, della Costituzione). La legge sull'attuazione del federalismo fiscale (L. 42/2009) prevedeva trasferimenti volti a colmare i divari infrastrutturali a livello territoriale. A tale disposizione si è dato seguito nel 2021 con l'istituzione di un Fondo perequativo infrastrutturale. La dotazione del Fondo era inizialmente di 4,6 miliardi per gli anni fra il 2022 e il 2033, ma è stata ridimensionata nell'ultima legge di bilancio (il Fondo è stato azzerato per il 2024-26 e portato a 0,9 miliardi per il periodo 2027-2033). Da ultimo, il decreto "coesione" (DL 60/2024) ha cambiato la denominazione in Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno, destinandolo alla realizzazione di infrastrutture coerenti con le priorità del Piano strategico della ZES unica".

[61] Così concluse "nel corso di una conversazione con Guido Lucatello, Aldo M. Sandulli", come riporta M. BERTOLISSI, *Discorso introduttivo sui Lep ambientali come orientarsi nella complessità dei fatti*, *cit*., 25.

[62]Nello specifico si tratta delle seguenti materie (e funzioni): rapporti internazionali e con l'Unione europea (16 funzioni); commercio con l'estero (21 funzioni); professioni (55 funzioni); protezione civile (41 funzioni); previdenza complementare e integrativa (18 funzioni); coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (8 funzioni); casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale (18 funzioni); enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale (18 funzioni); organizzazione della giustizia di pace (7 funzioni).

Da qui l'esigenza di legare il regionalismo differenziato alle specificità dei territori, con l'auspicio di giungere ad un regionalismo avanzato, con elementi di virtuosa competitività tra le regioni, che non siano in contrasto con l'unità nazionale, né a sacrificio della solidarietà e della coesione tra i territori, ma perché ciò si realizzi il presupposto è che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non siano solo determinati, ma anche *e soprattutto* finanziati e garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale, affinché la rimozione degli ostacoli economici e finanziari secondo il principio di eguaglianza sostanziale e il nostro sistema di *welfare* non restino solo "sulla carta" costituzionale.

Ebbene al momento in cui si scrive la questione sembra ancora tutta aperta, data la complessità della sentenza n. 192 del 2024, che mentre va a dichiarare inammissibili le censure di incostituzionalità relative all'intera legge in quanto non sostenibili riguardo a una legge contenente molte norme eterogenee (cfr. sentenze n. 20 del 2023 e n. 37 del 2021), va poi a "scandagliare" articolo per articolo la legge Calderoli con riferimento alle questioni poste dalle 4 regioni ricorrenti (Puglia, Toscana, Sardegna e Campania), con l'intervento *ad opponendum* di Veneto, Piemonte e Lombardia[63].

Riassumendo, dunque, la Corte ha dato vita ad una lunga sentenza (109 pagine) con ben quattordici dichiarazioni di incostituzionalità, anche derivata, (dal punto 1 al 14), tredici di inammissibilità (dal punto 15 al 27) e venticinque dichiarazioni di non fondatezza (dal punto 28 al 52).

Nelle specifico Corte ha ravvisato l'incostituzionalità dei seguenti profili della legge: la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie, laddove la Corte ritiene che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative e debba essere giustificata, in relazione alla singola regione, alla luce del richiamato principio di sussidiarietà; il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento; la previsione che sia un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (dPCm) a determinare l'aggiornamento dei LEP; il ricorso alla procedura prevista dalla legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio per il 2023) per la determinazione dei LEP con dPCm, sino all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla stessa legge per definire i LEP; la possibilità di modificare, con decreto interministeriale, le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, in caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento dello stesso gettito; in base a tale previsione, potrebbero essere premiate proprio le regioni inefficienti, che – dopo aver ottenuto dallo Stato le risorse finalizzate all'esercizio delle funzioni trasferite – non sono in grado di assicurare con quelle risorse il compiuto adempimento delle stesse funzioni; la facoltatività, piuttosto che la doverosità, per le regioni destinatarie della devoluzione, del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, con conseguente indebolimento dei vincoli di solidarietà e unità della Repubblica; l'estensione della legge n. 86 del 2024, e dunque dell'articolo 116, terzo comma, Cost. alle regioni a statuto speciale, che invece, per ottenere maggiori forme di autonomia, possono ricorrere alle procedure previste dai loro statuti speciali.

La Corte ha poi interpretato in modo costituzionalmente orientato tutta una serie di previsioni della legge: l'iniziativa legislativa relativa alla legge di differenziazione non va intesa come riservata unicamente al Governo; la legge di differenziazione non è di mera approvazione dell'intesa ("prendere o lasciare") ma implica il potere di emendamento delle Camere; in tal caso l'intesa potrà essere eventualmente rinegoziata; la limitazione della necessità di predeterminare i LEP ad alcune materie (distinzione tra "materie LEP" e "materie-no LEP") va intesa nel senso che, se il legislatore

[63] S. CECCANTI, *Lezione: lettura complessiva della sentenza autonomia*, in in Stefanoceccanti.it, 4 dicembre 2024.

qualifica una materia come "no-LEP", i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; l'individuazione, tramite compartecipazioni al gettito di tributi erariali, delle risorse destinate alle funzioni trasferite dovrà avvenire non sulla base della spesa storica, bensì prendendo a riferimento costi e fabbisogni standard e criteri di efficienza, liberando risorse da mantenere in capo allo Stato per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a carico dello stesso; la clausola di invarianza finanziaria richiede altresì che, al momento della conclusione dell'intesa e dell'individuazione delle relative risorse, si tenga conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari.

Cosicchè, come sottolineato nel Comunicato del 14 novembre 2024 della Corte costituzionale, spetta ora al Parlamento, "nell'esercizio della sua discrezionalità, colmare i vuoti derivanti dall'accoglimento di alcune delle questioni sollevate dalle ricorrenti, nel rispetto dei principi costituzionali, in modo da assicurare la piena funzionalità della legge", lavoro non certo facile, anche perché sembrerebbe impossibile negare, anche solo a prima vista, che siano cambiati i "principi ispiratori" e "i contenuti normativi essenziali" della Legge Calderoli, con quel che ne consegue anche per il *prosieguo* dei referendum abrogativi sulla legge Calderoli[64].

Come emerge della posizione assunta dalla Corte di Cassazione che dopo la sentenza della Corte costituzionale ha dichiarato conformi a legge, , solo le richieste di referendum relative all'abrogazione totale della legge n sull'autonomia differenziata, mentre ha ritenuto ormai superate richiesta di referendum relativa all'abrogazione parziale della stessa legge n. 86 del 2024.E dunque ora l'ultima parola spetta alla Corte costituzionale, questa volta sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo proposto sull'intera legge[65].

Il percorso dell'autonomia differenziata è, dunque, ancora in parte aperto. Anche perché "insegnano i costituzionalisti, la giurisprudenza sull'ammissibilità non è mai del tutto prevedibile"[66], come non irrilevante è il profilo del raggiungimento del *quorum* necessario per la validità del *referendum*.

Ed ancora perché a livello governativo sembra intravedersi un tentativo di ridimensionare l'impatto della sentenza sulla tenuta della legge Calderoli, come dimostra la previsione nella bozza del c.d. decreto milleproroghe di una ulteriore proroga non ancora quantificata in termini temporali dei lavori del CLEP relativi all'attività istruttoria connessa alla determinazione dei LEP.

---

[64] S. CECCANTI, *Primissime riflessioni sulla sentenza sull'autonomia differenziata con una premessa e otto punti*, in *Stefanoceccanti.it*, 3 dicembre 2024, l'A. sottilinea al riguardo che modifica dei "principi ispiratori" e dei "contenuti normativi essenziali", rappresentano infatti "le due condizioni che la Corte costituzionale nella sentenza 68/1978 riteneva necessari per ritenere quesiti referendari superati, esauriti e quindi non più proponibili al voto degli elettori. Vedremo tra pochi giorni cosa ne penserà la Cassazione".

[65] Si ricorda che il 26 e 27 settembre 2024 sono state depositate rispettivamente in Cassazione la richiesta di referendum abrogativo ex art. 75 Cost sia a seguito della raccolta delle firme che della proposta da parte di 5 cinque consigli regionali. Significativa la raccolta di 1.291.488 firme, di cui ben il 57,1% cartacee, e online per il 42,9%, a dimostrazione del grande impegno di tutti i soggetti parte del Comitato Promotore del referendum (presieduto dal professor Carlo Maria Flick) e anche l'*iter* dei cinque consigli regionali necessari per richiedere il *referendum* contro l'autonomia differenziata partito l'8 luglio 2024 da parte della Campania, a cui sono seguiti i consigli regionali di Emilia Romagna, Toscana, Sardegna e Puglia.

[66] Secondo il dettato dell'art. 75 Cost. per la validità della consultazione referendaria popolare è necessario che si rechino alle urne metà degli aventi diritto al voto più uno. Al riguardo si ricorda quanto sottolinea E. Patta, *L'ingorgo dei referendum può spingere l'affluenza*, in *IlSole24 Ore*, 26 settembre 2024,

A tutto questo si aggiunge il fatto che il governo sembra proseguire con le trattative[67] in corso con le Regioni per le Intese[68].

Ed al riguardo non può sottovalutarsi il rilevante avvertimento della Consulta laddove ricorda "per garantire l'armonico inserimento del regionalismo asimmetrico nel sistema costituzionale, le intese dovranno anche tener conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea"[69], sottolineando che "le ricorrenti ritengono che la norma impugnata sia affetta da una scarsa istruttoria e dalla mancata programmazione delle risorse, ma queste censure potranno essere rivolte, se del caso, contro le future leggi di differenziazione, non contro una legge quadro che non dispone alcun conferimento … che, in base all'art. 2 della legge impugnata, prima lo schema di intesa preliminare (comma 3) e poi lo schema di intesa definitivo dev'essere «corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini del rispetto dell'articolo 9, comma 1» (comma 5)" [70].

Considerazioni che da un lato sembrano chiamare in causa probabili futuri interventi della Corte costituzionale sulle future leggi di differenziazione, e dall'altro aprire la strada ad una "nuova stagione di discussione sul federalismo fiscale"[71], quasi a preannunciare "la storia infinita" dell'autonomia differenziata, *rectius* non c'è due senza tre.

[67] Si ricorda che è in corso la trattativa rispetto alle nove materie "non Lep" e che il 3 ottobre 2024 ha preso avvio la costituzione del tavolo con le quattro Regioni che hanno presentato richiesta di avvio dei negoziati secondo il procedimento previsto dalla legge *ex art.* 4 con riguardo alle materie e ambiti di materie non-Lep. Le regioni interessate sono il Veneto (la prima regione a presentare l'attività ricognitiva), la Lombardia, la Liguria e il Piemonte, mentre l'Emilia-Romagna pur avendo avviato il percorso ha scelto di non partecipare al Tavolo.

[68] K. HAUSER, *Autonomia, il comitato Lep resta in vita per decreto*, in *Il Manifesto*, 5 dicembre 2024. L'A. a conferma ricorda la a mozione presentata in Senato da tutti i partiti d'opposizione che hanno sostenuto il referendum abrogativo, Pd, M5s, Avs e Italia Viva, in cui si impegna il governo a bloccare le intese.

[69] Sentenza Corte cost. n. 192 del 2024 punto 22.1 del Considerato in diritto.

[70] Sentenza Corte cost. n. 192 del 2024 punto 24 del Considerato in diritto.

[71] I. ROSSI, A. ZANARDI*, Così la Consulta rivoluziona l'autonomia differenziata*, in *Lavoce.info*, 13 dicembre 2024

LA RELAZIONE ANNUALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023

di *Carlo Alberto Manfredi Selvaggi**
Membro italiano della Corte dei conti europea, Presidente di Sezione della Corte dei conti italiana e Professore a contratto di diritto amministrativo nell'Università degli Studi del Molise

SOMMARIO

1. La Corte dei conti europea, guardiano indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione Europea
2. Il perimetro del giudizio di affidabilità emesso dalla Corte dei conti europea nella sua Relazione Annuale.
    2.1. Il giudizio sull'affidabilità complessiva e sullo stato dei conti e del bilancio dell'Unione
    2.2. Il giudizio sulla legittimità e regolarità delle entrate della UE
    2.3. Il giudizio sulla legittimità e regolarità delle spese effettuate a valere sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)
    2.4. Il giudizio sulla legittimità e regolarità delle spese effettuate a valere sul Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF)
3. Le principali risultanze della Relazione Annuale sull'esercizio finanziario 2023 della Corte dei conti europea
    3.1. Giudizio positivo sull'affidabilità complessiva dei conti 2023
    3.2. Giudizio positivo sulla legittimità e regolarità delle entrate 2023
    3.3. Due giudizi distinti sulla legittimità e regolarità delle spese per l'esercizio finanziario 2023
    3.3.1 giudizio negativo sulla spesa a carico del bilancio tradizionale dell'UE
    3.3.2. giudizio con riserva per la spesa a carico del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza
4. Debito ed esposizione della UE
5. Frodi ai danni della UE
6. Le risultanze della Relazione Annuale sull'esercizio finanziario 2023 della Corte dei conti europea di maggiore interesse per l'Italia.

ABSTRACT

La Corte dei conti europea emette ogni anno, sin dal 1994, una Relazione Annuale sullo stato dei conti dell'Unione, che contiene un giudizio di affidabilità (statement of assurance, in inglese, o declaration d'assurance, in francese), fondato sulle risultanze oggettive emerse dall'attività di verifica svolta dalla Corte in conformità ai principi di audit internazionali, che ha a oggetto la gestione del bilancio annuale dell'Unione nel suo complesso e che fa fede circa lo stato e l'affidabilità dei conti unionali e la legittimità e regolarità delle sottostanti operazioni. Mediante tale giudizio, la Corte verifica, accerta e attesta al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE, ai sensi dell'articolo 287 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), la affidabilità circa la veridicità e l'affidabilità del bilancio annuale e dei conti consolidati dell'Unione e la legittimità e regolarità giuridico-amministrativa e finanziaria delle operazioni sottostanti, al pari del giudizio della Corte dei conti italiana di parificazione del bilancio dello Stato e delle Regioni.
Oltre ad assicurare l'affidabilità dei conti dell'Unione Europea, la Corte dei conti europea è incaricata anche dello svolgimento di audit di performance.
Relativamente all'Esercizio Finanziario 2023, la Corte dei conti europea ha emesso un giudizio positivo sull'affidabilità complessiva dei conti, un giudizio positivo sulla legittimità e regolarità delle entrate e due giudizi distinti sulla legittimità e regolarità delle spese: un giudizio negativo sulla spesa a carico del bilancio tradizionale dell'UE ed un giudizio con riserva per la spesa a carico del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.
Nell'articolo si esaminano nel dettaglio tali giudizi nonché si pone l'accento sulle risultanze della Relazione Annuale sull'esercizio finanziario 2023 della Corte dei conti europea di maggiore interesse per l'Italia.

Since 1994, the European Court of Auditors has issued an Annual Report on the state of the Union's accounts, which contains a statement of assurance based on the objective findings of the Court's verification activities in accordance with international auditing standards, which concerns the management of the annual budget of the Union as a whole and which authenticates the state and reliability of the Union accounts and the legality and regularity of the underlying transactions. By means of this opinion, the Court verifies, ascertains and certifies to the European Parliament and the Council of the EU, in accordance with Article 287 of the Treaty

*Il presente saggio esprime la visione personale dell'autore e non rappresenta la posizione ufficiale della Corte dei conti Europea

on the Functioning of the European Union (TFEU), the reliability of the annual budget and consolidated accounts of the Union and the legal, administrative and financial legality and regularity of the underlying transactions, similarly to the opinion of the Italian Court of Auditors on the equalization of the budget of the State and the Regions.
In addition to ensuring the reliability of the European Union's accounts, the European Court of Auditors is also responsible for carrying out performance audits.
With regard to the financial year 2023, the European Court of Auditors issued a positive opinion on the overall reliability of the accounts, a positive opinion on the legality and regularity of revenue and two separate opinions on the legality and regularity of expenditure: an adverse opinion on expenditure from the traditional EU budget and a qualified opinion on expenditure from the Recovery and Resilience Facility.
The article examines these opinions in detail as well as emphasizes the findings of the European Court of Auditors' Annual Report on the 2023 financial year of greatest interest to Italy.

1. La Corte dei conti europea, guardiano indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione Europea

L'art. 287 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea attribuisce alla Corte dei conti europea il ruolo di custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'UE, di supremo controllore dei conti dell'Unione e di promotore e garante della sana gestione amministrativa e finanziaria e dell'efficace, efficiente e trasparente utilizzo delle sue risorse.

Insieme alla Corte di giustizia dell'Unione ed alla Procura europea (EPPO), la Corte dei conti europea ha sede nel c.d. "Polo giudiziario europeo" di Lussemburgo. Presso la Corte dei conti europea lavorano circa 950 dipendenti di tutte le nazionalità dell'UE.

Nell'ambito della propria attività di verifica, svolta in conformità dei principi di audit internazionali, la Corte controlla la gestione finanziaria dell'Unione Europea, che si articola in un bilancio programmatico pluriennale settennale (Quadro Finanziario Pluriennale) eseguito sulla base di bilanci annuali adottati dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, e che sono oggetto della Relazione Annuale della Corte dei conti europea. Il bilancio UE è improntato al principio del pareggio, in base al quale le spese annue non possono superare le entrate.

La Corte dei conti europea, attraverso le sue relazioni speciali tematiche sulla performance gestionale, operativa e finanziaria dell'uso delle risorse europee, ne segnala andamenti e rischi e ne evidenzia carenze e buone pratiche, formulando raccomandazioni e indicazioni al Legislatore europeo e ai responsabili della decisione e dell'attuazione delle politiche europee su come migliorare la gestione delle politiche e dei programmi dell'Unione.

La Corte emette ogni anno, sin dal 1994, una Relazione Annuale sullo stato dei conti dell'Unione, che contiene un giudizio di affidabilità (*statement of assurance*, in inglese, o *declaration d'assurance*, in francese), fondato sulle risultanze oggettive emerse dall'attività di verifica svolta dalla Corte in conformità ai principi di audit internazionali, che ha a oggetto la gestione del bilancio annuale dell'Unione nel suo complesso e che fa fede circa lo stato e l'affidabilità dei conti unionali e la legittimità e regolarità delle sottostanti operazioni. Mediante tale giudizio, la Corte verifica, accerta e attesta al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE, ai sensi dell'articolo 287 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), la affidabilità circa la veridicità e l'affidabilità del bilancio annuale e dei conti consolidati dell'Unione e la legittimità e regolarità giuridico-amministrativa e finanziaria delle operazioni sottostanti, al pari del giudizio della Corte dei conti italiana di parificazione del bilancio dello Stato e delle Regioni.

Oltre ad assicurare l'affidabilità dei conti dell'Unione Europea, la Corte dei conti europea è incaricata, come detto, anche dello svolgimento di audit di performance.

Nel 2023 la Corte ha pubblicato 29 Relazioni speciali, nella quali ha esaminato in quale misura i princìpi della sana gestione finanziaria siano stati applicati nell'esecuzione del bilancio dell'UE, la relativa performance e i risultati da esso ottenuti, emettendo 220 raccomandazioni su un'ampia gamma di argomenti, rivolte principalmente alla Commissione, di cui l'85 % è stato pienamente

accettato. Tali Relazioni speciali hanno affrontato i seguenti cinque settori strategici, e sono specificate nella Tabella 1 della Relazione annuale della Corte:

- la risposta dell'UE alla ripresa post-crisi,
- l'aumento della competitività economica dell'UE a vantaggio di tutti i cittadini,
- la resilienza alle minacce alla sicurezza dell'UE e il rispetto dei valori europei della libertà, della democrazia e dello Stato di diritto,
- cambiamenti climatici, ambiente e risorse naturali,
- politiche di bilancio e delle finanze pubbliche nell'UE.

In conformità dei principi di audit internazionali, a distanza di tre anni dalla formulazione delle raccomandazioni, la Corte verifica il seguito ad esse dato, a mezzo di audit di "*follow-up*".

2. Il perimetro del giudizio di affidabilità emesso dalla Corte dei conti europea nella sua Relazione Annuale

Il giudizio di affidabilità, emesso dalla Corte dei conti europea ai sensi dell'art. 287 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea TFUE, è un elemento essenziale della catena di responsabilità dell'UE ed un presupposto fondante della fiducia che i cittadini possono riporre nell'operato delle istituzioni europee e nel loro uso efficace e responsabile delle risorse che i contribuenti europei pongono a loro disposizione.

Esso rende trasparente ai cittadini dell'UE come viene speso il loro denaro e costituisce il presupposto giuridico in base al quale i responsabili dell'attuazione delle politiche e dei programmi dell'UE – e cioè la Commissione Europea, gli altri organi e istituzioni della UE, nonché le amministrazioni degli Stati membri – possono essere discaricati dalle rispettive responsabilità assunte nella gestione delle risorse europee ovvero possono essere chiamati a rispondere della loro gestione innanzi ai competenti organi dell'Unione: incluse, quindi, le responsabilità di tipo politico dinnanzi al Parlamento Europeo, laddove esso non ravvisi la sussistenza dei presupposti per concedere il discarico, nonché le responsabilità di tipo giuridico, segnalate alla Procura Europea (EPPO) e/o all'Ufficio Antifrode Europeo (OLAF) per gli illeciti compiuti nell'esercizio del loro mandato.

Il giudizio di affidabilità espresso nella Relazione Annuale della Corte è basato su elementi probatori oggettivi, ottenuti mediante verifiche di audit svolte conformemente ai princìpi di audit internazionali. Tra questi, il principio del contraddittorio, in base al quale la Corte discute tutte le constatazioni (ossia i rilievi di inaffidabilità, illegittimità o irregolarità) con le Autorità degli Stati membri e con la Commissione, onde verificarne e assicurane la correttezza fattuale. Esso si articola in quattro pilastri fondamentali:

2.1. Il giudizio sull'affidabilità complessiva e sullo stato dei conti e del bilancio dell'Unione, con cui la Corte verifica, accerta e attesta se essi riflettono accuratamente la posizione finanziaria dell'UE nell'esercizio finanziario trascorso (corrispondente all'anno solare dal 1° gennaio al 31 dicembre).

Per formulare tale giudizio, la Corte verifica, in base a elementi probatori oggettivi, ottenuti mediante verifiche di audit svolte conformemente ai princìpi di audit internazionali:

- che i processi contabili funzionino in modo corretto e appropriato;
- che i dati contabili che risultano dai processi contabili siano completi, correttamente registrati e adeguatamente presentati nei rendiconti finanziari dell'UE;
- l'esistenza delle operazioni sottostanti ai dati contabili e l'esatta registrazione delle stesse nelle scritture contabili, controllandone direttamente un campione;
- che i rendiconti finanziari presentino fedelmente la situazione finanziaria.

2.2. Il giudizio sulla legittimità e regolarità delle entrate della UE di competenza dell'esercizio finanziario in questione, volto a verificare se esse sono affette ovvero sono esenti da errori rilevanti (es. errori nelle somme accertate o incamerate).

2.3. Il giudizio sulla legittimità e regolarità delle spese effettuate a valere sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) relative all'esercizio finanziario in questione, volto a verificare se esse sono affette ovvero sono esenti da errori rilevanti (es. ineleggibilità della spesa per carenza dei presupposti, non rimborsabilità per difetto di prova dei costi sostenuti, illegittimità della procedura di aggiudicazione per violazione delle norme di evidenza pubblica, etc.)

Circa tre quarti del bilancio UE sono spesi nell'ambito della cosiddetta "gestione concorrente" e dunque gestiti dagli Stati membri. Nell'ambito di questo metodo di esecuzione del bilancio, gli Stati membri distribuiscono fondi, selezionano progetti e gestiscono la spesa dell'UE, mentre la Commissione rimane in ultima analisi responsabile. È il caso, ad esempio, delle rubriche più rilevanti del QFP, quali la Rubrica "Risorse naturali e ambiente" (nel 2023 attestatasi a 59,5 miliardi di EUR, pari al 31,1% del QFP) e la Rubrica "Coesione, resilienza e valori" (nel 2023 attestatasi a 73,3 miliardi di EUR, pari al 38,4% del QFP).

Per ottenere gli elementi probatori di cui necessita per emettere il proprio giudizio, la Corte, esamina un campione statisticamente rappresentativo di operazioni in maniera approfondita, anche presso i destinatari finali dei fondi europei (ad esempio, agricoltori, istituti di ricerca, imprese appaltatrici), al fine di ottenere la prova che ciascun evento alla base della spesa sussista veramente, sia correttamente registrato e gestito conformemente alle norme che disciplinano i pagamenti.

Gli "errori" rilevati dalla Corte in operazioni di gestione del bilancio UE giudicate dalla Corte illegittime o irregolari in quanto non conformi ai principi e alle norme unionali o nazionali applicabili si distinguono in quantificabili o non quantificabili. Le operazioni sono inficiate da errori quantificabili se hanno un effetto quantitativo diretto sul bilancio dell'UE rispetto a quanto legittimamente dovuto in base ai principi e alle norme UE o nazionali applicabili (ad es. avrebbe dovuto essere acquisita un'entrata maggiore, il pagamento non avrebbe dovuto essere autorizzato, in tutto o in parte, etc.). La Corte estrapola gli errori quantificabili per stimare il "livello di errore" per ciascun settore in cui effettua una valutazione specifica. Confronta quindi il livello di errore stimato con la soglia di rilevanza (c.d. "materialità'" dell'errore), stabilita al 2%, e valuta se gli errori siano "pervasivi", ossia se i settori di spesa con un livello di errore superiore alla soglia di materialità superano la metà dell'intera spesa. In presenza di entrambi tali presupposti, la Corte emette un giudizio di affidabilità "avverso".

*2.4. Il giudizio sulla legittimità e regolarità delle spese effettuate a valere sul Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF***)** relative all'esercizio finanziario in questione, volto a verificare se esse sono affette ovvero sono esenti da errori rilevanti (es. per mancato raggiungimento dei traguardi intermedi e degli obiettivi finali previsti dai Piani Nazionali per la Ripresa e Resilienza, per difetto dei presupposti di ammissibilità stabiliti dal Regolamento RRF).

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza sostiene le riforme e gli investimenti sostenuti dagli Stati membri per accelerare la risposta alla pandemia di COVID-19 e la preparazione alle sfide future, inclusa la transizione verde e digitale. Si tratta di uno strumento temporaneo, relativo al periodo dal febbraio 2020 (dal 1º febbraio 2022 nel caso di REPowerEU) fino al 2026, e finanziato a debito fino a un massimale di 723 miliardi di EUR[1], dunque in modo del tutto diverso dalla spesa di bilancio dell'UE, che è finanziata dalle risorse proprie. Esso è fornito in modo altrettanto diverso dalla spesa di bilancio dell'UE, attraverso:

[1]Rispetto al massimale originario sono intervenute modifiche, legate all'incremento, peraltro non finanziato mediante debito, delle sovvenzioni (alle sovvenzioni originarie di 338 miliardi di EUR si sono aggiunti 17.3 miliardi di EUR finanziati dall'Emission Trading System e 1.6 di EUR finanziati dalla Brexit Adjustment Reserve). Inoltre, la disponibilità di prestiti, originariamente stabilita in 385 miliardi di EUR, si è ridotta a 291 miliardi in quanto la restante parte disponibile per i prestiti non è stata richiesta dagli Stati membri entro la prescritta scadenza.

- 385 miliardi di EUR di “prestiti” da concedere agli Stati membri, con rimborso a loro carico sia pur garantito dal massimale delle risorse proprie del bilancio della UE,

- 338 miliardi di EUR per “sovvenzioni” non rimborsabili da erogare agli Stati membri, oltre a integrazioni del programma NGEU, a carico del bilancio dell'UE.

La Commissione attua il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza mediante gestione diretta, che la vede direttamente responsabile della sua attuazione. I pagamenti nell'ambito del Dispositivo sono subordinati al conseguimento soddisfacente, da parte degli Stati membri, dei traguardi e degli obiettivi indicati negli allegati delle decisioni di esecuzione del Consiglio che approvano i rispettivi Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza.

Ulteriori requisiti consistono nel fatto che gli obiettivi o i traguardi precedentemente conseguiti in modo soddisfacente non debbono essere annullati e che non vi sia violazione del principio del doppio finanziamento. Le condizioni di ammissibilità stabilite nel Regolamento comprendono il rispetto del periodo di ammissibilità, il principio del "non arrecare un danno significativo" e la non sostituzione delle spese correnti di bilancio nazionali.

Gli Stati membri possono chiedere erogazioni fino a due volte l'anno se forniscono prove sufficienti del conseguimento soddisfacente dei relativi traguardi e obiettivi.

I sistemi di controllo della Commissione prevedono valutazioni preliminari (verifiche *ex ante*) delle richieste di pagamento degli Stati membri e audit *ex post* effettuati negli Stati membri dopo l'esecuzione del pagamento.

Le esposte specificità normative determinano conseguenti specificità nelle attività di controllo della Corte aventi a oggetto l’esecuzione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza:

- mentre per quanto riguarda la spesa del bilancio generale della UE, la Corte esamina le spese nel momento in cui i destinatari finali dei fondi dell'UE hanno intrapreso attività o sostenuto costi, la Corte esamina la spesa del Dispositivo per la ripresa e la resilienza nel momento in cui gli Stati membri chiedono il pagamento per conseguire i traguardi o gli obiettivi predefiniti e nel momento in cui la Commissione ha accettato la richiesta. E ciò in quanto per il Dispositivo, la condizione principale per il pagamento agli Stati membri da parte della Commissione è rappresentata non dall’effettivo sostenimento del costo da parte degli Stati membri (così come avviene, invece, per le spese effettuate a valere sul bilancio generale della UE), bensì dal conseguimento soddisfacente da parte dello Stato membro dei traguardi e/o obiettivi predefiniti dal rispettivo PNRR allegato alla decisione di approvazione del Consiglio dell’UE. Pertanto, l’audit della Corte si concentra non sui costi effettivamente sostenuti a valere sul Dispositivo, bensì sulla questione se i traguardi e gli obiettivi fossero stati conseguiti in modo soddisfacente e se siano state soddisfatte le condizioni di ammissibilità;

- a differenza delle spese a valere sul bilancio generale dell’UE, la legittimità e regolarità delle spese a valere sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza non è oggetto di controllo sistematico ai fini del giudizio di affidabilità della Corte, in quanto, come detto la valutazione e accettazione delle richieste di pagamento a titolo del Dispositivo si basa sulle condizioni di pagamento stabilite dal regolamento RRF, che chiama gli Stati membri a conseguire in modo soddisfacente i traguardi intermedi e gli obiettivi finali stabiliti nei rispettivi PNRR e a rispettare determinate condizioni di ammissibilità. Di conseguenza, il giudizio della Corte sulle spese effettuate a valere sul Dispositivo consiste in una “affidabilità ragionevole” che si basa sulla valutazione delle richieste di pagamento in relazione a quanto stabilito dal Regolamento RRF, sull’analisi dettagliata di un campione risk-based di traguardi e obiettivi alla base dei pagamenti eseguiti nell’anno, sulle relazioni circa la legittimità e regolarità della spesa contenute nella Relazione Annuale di DG Ecofin e incluse nell’Annual Management and Performance Report della Commissione, nonché’ sulla valutazione delle risultanze qualitative (ad esempio, in merito al funzionamento del sistema di supervisione e controllo della Commissione e nazionali);

- non sono disponibili informazioni sull'importo complessivo versato dagli Stati membri ai destinatari finali in quanto, come detto, per il Dispositivo, la condizione principale per il pagamento agli Stati membri da parte della Commissione è rappresentata non dall’effettivo sostenimento del

costo da parte degli Stati membri, i quali non comunicano la spesa effettiva dei destinatari finali[2], bensì dal conseguimento soddisfacente da parte dello Stato membro dei traguardi e/o obiettivi predefiniti dal rispettivo PNRR, oltre al rispetto delle altre condizioni di ammissibilità;

- considerata la natura del modello di spesa del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, basata sul conseguimento di traguardi e obiettivi e non sul sostenimento effettivo di costi, e che la metodologia della Commissione per la sospensione dei pagamenti si basa su numerose valutazioni da formulare, che potrebbero condurre a interpretazioni diverse, la Corte non fornisce un tasso di "errore" comparabile a quello di altri settori di spesa dell'UE;

- l'audit della Corte e il relativo giudizio di affidabilità, legittimità e regolarità reso nell'ambito della decisione di affidabilità non riguardano la componente "prestiti" del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, gravando questi, quanto meno in prima istanza, sugli Stati membri, bensì le sole "sovvenzioni" e le integrazioni ai programmi NGEU.

3. Le principali risultanze della Relazione Annuale sull'esercizio finanziario 2023 della Corte dei conti europea

Al budget unionale tradizionale (il QFP in corso è quello relativo al periodo pluriennale di programmazione 2021-2027) si affianca, per il periodo dal 2021 al 2026, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), anch'esso eseguito sulla base dei bilanci annuali che sono oggetto della Relazione annuale della Corte.

Il contributo che la Corte dei conti europea dà con la sua Relazione appare ancora più importante in un momento storico in cui l'Unione e i suoi Stati membri si trovano a fronteggiare sfide senza precedenti – incluse quella climatica e quella geopolitica – che debbono essere affrontate con risposte politiche e finanziarie efficaci. In tale prospettiva è fondamentale che le risorse europee siano gestite secondo i più avanzati standard di trasparenza, legittimità, efficacia, efficienza e responsabilità a tutti i livelli dell'UE e la Corte dei conti europea svolge un ruolo, anche propulsivo, fondamentale a tale riguardo.

Venendo allo specifico del giudizio emesso dalla Corte quanto all'esercizio finanziario 2023:

3.1. la Corte ha emesso un giudizio positivo sull'affidabilità complessiva dei conti 2023, sentenziando che, come avvenuto per ogni esercizio finanziario a partire dal 2007, essi forniscono un'immagine fedele e veritiera, sotto tutti gli aspetti rilevanti, dei risultati finanziari dell'UE e delle attività e passività della stessa a fine esercizio, secondo i princìpi contabili internazionali applicabili al settore pubblico. Maggiori informazioni circa la base del giudizio sulla legittimità e regolarità delle spese per l'esercizio 2023 sono reperibili nella sezione "Dichiarazione di affidabilità" della Relazione annuale.

3.2. la Corte ha emesso un giudizio positivo sulla legittimità e regolarità delle entrate 2023, rilevando, come anche negli anni precedenti, che esse sono stati esenti da un livello "rilevante" di errori – cioè da illegittimità e irregolarità riguardanti una soglia superiore al 2% degli importi – e gestite in forza di sistemi generalmente efficaci.

Le **entrate totali** del bilancio della UE del 2023 sono state pari a **248.4 miliardi** di EUR, che ha costituito la "popolazione" di audit della Corte, cioè l'ambito delle entrate (coincidente con il totale) sottoposto a verifica da parte della Corte, al quale pertanto si riferisce il giudizio di affidabilità emesso

[2] Nella relazione 26/2023 (https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-26/SR-2023-26_EN.pdf) al par. 87 la Corte richiama l'attenzione sul fatto che non è chiaro se sussista o meno un obbligo di reporting della spesa effettiva finanziata dal Dispositivo (che la Commissione non ritiene sussistere) e raccomanda per il futuro che la Commissione riferisca circa tali spese (raccomandazione 4b, che la Commissione non ha accettato).

nella sua Relazione annuale. La Corte ha basato il proprio giudizio sull'esame dei sistemi di controllo essenziali per la gestione delle risorse proprie delle UE e sull'analisi dettagliata di un campione di operazioni relative alle entrate.

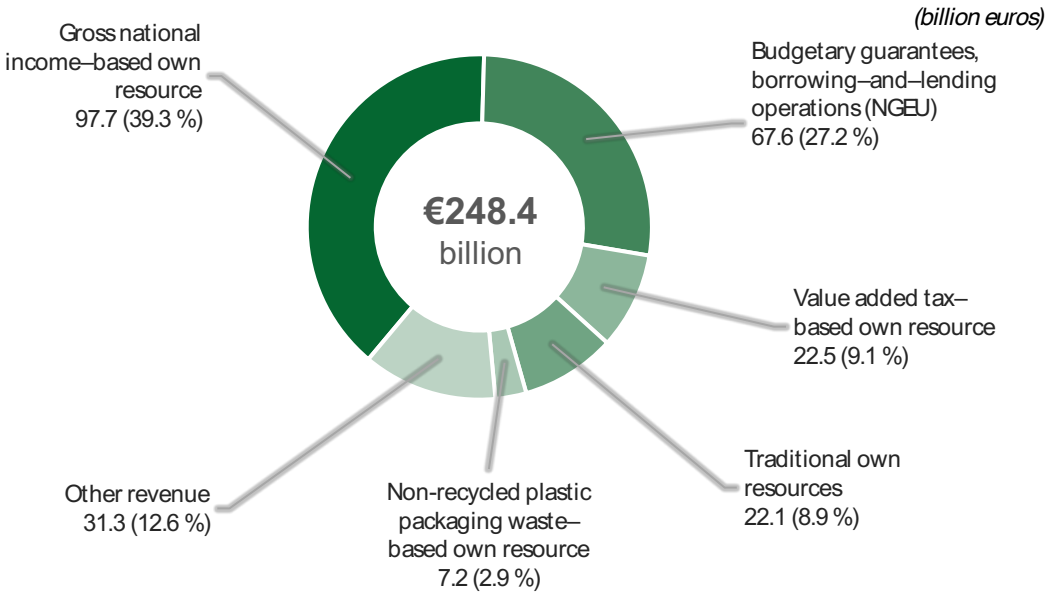
La quota maggiore del bilancio dell'UE è finanziata dalle risorse proprie, articolate in quattro tipi:

- Tradizionali, costituite principalmente dai dazi doganali sulle importazioni nell'Unione. A partire dal 1° gennaio 2021, gli Stati membri mantengono il 25 % (in precedenza il 20%) dei dazi riscossi, a copertura delle spese di riscossione delle entrate UE riscosse per suo conto. Le entrate rivenienti da dazi doganali sono state di 22.1 miliardi di EUR nel 2023 (8,9% delle entrate dell'UE);
- Basate sull'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA). Alla base imponibile IVA armonizzata di ogni Stato membro si applica un'aliquota dello 0,3%, limitata al 50% del suo Reddito Nazionale Lordo (RNL), e i relativi contributi nazionali così calcolati vengono trasferiti all'Unione. Nel 2023 tale risorsa propria è ammontata a 22.5 miliardi di EUR;
- Basate sul Reddito Nazionale Lordo. Ogni Stato membro trasferisce all'Unione un tasso percentuale del suo RNL, la cui percentuale, uniforme per tutti gli Stati membri, è regolata in modo che le entrate complessive corrispondano al livello concordato dei pagamenti. Si tratta della principale fonte di entrate dell'UE, che si è attestata nel 2023 a 97.7 miliardi di EUR (39,3% delle entrate dell'UE);
- A partire dal 1° gennaio 2021, è prevista una nuova risorsa propria dell'Unione, rappresentata da un contributo degli Stati membri calcolato applicando un'aliquota uniforme al peso dei rifiuti e imballaggi in plastica non riciclati dal singolo Stato, che nel 2023 si è attestato a 7.2 miliardi di EUR (2,9% delle entrate dell'UE).

Alle entrate proprie della UE si affiancano:

- gli importi presi in prestito per finanziare il sostegno finanziario non-rimborsabile agli Stati membri ("sovvenzioni") nel contesto di Next Generation EU, che si attestano a 67.6 miliardi di EUR nel 2023 (27,2% delle entrate dell'UE);
- altre entrate, che nel 2023 sono ammontate a 31.3 miliardi di EUR (12,6% delle entrate dell'UE), delle quali le più significative sono i contributi e le restituzioni connessi agli accordi e ai programmi dell'UE.

Disaggregazione 2023 (*)



(*) Il totale di 248.4 miliardi di EUR rappresenta le entrate effettive del bilancio dell'UE. L'importo di 171.9 miliardi di euro iscritto nel conto del risultato economico è calcolato usando il metodo della contabilità per competenza.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dei conti consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2023

Pur formulando un giudizio complessivamente positivo sulla legittimità e regolarità delle entrate 2023, la Corte ha osservato che:

- Il lavoro di verifica della Commissione sul Reddito Nazionale Lordo risente di ritardi degli Stati membri, che comportano ritardi nel lavoro della Commissione per verificare le informazioni fornite e sciogliere le riserve. Ciò aumenta l'incertezza nei bilanci nazionali e dell'UE per quanto riguarda il contributo-basato sul RNL. La Commissione non ha applicato interessi di mora quando le riserve RNL sono state parzialmente affrontate dopo la scadenza del termine, avendo così eliminato un incentivo per gli Stati membri a fornire tutte le informazioni necessarie per formulare riserve entro il termine stabilito: la Corte raccomanda in proposito alla Commissione di addebitare agli Stati membri interessi di mora quando le riserve RNL non sono pienamente affrontate entro il termine stabilito;
- persistono debolezze nella contabilità e nella gestione delle Risorse Proprie Tradizionali da parte degli Stati membri;
- vi sono carenze circa l'affidabilità e comparabilità dei dati utilizzati per il calcolo della risorsa propria basata sulla plastica. Nella Relazione speciale su questa fonte di entrate, la Corte ha rilevato debolezze nei dati utilizzati per il calcolo dei contributi degli Stati membri e l'assenza di garanzie circa l'effettivo riciclaggio dei rifiuti di imballaggio di plastica;
- i progressi nell'attuazione del piano d'azione doganale non sono stati sufficienti. La Commissione ha collegato un numero significativo di azioni di questo piano alla proposta di riforma doganale, che non è ancora stata adottata. La Corte stima che alcune delle azioni ritardate potranno essere portate a compimento solo dopo l'applicazione delle relative disposizioni contenute nella proposta di revisione del codice doganale dell'Unione, la cui entrata in vigore è prevista a partire dal 2028);
- la Commissione ha dato un seguito insufficiente all'attuazione da parte degli Stati membri dei criteri e delle norme in materia di rischio finanziario, la cui mancanza di armonizzazione in tutta l'UE determina un rischio per l'intera unione doganale, in quanto gli operatori potrebbero ancora rivolgersi ai punti di entrata dell'UE con un livello di controllo inferiore. La Corte raccomanda in proposito alla Commissione di verificare i progressi comunicati dagli Stati membri e individuare gli elementi chiave dei criteri e delle norme di rischio finanziario da attuare.

3.3. Quanto alle spese, per il terzo anno consecutivo, la Corte ha formulato due giudizi distinti sulla legittimità e regolarità delle spese per l'esercizio finanziario 2023:

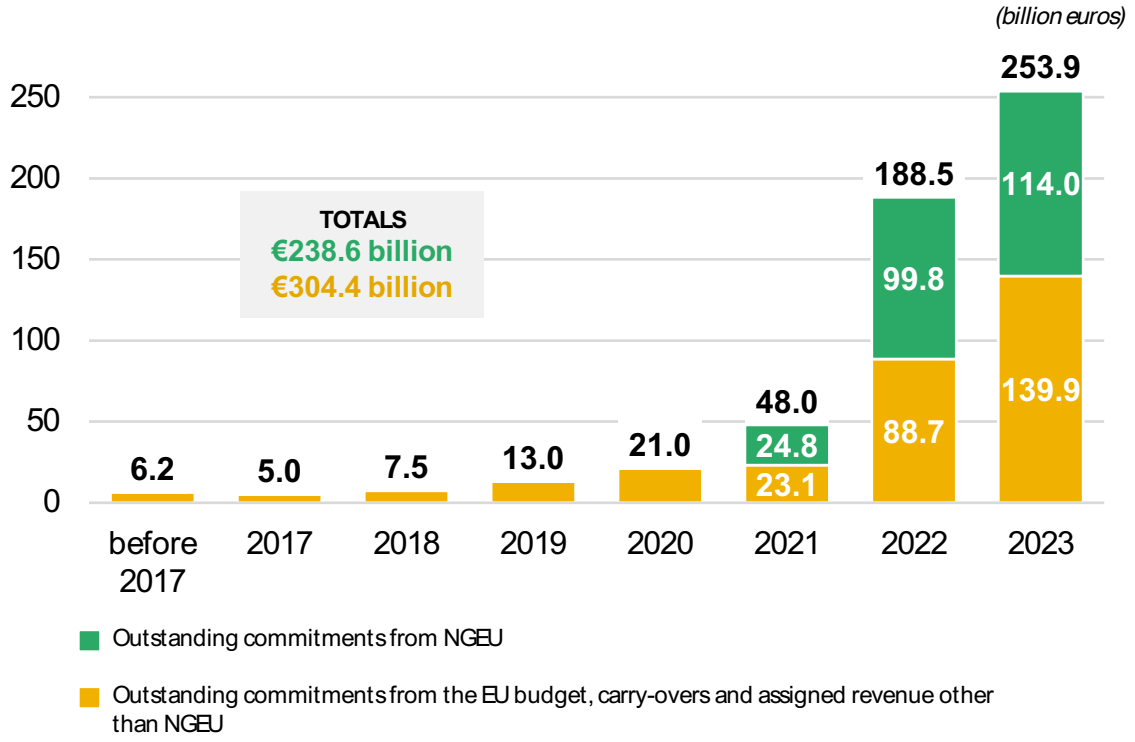
3.3.1 un giudizio negativo sulla spesa a carico del bilancio tradizionale dell'UE;

3.3.2. un giudizio con riserva per la spesa a carico del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

Gli **impegni** ancora da liquidare (cioè, non ancora pagati anche se assunti in base ad obblighi giuridicamente già esistenti) a titolo del bilancio dell'UE e delle sovvenzioni NGEU, che rappresenteranno debiti futuri se non verranno disimpegnati, hanno raggiunto il livello record di 543 miliardi di EUR alla fine del 2023 (2022: 452,8 miliardi di EUR). Il 90,3% di questi impegni ancora da liquidare è stato assunto dopo il 2021. Gli impegni ancora da liquidare riguardano principalmente il bilancio dell'UE e i riporti (263.6 miliardi di EUR) e le sovvenzioni NGEU (238.6 miliardi di EUR). Come già raccomandato nel 2022, occorre ridurre in misura significativa il livello degli impegni ancora da liquidare e, per attenuare il rischio di disimpegni, monitorare attentamente i progressi nella selezione delle operazioni e adottare le misure necessarie in relazione ai programmi a rischio.

Nel 2023 sono stati utilizzati quasi tutti gli stanziamenti d'impegno del bilancio annuale dell'UE. Il bilancio definitivo di 186.5 miliardi di EUR in stanziamenti d'impegno è stato superiore al massimale di 182.7 miliardi di EUR del QFP. Ciò è stato reso possibile da strumenti speciali del QFP - quali la riserva di adeguamento alla Brexit (Brexit adjustment reserve), il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e la Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza - che forniscono fondi aggiuntivi oltre i massimali del QFP per eventi nuovi o imprevisti. Gli impegni totali assunti nell'ambito del bilancio 2023 sono ammontati a 184.4 miliardi di EUR.

Totale degli impegni ancora da liquidare per anno di origine e per tipo di finanziamento, alla fine del 2023



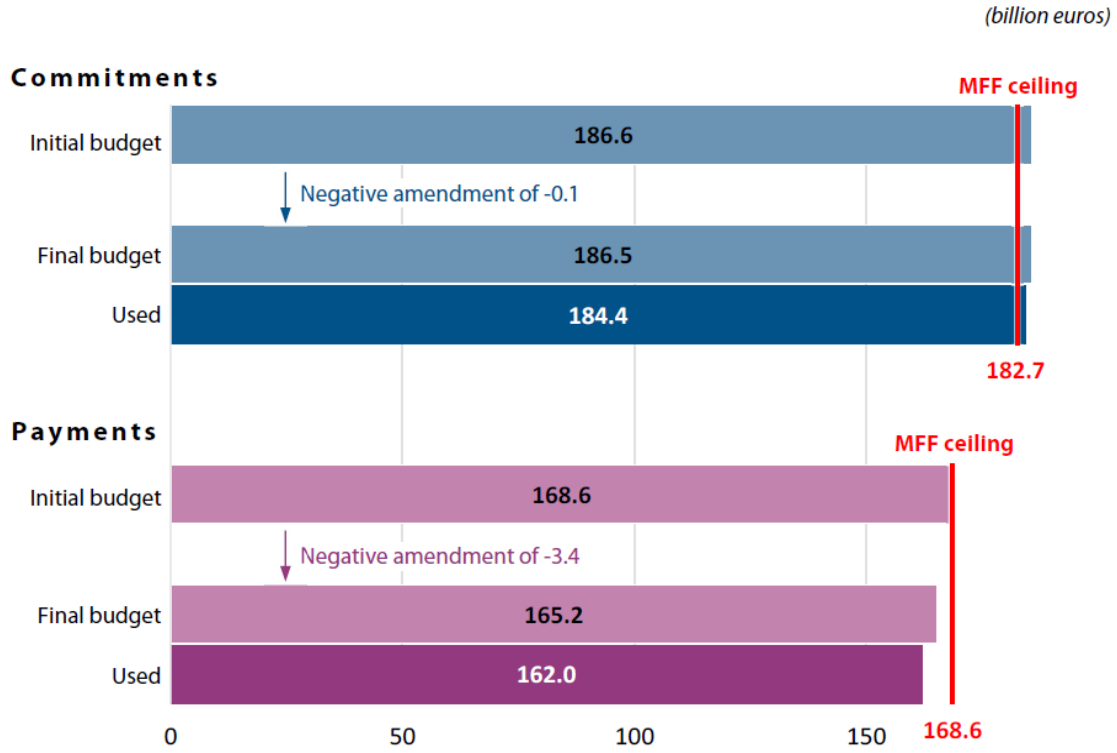
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei conti annuali consolidati dell'UE per il 2023 e delle relazioni sull'esecuzione del bilancio tratte dal sistema contabile della Commissione.

Nel 2023 i **pagamenti** dal bilancio UE sono ammontati a 162.0 miliardi di EUR, pari al 98,1 % dell'importo disponibile (165.2 miliardi di EUR). A questi si sommano i seguenti ulteriori pagamenti

che portano i pagamenti totali dell'UE ad attestarsi a 239.2 miliardi di EUR, con un utilizzo del 90% del bilancio totale disponibile per i pagamenti, pari a 265.7 miliardi di EUR:

- i pagamenti aggiuntivi di 74.7 miliardi di EUR provenienti da entrate con destinazione specifica (principalmente sovvenzioni del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza pari a 48.0 miliardi di EUR e integrazioni NGEU ai programmi del QFP pari a 19.0 miliardi di EUR);
- 2.4 miliardi di EUR di riporti dal 2022.

Esecuzione del bilancio nel 2023



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei conti annuali consolidati dell'UE per l'esercizio 2023.

Quanto alla "popolazione" di audit della Corte dei conti europea – e cioè l'ambito sottoposto alla sua verifica e costituente oggetto del suo giudizio di affidabilità – essa è rappresentata dal totale delle entrate (248,4 miliardi di EUR nel 2023), mentre per le spese non comprende i pagamenti degli anticipi (trattandosi di erogazioni sostanzialmente provvisorie, in cui la definitiva acquisizione dei fondi da parte degli Stati membri è subordinata all'esito positivo delle successive più approfondite verifiche di ammissibilità', legittimità e regolarità della spesa), ma soltanto le relative liquidazioni, cosicché' la "popolazione" di audit per la verifica delle spese ammonta nel 2023 a 161.2 miliardi di EUR a titolo del bilancio generale e a 53.5 miliardi di EUR[3] nell'ambito del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

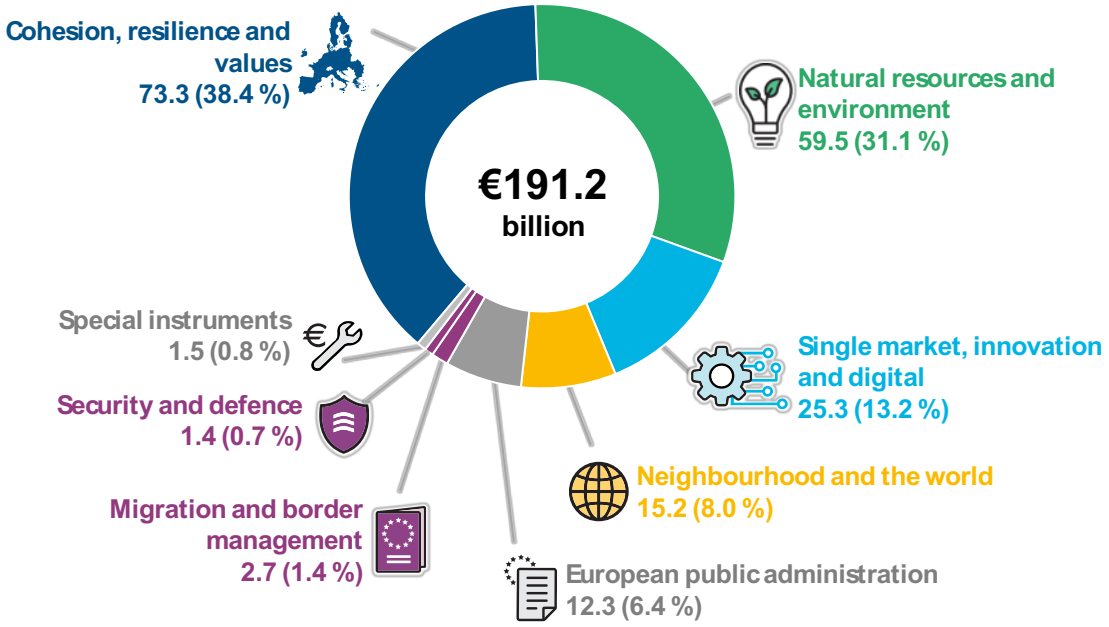
[3] Si tratta di un importo superiore alla spesa RRF totale 2023 (48 miliardi) per via delle liquidazioni (clearings) di anticipi versati negli anni precedenti.

3.3.1 La Corte ha emesso un giudizio negativo sulla legittimità e regolarità delle spese a carico del bilancio tradizionale dell'UE

Senza sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza pari a 48.0 miliardi di EUR, la spesa a titolo del bilancio dell'UE per il 2023 è stata pari a 191.2 miliardi di EUR, distribuiti nelle sette rubriche in cui si articola il QFP (Multiannual Financial Framework), oltre che negli strumenti speciali fuori QFP come indicato nella sottostante

Spesa del bilancio dell'UE per il 2023 per rubrica del QFP

(billion euros)



MFF 1 (Chapter 5)	Single market, innovation and digital
MFF 2 (Chapter 6)	Cohesion, resilience and values
MFF 3 (Chapter 7)	Natural resources and environment
MFF 4 (Chapter 8)	Migration and border management
MFF 5 (Chapter 8)	Security and defence
MFF 6 (Chapter 9)	Neighbourhood and the world
MFF 7 (Chapter 10)	European public administration
Special instruments	(outside MFF)

Fonte: CORTE DEI CONTI EUROPEA.

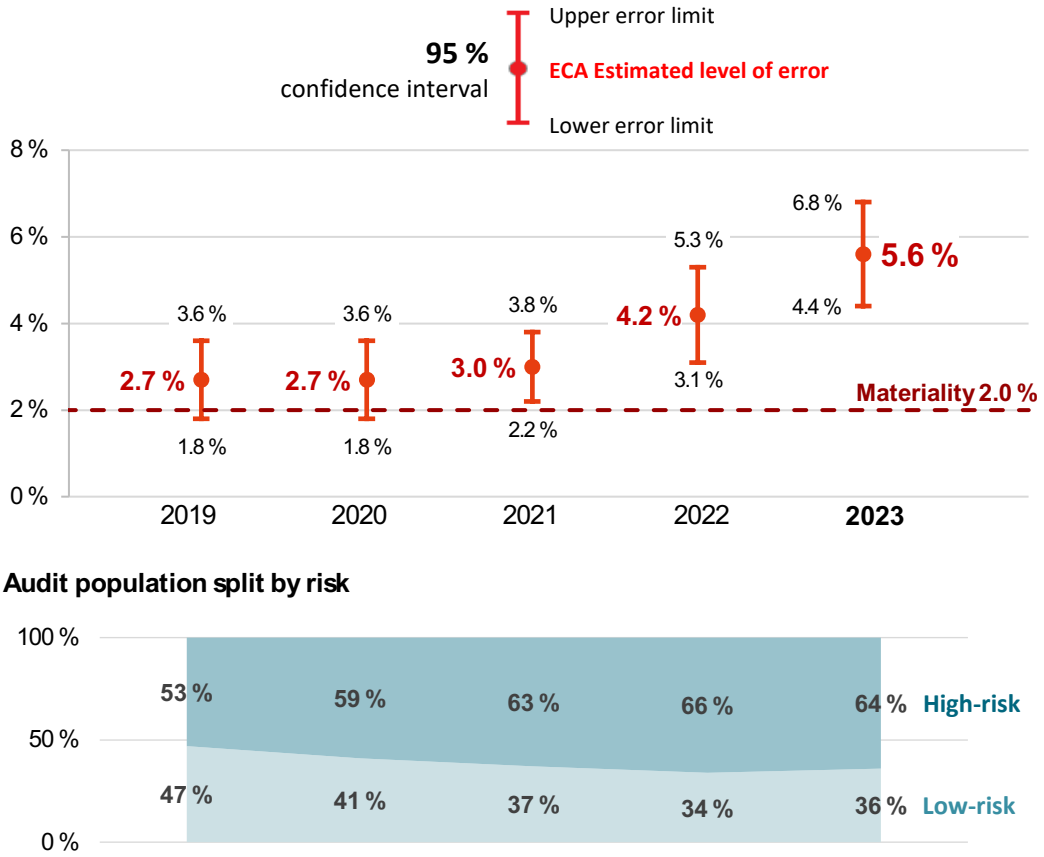
Circa tre quarti del bilancio UE sono spesi nell'ambito della cosiddetta "gestione concorrente". Nell'ambito di questo metodo di esecuzione del bilancio, gli Stati membri distribuiscono fondi, selezionano progetti e gestiscono la spesa dell'UE, mentre la Commissione rimane in ultima analisi responsabile. È il caso, ad esempio, delle rubriche più rilevanti del QFP, quali la Rubrica "Risorse naturali e ambiente" (59,5 miliardi di EUR, pari al 31,1% del QFP) e la Rubrica "Coesione, resilienza e valori" (73,3 miliardi di EUR, pari al 38,4% del QFP).

Nel febbraio 2024 il Consiglio ha rivisto al rialzo il QFP aumentando gli stanziamenti d'impegno fino al 2027 di 21.0 miliardi di EUR. Di questi, 17 miliardi di EUR sono destinati a finanziare lo strumento per l'Ucraina di recente creazione e il resto a fare fronte a molteplici sfide, tra le quali l'innalzamento dei tassi di interesse, l'aumento dei flussi migratori, la promozione di tecnologie strategiche.

La Corte ha emesso un giudizio negativo sulla spesa a carico del bilancio tradizionale dell'UE, in quanto ha stimato incrementato dal 4,2% nel 2022 al 5,6% nel 2023 il relativo livello di errore "più probabile" (rappresentato dal punto intermedio dell'intervallo di confidenza del 95% che si situa tra il 4,4 % e il 6,8 %, in cui la Corte stima che il livello di errore sia compreso), ritenendolo:

- sia “rilevante” (cioè, superiore alla soglia del 2% individuata dalla Corte come soglia di “materialità’” dell’errore):
- sia “pervasivo” (cioè, diffuso in oltre il 50 per cento della popolazione di audit).

Livello di errore stimato e popolazione di audit (2019-2023)



Audit population split by risk

Fonte: CORTE DEI CONTI EUROPEA.

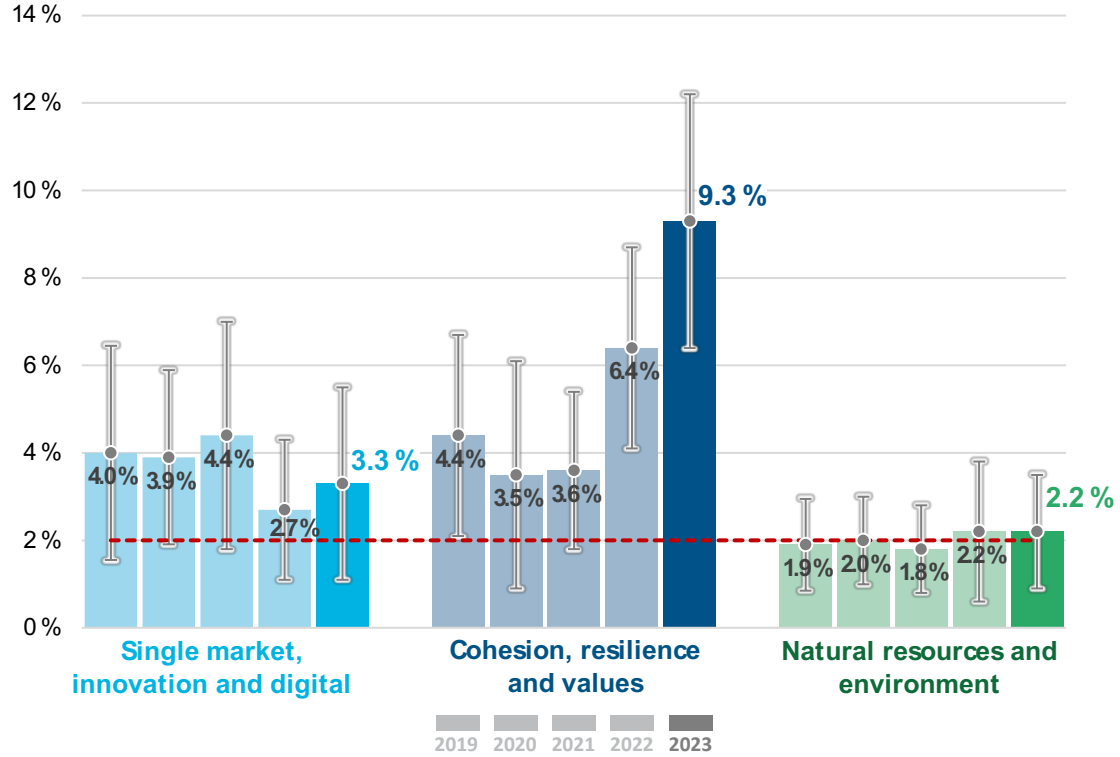
La Corte definisce l'errore come un importo di denaro che non avrebbe dovuto essere versato a carico del bilancio dell'UE in quanto i fondi non sono impiegati in conformità alla normativa UE applicabile, e quindi non sono impiegati come previsto dal Parlamento europeo e dal Consiglio all'atto dell'approvazione di detta normativa, oppure, i fondi non sono impiegati in conformità a specifiche norme nazionali. Il livello di errore complessivo è dovuto principalmente alla rubrica "Coesione, resilienza e valori" (3,5 %), seguita da "Mercato unico, innovazione e digitale" (0,8 %) e "Risorse naturali e ambiente" (0,8 %).

I tipi di errore più comuni continuano a essere quelli connessi a violazioni delle norme sugli appalti pubblici e aiuti di Stato, che hanno contribuito per il 31% al livello di errore stimato per la spesa ad alto rischio, e a progetti e costi non ammissibili, che hanno contribuito maggiormente al livello di errore stimato per la spesa ad alto rischio, pari al 53%, principalmente nei settori "Coesione, resilienza e valori", "Risorse naturali e ambiente", "Vicinato e resto del mondo" e "Mercato unico, innovazione e digitale".

Tra le macro-aree di spesa (contabilmente “Rubriche”) in cui persistono errori significativi vi sono:

- la Rubrica "Coesione, resilienza e valori", in cui la stima del livello di errore raggiunge il 9,3 % (nel 2022: 6,4%, nel 2021: 3,6%);
- la Rubrica "Mercato unico, innovazione e digitale" in cui la stima del livello di errore è salita al 3,3% (2022: 2,7%);
- la Rubrica "Risorse naturali" in cui la stima del livello di errore è rimasta al 2,2 % (2022: 2,2%).

Livelli di errore stimati per le rubriche 1, 3 e 2 del QFP (2019-2023)



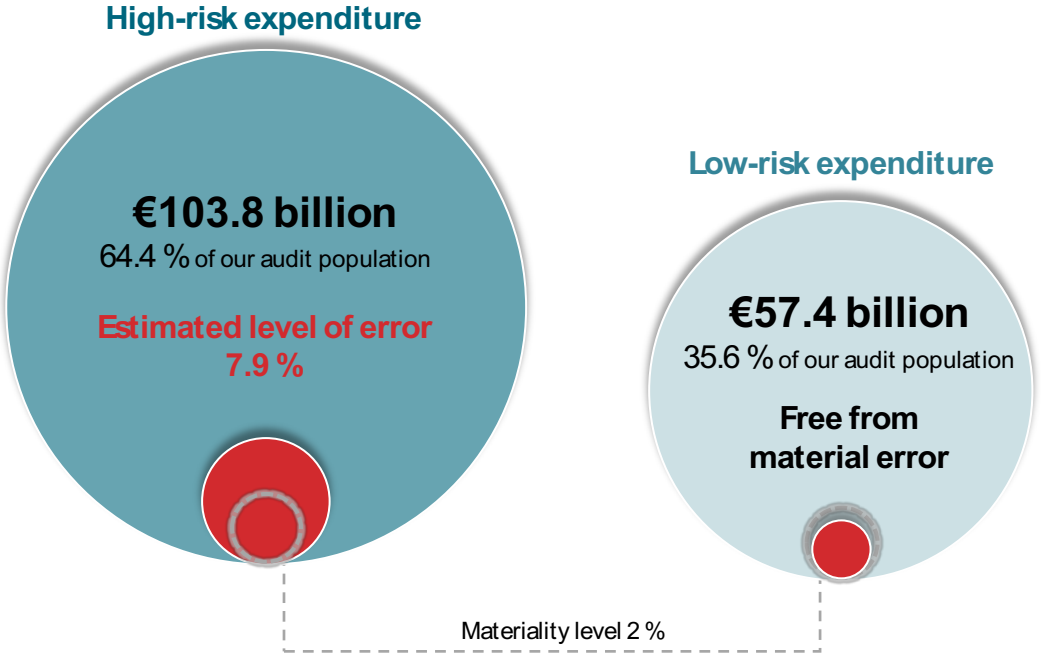
Fonte: CORTE DEI CONTI EUROPEA.

L'aumento sostanziale del livello di errore stimato per la spesa del bilancio dell'UE, dovuto in gran parte agli errori riscontrati nella spesa per la coesione (+ 45 % rispetto all'anno precedente), è connesso anche ai periodi di chiusura del QFP, in cui la pressione sulla spesa si intensifica - mettendo a dura prova le amministrazioni e aumentando il rischio di errore - a fronte dell'esigenza di non perdere le risorse europee a causa del loro mancato utilizzo nei tempi prescritti. Infatti, le risorse stanziate a livello europeo si perdono se lo Stato membro beneficiario non assume impegni di spesa a valere su di esse entro il terzo esercizio finanziario successivo a quello del loro stanziamento a livello europeo, secondo la c.d. regola del "n+3".

Tale pressione sulle risorse amministrative è stata ulteriormente aggravata nel 2023 dalla necessità di fronteggiare l'assorbimento simultaneo di più fondi dell'UE che si sono trovati in posizione concorrente al QFP, in particolare l'RRF (con orizzonte temporale 2026).

La Corte ha continuato a rilevare che le modalità di erogazione dei fondi incidono sul rischio di errore, considerato che le spese a basso rischio sono esenti da errori rilevanti, ma che le spese ad alto-rischio restano inficiate da errori rilevanti. La Corte individua come ad alto-rischio quella parte di spesa UE i cui i beneficiari devono spesso seguire norme complesse quando presentano dichiarazioni di spesa sostenute. La percentuale di spesa UE ad alto rischio sul complesso della spesa (in termini statistici "popolazione") sottoposta ad audit della Corte è lievemente scesa rispetto all'anno precedente, pur restando considerevole, attestandosi al 64,4% (2022: 66,0%). Per il 2023 sale al 7.9% il livello di errore stimato dalla Corte in questa parte ad alto rischio della spesa UE (2022: 6,0%).

Ripartizione della popolazione di audit del 2023 in spese ad alto-e basso-rischio



Fonte: CORTE DEI CONTI EUROPEA.

Per ciascuna rubrica del QFP per la quale la Corte fornisce una valutazione specifica, la Corte ha confrontato il rischio al pagamento della Commissione per il 2023 con il livello di errore stimato dalla Corte. Da tale confronto emerge che le stime della Commissione sono inferiori alle stime della Corte per le tre rubriche sotto indicate. La Corte ha riscontrato che, per la rubrica "Mercato unico, innovazione e agenda digitale", la stima della Commissione del rischio al pagamento, pari al 1,4%, era nella metà inferiore dell'intervallo, al di sotto del livello di errore stimato dalla Corte; per la rubrica "Coesione, resilienza e valori", la stima della Commissione era del 2,6%, significativamente al di sotto dell'intervallo della Corte per il livello di errore stimato e per la rubrica "Risorse naturali e ambiente", la stima della Commissione del rischio al pagamento (1,9 %) era nella metà inferiore dell'intervallo, al di sotto del livello di errore stimato dalla Corte.

La Relazione Annuale di Attività di ciascuna DG della Commissione contiene una dichiarazione in cui il rispettivo Direttore Generale garantisce che la RAA presenta correttamente le informazioni finanziarie e che le operazioni sotto la loro responsabilità sono legittime e regolari. Tutte le Direzioni Generali della Commissione europea forniscono ogni anno stime del rischio al pagamento nella loro spesa, ad eccezione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, per il quale la Commissione valuta i risultati dei controlli sulla base di una combinazione dei risultati degli audit e dei controlli degli Stati membri.

Nell'AMPR la Commissione presenta la sua valutazione generale dei rischi per la spesa annuale 2023 sulla base delle relazioni annuali di attività (RAA) sul controllo interno e la gestione finanziaria, al fine di individuare i settori ad alto-rischio sui quali concentrare la propria azione. La Commissione stima che il rischio sia basso per il 67% della spesa, medio per il 9% e elevato per il 24%. Il rischio al pagamento – che è la stima della Commissione dell'importo che è stato pagato senza essere conforme alle norme applicabili – è stimato dalla Commissione per il 2023 nell' 1,9%, al di sotto non soltanto del livello di errore stimato dalla Corte, pari al 5,6%, ma anche al di sotto del relativo intervallo di confidenza al 95%, compreso tra il 4,4% e il 6,8%.

Tuttavia, la Relazione annuale della Corte ha evidenziato limitazioni nel lavoro *ex post* della Commissione che, nel loro insieme, incidono sulla solidità della valutazione dei rischi effettuata dalla Commissione. Uno dei settori più colpiti è stato "Coesione, resilienza e valori", in cui la Corte ha ritenuto che la maggior parte della spesa fosse ad alto rischio, mentre la Commissione ha classificato solo una minoranza in tal modo.

Come il livello di errore stimato dalla Corte, la stima della Commissione non comprende la spesa del Dispositivo per la Ripresa e la resilienza, per la quale pubblica separatamente i risultati dei controlli sulla base di una valutazione qualitativa.

Quanto al prossimo QFP che verrà presentato nel 2025, la Corte auspica che esso sia concepito in modo da garantire che gli interessi finanziari dell'UE siano adeguatamente tutelati, fino al livello dei destinatari finali delle risorse erogate. Tra le principali criticità e sfide che la Corte evidenzia per il bilancio dell'UE, vi sono:

- il rischio di disimpegni delle risorse non tempestivamente utilizzate;
- l'aumento dell'esposizione e dei rischi finanziari dovuti alla guerra in Ucraina nonché' all'accresciuto fabbisogno di risorse determinato dalle nuove priorità per il futuro, come la sicurezza, la difesa e l'allargamento dell'Unione.

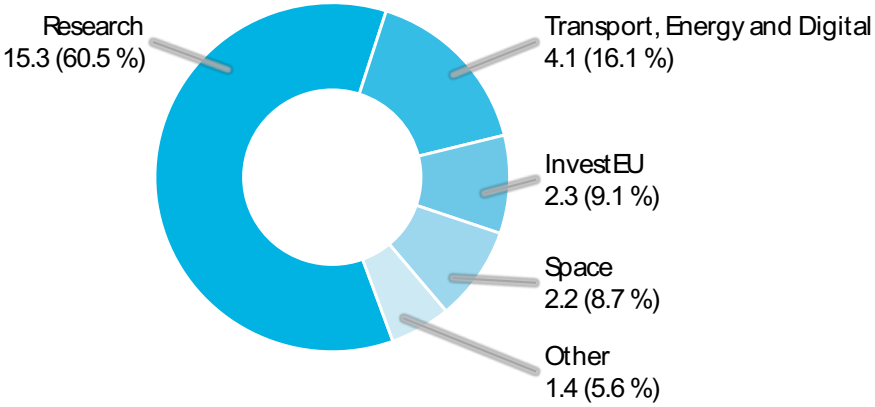
Si riportano di seguito le principali risultanze, per settore di spesa, delle verifiche svolte dalla Corte, con le relative raccomandazioni.

3.3.1.1. Rubrica 1 "Mercato unico, innovazione e agenda digitale"

Nel 2023 la spesa a valere sulla Rubrica 1 "Mercato unico, innovazione e agenda digitale" si è attestata a 25,3 miliardi di EUR, pari al 13,2% della spesa del bilancio dell'UE.

I programmi finanziati nell'ambito di tale Rubrica mirano a supportare progetti che contribuiscono, tra l'altro, alla ricerca e all'innovazione (con i principali programmi Orizzonte 2020 e il suo successore, Orizzonte Europa), allo sviluppo di infrastrutture europee (con il Meccanismo per Collegare l'Europa) nei settori dei trasporti, dell'energia e del digitale, alle comunicazioni, alla trasformazione digitale e al mercato unico e alla politica spaziale (tra cui Galileo, il Servizio europeo di copertura per la navigazione geostazionaria EGNOS e Copernicus, il programma europeo di osservazione della Terra). Tale Rubrica include anche il fondo InvestEU che, al pari di Orizzonte Europa, riceve finanziamenti aggiuntivi dallo strumento Next Generation EU (NGEU).

Ripartizione dei pagamenti 2023 per fondo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dei conti consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2023.

La maggior parte delle spese a valere su tale Rubrica è gestita direttamente dalla Commissione, anche attraverso agenzie esecutive, e assume la forma di sovvenzioni a beneficiari pubblici o privati che partecipano ai progetti. La Commissione eroga un prefinanziamento ai beneficiari al momento della firma di una convenzione di sovvenzione e successivamente rimborsa i costi-finanziati dall'UE, al netto del-prefinanziamento.

I programmi spaziali sono in genere sottoposti a gestione indiretta sulla base di accordi di delega e di contributo firmati dalla Commissione e da organi esecutivi appositamente istituiti, come l'Agenzia spaziale europea e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale. Gli strumenti finanziari di InvestEU sono attuati principalmente dalla Banca europea per gli investimenti o dal Fondo europeo per gli investimenti, che a loro volta si avvalgono di intermediari finanziari.

Per il 2023 la Corte ha sottoposto a verifica 15.5 miliardi di EUR per la Rubrica, stimandone un livello di errore "rilevante" del 3,3%. Per contro, il rischio al pagamento stimato nell'AMPR 2023 della Commissione è pari al 1,4 %: la Corte ritiene, pertanto, che malgrado le misure già adottate dalla Commissione, questo tasso rimanga sottostimato.

La spesa inerente a Orizzonte 2020 rimane ad alto rischio ed è la principale fonte degli errori individuati dalla Corte. La Corte ha riscontrato errori quantificabili relativi a spese non ammissibili in 30 delle 97 operazioni di ricerca e innovazione incluse nel campione, di cui una nell'ambito di Orizzonte Europa. Ciò rappresenta il 71 % del livello di errore stimato dalla Corte per questa rubrica nel 2023. Dopo nove anni di attuazione del programma Orizzonte 2020, il calcolo delle spese per il personale rimane una delle principali fonti di errore nelle dichiarazioni di spesa: in tal senso, delle 30 operazioni inficiate da errori quantificabili nel campione di operazioni relative alla ricerca, 22 (ossia circa il 73 %) riguardano l'applicazione non corretta della metodologia di calcolo delle spese per il personale. Altri errori relativi alle spese per il personale comprendono il calcolo non corretto delle tariffe orarie di Orizzonte 2020, il calcolo errato delle tariffe giornaliere per le sovvenzioni di Orizzonte Europa e la violazione della regola del doppio massimale. La Corte ha inoltre rilevato errori relativi ad altri costi diretti non ammissibili: ad esempio, un beneficiario francese ha incluso importi IVA, anche se l'organizzazione poteva essere rimborsata dall'autorità fiscale francese.

Nel caso di altri programmi e attività, la Corte ha rilevato errori quantificabili in due delle 30 operazioni del campione, entrambe relative a progetti dell'MCE. Una di queste riguarda una grave violazione delle norme dell'UE in materia di appalti pubblici, che ha portato all'aggiudicazione dell'appalto a un consorzio che non soddisfaceva i criteri di selezione.

Una delle strategie per favorire la ricerca europea è accrescere la partecipazione del settore privato, specialmente di nuovi beneficiari e PMI. Queste ultime rappresentano l'11% del campione (14 operazioni su 127) selezionato dalla Corte, ma hanno contribuito per il 25% al tasso di errore stimato. Inoltre, la Corte ha riscontrato errori nelle dichiarazioni di spesa di quattro dei 12 nuovi arrivati sottoposti ad audit, due dei quali erano anche PMI. Questi risultati indicano che le PMI e i nuovi arrivati sono più soggetti ad errori rispetto ad altri beneficiari, come concluso anche dagli audit della Commissione e dalle precedenti relazioni annuali della Corte.

La Corte raccomanda alla Commissione di:

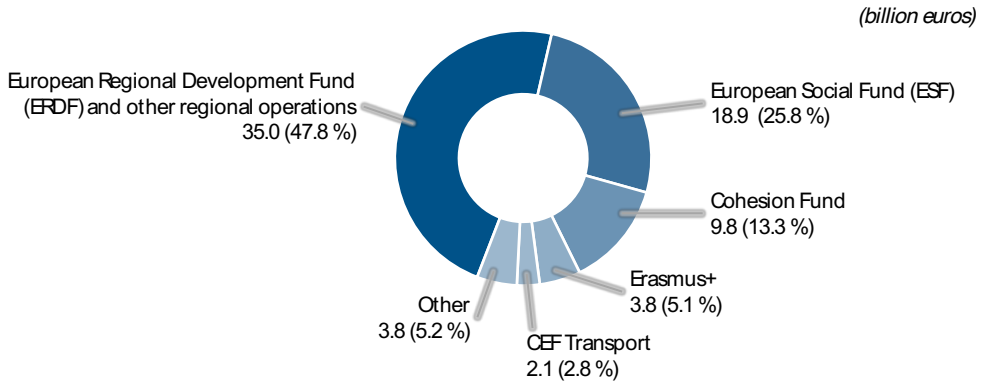
- migliorare il rispetto delle norme in materia di tariffe giornaliere da parte dei beneficiari;
- garantire chiarezza nei documenti di Orizzonte Europa;
- elaborare orientamenti sui controlli *ex ante* sugli appalti per i progetti MCE.

3.3.1.2. Rubrica 2 "Coesione, resilienza e valori"

Nel 2023, il settore di spesa che ha registrato il maggiore ammontare nel bilancio dell'UE è stato la Rubrica 2 "Coesione, resilienza e valori", con un totale di 73.3 miliardi di EUR, pari al 38.4% della spesa del bilancio dell'UE. La spesa nell'ambito di questa Rubrica si concentra sulla riduzione delle disparità di sviluppo tra i diversi Stati membri e le diverse regioni dell'UE (Sottorubrica 2a) e sulle azioni volte a sostenere e proteggere i valori dell'UE, rendendola più resiliente alle sfide presenti e future (Sottorubrica 2b).

L'UE cofinanzia programmi operativi (PO) o azioni pluriennali principalmente attraverso i fondi della politica di coesione. Come rappresentato nella Figura sottostante, dei quali il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale assorbe quasi la metà delle risorse della rubrica (35 miliardi di EUR, pari al 47,8%), seguito dal Fondo Sociale Europeo (18,9 miliardi di EUR, pari al 25,8%) e dal Fondo di Coesione (9,8 miliardi di EUR, pari al 13,3%).

Ripartizione dei pagamenti 2023 per fondo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dei *conti consolidati* dell'Unione europea per l'esercizio 2023.

La Corte ha sottoposto ad audit 60,2 miliardi di EUR per tale Rubrica, stimando un livello di errore del 9,3% (2022:6,4%). Tra gli esempi di errori vi sono casi di progetti finanziati o di costi rimborsati nonostante non rispettassero i requisiti di ammissibilità e violazioni delle norme in materia di appalti pubblici (procedure di aggiudicazione diretta, anziché mediante gara aperta), che hanno contribuito in misura significativa al livello di errore stimato dalla Corte.

Le verifiche della Corte si sono focalizzate, altresì, sui sistemi di controllo nazionali riguardanti la gestione di tali fondi. Infatti, i Fondi di Coesione rappresentano la maggior parte delle spese in cui la Commissione e gli Stati membri condividono la gestione dei fondi dell'UE. Se i finanziamenti dell'UE per i programmi non in regime di gestione concorrente sono gestiti o direttamente dalle competenti Direzioni Generali della Commissione, nel sistema di gestione "diretta", o indirettamente, mediante organizzazioni partner o altre autorità nel sistema di gestione "indiretta", nel sistema di gestione "concorrente", pur se la Commissione è responsabile in ultima istanza dell'esecuzione del bilancio dell'UE, un fondamentale ruolo di controllo è svolto dalle autorità nazionali:

- sia di gestione, i cui controlli rappresentano la "prima linea di difesa", tenuta a garantire sia la conformità delle operazioni al quadro giuridico sia la loro performance. La Corte ritiene, sulla base delle risultanze di audit degli ultimi sette anni, che tali controlli siano ancora non sufficientemente efficaci;

- sia di audit, di cui controlli rappresentano la "seconda linea di difesa", cui spetta verificare, sulla base della verifica di un campione significativo di operazioni, la regolarità delle spese che le autorità di gestione hanno dichiarato alla Commissione. Per il 2023, la Corte ha valutato il lavoro di 19 delle 116 autorità di audit in 13 Stati membri e nel Regno Unito, verificando un campione comprensivo di 29 pacchetti di affidabilità. Ad eccezione di quattro casi, le autorità di audit nazionali avevano comunicato alla Commissione un tasso di errore residuo pari o inferiore alla soglia di "materialità'" del 2% degli importi. Invece, la Corte, tenuto conto degli errori rilevati dalla Commissione e delle constatazioni di audit, ha rilevato 49 errori che non erano stati rilevati dalle autorità di gestione e di audit, stimando un tasso di errore residuo superiore al 2% in 16 dei 29 pacchetti di affidabilità sottoposti ad audit. La Corte ha riscontrato vari tipi di debolezze (pianificazione, esecuzione, documentazione) nel lavoro di tutte le 19 autorità di audit sottoposte a verifica (anche in Italia) che, analogamente al 2022, hanno interessato più della metà delle operazioni esaminate dalla Corte. La Corte conclude che non tutti i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri funzionano in modo efficace e che ciò riduce la misura in cui la Commissione, quale "terza linea di difesa", può fare affidamento sul loro lavoro. Pertanto, poiché la Commissione basa le proprie valutazioni solo su limitati controlli affidabili effettuati a livello nazionale, anche l'affidabilità dei tassi di errore della Commissione è compromessa.

La Corte raccomanda alla Commissione principalmente di:

- dare tempestivamente seguito a tutte le debolezze dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri individuate e segnalate dalla Corte nel contesto dell'esercizio di dichiarazione di affidabilità per il periodo di programmazione 2014-2020;
- individuare, insieme alle autorità di audit, i principali insegnamenti tratti e applicarli alle disposizioni per il periodo di programmazione 2021-2027, comunicando alle autorità di programma degli Stati membri le azioni necessarie e sostenere le migliori pratiche;
- stabilire un trattamento armonizzato delle irregolarità in materia di appalti pubblici per i progetti finanziati in regime di gestione diretta e concorrente, tale per cui le irregolarità derivanti dalla violazione delle stesse disposizioni giuridiche portino allo stesso tasso di valutazione e rettifica;
- garantire che gli Stati membri istituiscano un processo per verificare sistematicamente l'adempimento degli obblighi contrattuali dopo il pagamento, mediante il quale il beneficiario si è impegnato a conseguire indicatori di performance relativi alle azioni che si svolgono dopo l'attuazione del progetto.

3.3.1.3. Rubrica 3 "Risorse naturali e ambiente"

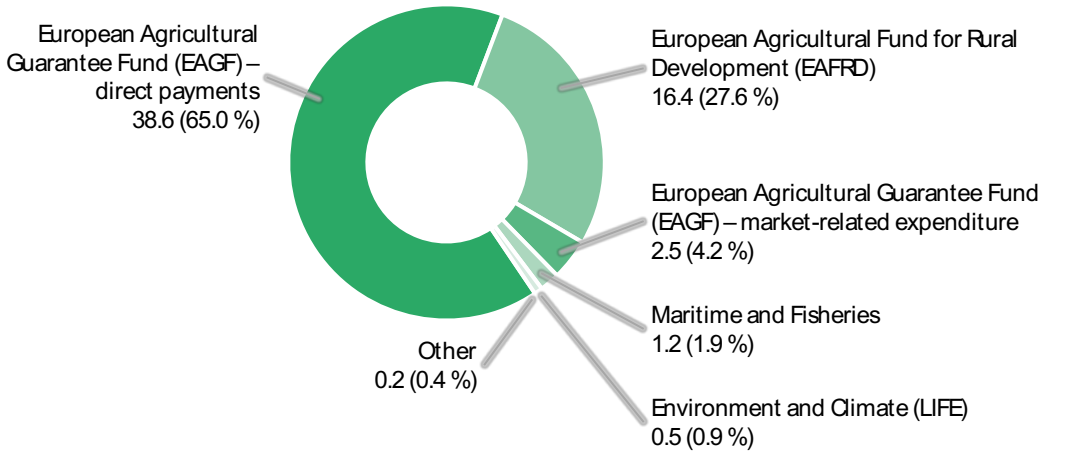
Nel 2023 la spesa a valere sulla Rubrica 3 "Risorse naturali e ambiente" si è attestata a 59,5 miliardi di EUR, pari al 31% della spesa del bilancio dell'UE.

Questo settore di spesa include la Politica Agricola Comune, la Politica Comune della Pesca e parte della spesa dell'UE per l'ambiente e per l'azione per il clima. L'agricoltura e lo sviluppo rurale rappresentano il 97% della spesa a valere su tale Rubrica e sono attuati attraverso la PAC, che persegue tre obiettivi generali:

- una produzione alimentare redditizia, in particolare il reddito agricolo, la produttività agricola e la stabilità dei prezzi;
- una gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, con particolare attenzione per le emissioni di gas serra, la biodiversità, il suolo e le acque;
- uno sviluppo territoriale equilibrato.

Ripartizione dei pagamenti 2023 per fondo

(billion euros)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dei *conti consolidati* dell'Unione europea per l'esercizio 2023.

La PAC è oggetto di una gestione "concorrente" in cui la Commissione è responsabile in ultima istanza, ma condivide la sua gestione con gli organismi pagatori degli Stati membri. Dal 2015 gli organismi di certificazione indipendenti degli Stati membri forniscono pareri annuali sulla legittimità e regolarità delle spese degli organismi pagatori.

L'introduzione delle relazioni annuali sull'efficacia dell'attuazione è un elemento chiave del nuovo modello di attuazione basato sulla performance per la PAC 2023-2027: per essere ammissibili al sostegno dell'UE, le spese dichiarate dagli organismi pagatori nell'ambito dei loro piani strategici della PAC devono essere accompagnate da un output corrispondente comunicato; la Commissione

verifica la corrispondenza tra le spese dichiarate e le realizzazioni. Tuttavia, nel 2023 ci sono state spese trascurabili a valere sul nuovo modello di attuazione, e la Corte svolgerà un lavoro approfondito sulle relazioni annuali sull'efficacia per l'anno 2024.

La stima della Commissione del rischio al pagamento per la Rubrica 3 presentata nell'Annual Management Performance Report, è pari all' 1,9 %. Tuttavia, sulla base delle verifiche svolte, la Corte stima il livello di errore per la Rubrica 3 del QFP al 2,2%, dunque "rilevante" in quanto superiore alla soglia di "materialità del 2%.

Le risultanze della Corte indicano che il livello di errore non è rilevante per i pagamenti diretti[4], che rappresentano il 66 % della spesa nell'ambito di questa Rubrica del QFP, mentre è rilevante per gli altri settori di spesa considerati nel loro complesso (sviluppo rurale, misure di mercato, affari marittimi, pesca, ambiente e azione per il clima), che rappresentano il 34 % della spesa. Le principali tipologie di errori rilevati riguardano l'inammissibilità dei beneficiari, delle attività, dei progetti o delle spese, e dichiarazioni in eccesso di superfici ammissibili. In un caso, un beneficiario ha eluso il massimale del sostegno da ricevere attraverso la creazione di più imprese volta a consentirgli la presentazione di domande multiple di sostegno dell'UE.

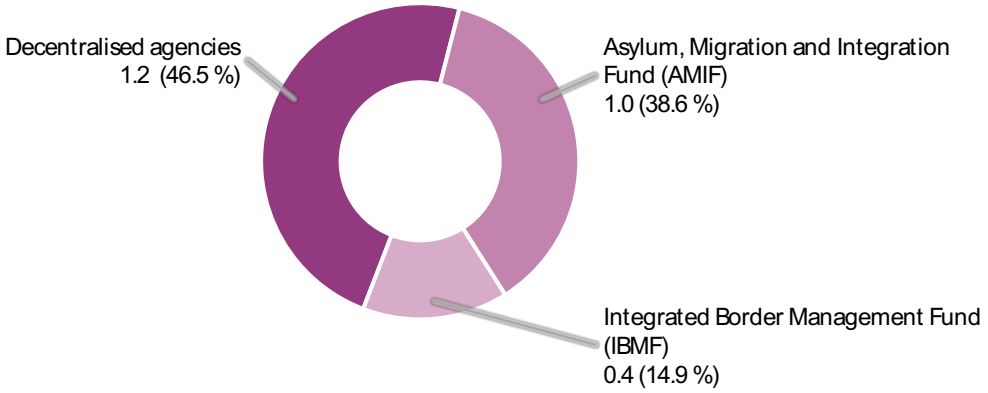
La Corte raccomanda che, data la responsabilità degli Stati membri di orientare il sostegno al reddito verso coloro che ne hanno più bisogno, la Commissione esamini l'efficacia delle misure adottate dagli Stati membri per limitare i pagamenti diretti per le grandi aziende agricole.

3.3.1.4. Rubrica 4 "Migrazione e gestione delle frontiere"

Nel 2023 la spesa a valere sulla Rubrica 4 "Migrazione e gestione delle frontiere, sicurezza e difesa" si è attestata a 4,1 miliardi di EUR, pari al 2,1% della spesa del bilancio dell'UE.

Migrazione e gestione delle frontiere: Ripartizione dei pagamenti 2023 per fondo

(billion euros)



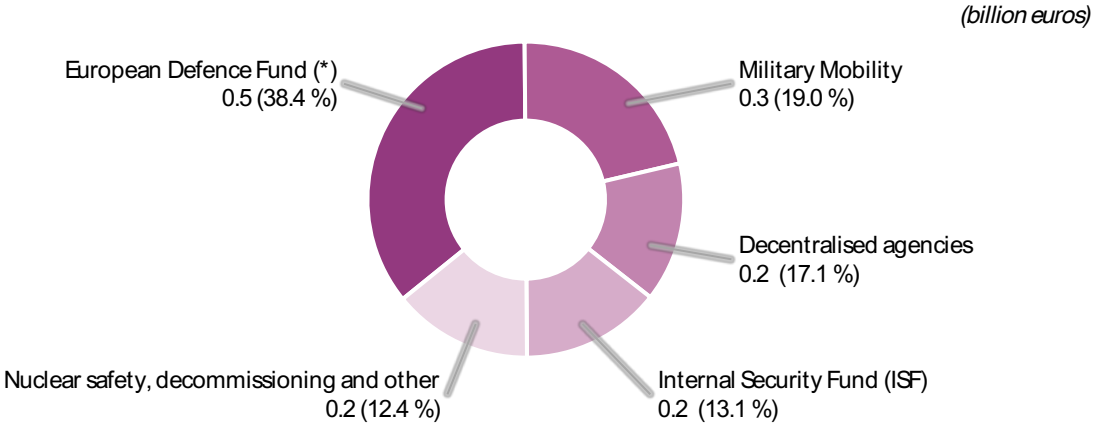
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dei *conti consolidati* dell'UE per il 2023.

3.3.1.5. Rubrica 5 "Sicurezza e difesa"

[4] I pagamenti diretti in agricoltura consistono in strumenti di sostegno al reddito e di supporto a misure di base per l'ambiente. Essi sono oggetto non di gestione diretta, bensì concorrente.

Sicurezza e difesa: Ripartizione dei pagamenti 2023 per fondo

(billion euros)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dei conti consolidati dell'UE per il 2023.

Nel QFP 2021-2027, la rubrica 5 è dedicata alla sicurezza e alla difesa. La componente "sicurezza" comprende finanziamenti per il Fondo per la Sicurezza Interna, le agenzie decentrate dell'UE nel settore della sicurezza (Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL)).

La componente "difesa" comprende il Fondo europeo per la difesa, che sostiene progetti collaborativi nel settore della difesa in tutte le fasi della ricerca e dello sviluppo. La componente sostiene inoltre la mobilità militare attraverso un bilancio specifico nell'ambito del Meccanismo per Collegare l'Europa, che riguarda l'adeguamento delle sezioni della rete transeuropea di trasporto a fini civili e militari a duplice uso.

La gestione della maggior parte di tale spesa avviene in forma "concorrente": gli Stati membri attuano i programmi nazionali pluriennali che sono stati approvati dalla Commissione.

Gli errori più importanti rilevati dalla Corte quanto a tale Rubrica riguardavano spese non ammissibili, assenza di documenti giustificativi e questioni relative agli appalti pubblici.

3.3.1.6. Rubrica 6 "Vicinato e resto del mondo"

Nel 2023 la spesa a valere sulla Rubrica 6 "Vicinato e resto del mondo" si è attestata a 15,2 miliardi di EUR (comprensivi di prefinanziamenti, pagamenti intermedi e finali), pari al 7,9% della spesa del bilancio dell'UE. Tale spesa è stata erogata attraverso diversi strumenti e metodi di attuazione: contratti di lavori/forniture/servizi, sovvenzioni, prestiti speciali, garanzie sui prestiti e assistenza finanziaria, sostegno al bilancio e altre forme mirate di aiuto al bilancio nei Paesi terzi.

L'obiettivo generale dello strumento Neighbourhood, Development and International Cooperation instrument-Europa globale è quello di affermare e promuovere i valori, i princìpi e gli interessi fondamentali dell'Unione in tutto il mondo, sostenendo il multilateralismo e i partenariati rafforzati con i paesi non-UE. Nel QFP 2021-2027 si registrano due importanti cambiamenti, rispetto al QFP 2014-2020, nel modo in cui l'UE finanzia l'azione esterna:

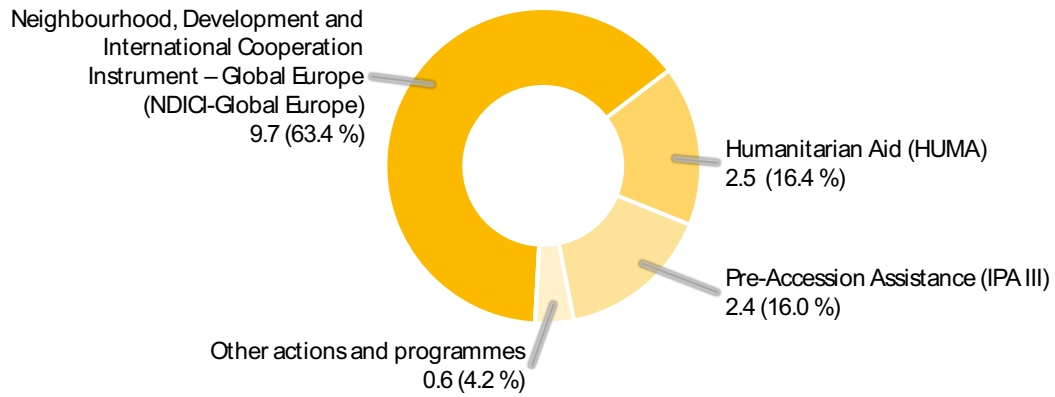
- la cooperazione con i paesi partner dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, prima finanziata dai Fondi europei di sviluppo, è adesso inclusa nel bilancio generale dell'UE;
- tale cooperazione e la politica di vicinato dell'UE sono ora finanziate nell'ambito dello stesso strumento NDICI — Europa globale, preservando nel contempo le caratteristiche specifiche di entrambi i tipi di sostegno.

L'obiettivo dello strumento di assistenza preadesione è sostenere i paesi beneficiari nell'adozione e nell'attuazione delle riforme necessarie per allinearsi ai valori dell'UE in vista dell'adesione, contribuendo in tal modo alla loro stabilità, sicurezza e prosperità.

L'UE fornisce inoltre assistenza umanitaria in caso di catastrofi provocate dall'uomo e rischi naturali, con particolare attenzione alle persone più vulnerabili.

Ripartizione dei pagamenti 2023 per fondo

(billion euros)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dei *conti consolidati* dell'Unione europea per l'esercizio 2023.

Le risultanze dell'audit della Corte indicano che il rischio di errore per questa Rubrica del QFP è elevato. Delle 72 operazioni esaminate dagli auditor dalla Corte, 37 (51,4 %) erano inficiate da errori, 31 dei quali hanno avuto un'incidenza finanziaria sugli importi imputati al bilancio dell'UE e riguardavano beneficiari non ammissibili, costi non ammissibili, spese non sostenute e appalti pubblici.

Per le operazioni relative a contratti in regime di gestione indiretta con organizzazioni accreditate dall'UE (es. organizzazioni internazionali, istituzioni finanziarie internazionali e agenzie statali), la Commissione ha accettato le spese sulla base di una relazione finanziaria e di una dichiarazione di gestione. Tuttavia, la Corte ha riscontrato errori nelle operazioni attuate da tali organizzazioni, che indicano che le loro relazioni finanziarie non sono esenti da errori e che tali errori non sono segnalati nelle loro dichiarazioni di gestione.

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- adottare misure per migliorare i sistemi di controllo per la liquidazione dei-prefinanziamenti;
- fornire ai beneficiari orientamenti sulla ripartizione dei costi;
- garantire il rispetto delle norme in materia di visibilità[5] e che le delegazioni dell'UE effettuino sufficienti visite di monitoraggio sul campo;
- potenziare i meccanismi di monitoraggio e di orientamento per le operazioni di finanziamento misto.

[5]Beneficiaries of EU funds are required to clearly publicise the fact that the EU has financed or co-financed the action they are implementing. The Court audited an invoice worth €21.2 million and found that most donation certificates we checked did not contain any acknowledgment that the medical equipment donated was EU funded.

Esempio: Esecuzione del bilancio affidata a un beneficiario non ammissibile

La Corte ha controllato una fattura del valore di 3.5 milioni di euro nell'ambito di un accordo di delega con un partner esecutivo accreditato. Dopo la firma dell'accordo, il partner esecutivo ha subdelegato l'intera attuazione a una società privata registrata a norma del diritto nazionale di uno Stato membro dell'UE. Questa società non è stata in grado di dimostrare la propria missione di servizio pubblico e, di conseguenza, la sua ammissibilità a essere sottoposta a valutazione per pilastro e a gestire i fondi dell'UE per conto della Commissione.

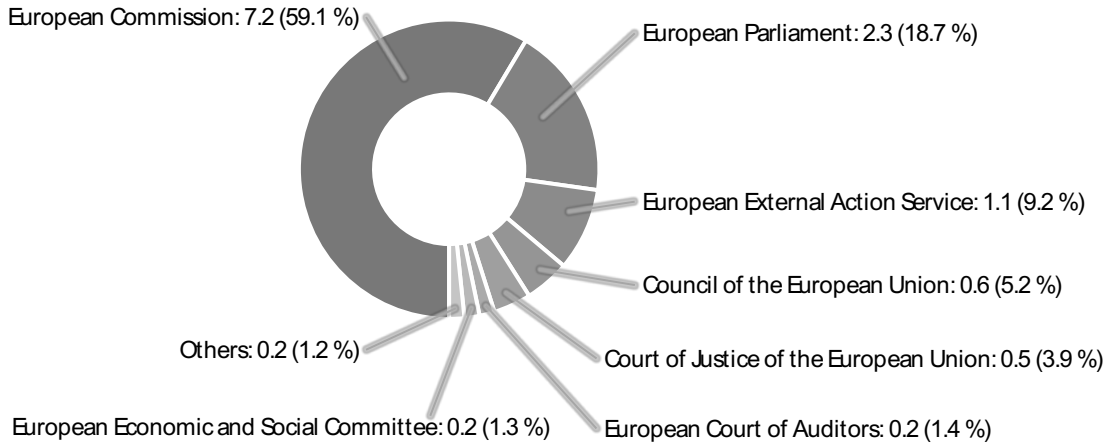
Tuttavia, né la Commissione né il partner esecutivo hanno chiesto chiarimenti in merito all'ammissibilità della società nello Stato membro e, in particolare, al fatto che essa potesse essere considerata titolare di una missione di servizio pubblico. Inoltre, la società non è stata sottoposta alla valutazione *ex ante* richiesta prima di firmare il contratto-di subdelega.

Di conseguenza, il partner esecutivo ha subdelegato l'attuazione dell'accordo di delega sottoposto ad audit a un soggetto non ammissibile, rendendo così inammissibile il relativo pagamento.

3.3.1.7. Rubrica 7 "Pubblica amministrazione europea"

Nel 2023 la spesa a valere sulla Rubrica 7 "Pubblica amministrazione europea", che finanzia le spese amministrative delle istituzioni e degli organi e organismi unionali, si è attestata a 12,3 miliardi di EUR, pari al 6,4% della spesa del bilancio dell'UE. Tale importo comprende la spesa per stipendi e pensioni (circa il 70 % del totale), immobili, apparecchiature, energia, comunicazioni e tecnologie dell'informazione.

Ripartizione dei pagamenti per il 2023



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dei *conti consolidati* dell'Unione europea per l'esercizio 2023.

La Corte ha esaminato 70 operazioni, riguardanti tutte le istituzioni e gli organi dell'UE. Come negli esercizi precedenti, la Corte stima che il livello di errore sia inferiore alla soglia di rilevanza.

Le spese e i rendiconti finanziari della Corte sono verificati da un revisore esterno, di cui ogni anno la Corte pubblica il giudizio di audit e la relazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e sul proprio sito Internet.

Come nel 2022, la Corte segnala per il Parlamento europeo norme interne per la gestione degli stanziamenti dei gruppi politici non in linea con il regolamento finanziario per il fatto di non richiedere il ricorso a procedure di appalto aperte o ristrette per appalti di valore elevato, ma piuttosto il ricorso a procedure di appalto negoziate, che limitano la concorrenza. La Corte ha individuato due casi in cui i gruppi politici avevano aggiudicato contratti di valore elevato e altri due casi in cui i gruppi politici non hanno seguito pienamente le norme interne del Parlamento, in quanto non sempre hanno cercato un numero sufficiente di offerte, oltre ad altri casi di inosservanza delle procedure di appalto.

In relazione al fatto che, pur avendo il Parlamento europeo adottato iniziative per prevenire e individuare le frodi, manca una strategia antifrode a livello istituzionale per coordinare le azioni in tutta l'organizzazione, la Corte raccomanda che esso sviluppi una siffatta strategia.

3.3.1.8. Fondi Europei di Sviluppo

Avviati nel 1959, i Fondi europei di sviluppo (FES) sono stati i principali strumenti, al di fuori del bilancio generale dell'UE, con i quali l'UE ha finanziato gli aiuti alla cooperazione allo sviluppo con i paesi dell'Africa (Sub-Sahara), dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e i paesi e territori d'oltremare (PTOM) fino alla fine del 2020. I FES si prefiggono la riduzione, e l'eliminazione, della povertà, in conformità all'obiettivo principale della politica di cooperazione allo sviluppo, quale enunciato all'articolo 208 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. Per il QFP 2021-2027, la cooperazione allo sviluppo con i paesi ACP è stata integrata nello Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale, nell'ambito del bilancio generale dell'UE, e la cooperazione con i PTOM è stata integrata nella decisione sull'associazione d'oltremare, compresa la Groenlandia.

La spesa sostenuta nel 2023 a valere sui Fondi Europei di Sviluppo si attesta a 2,1 miliardi di EUR.

Per l'esercizio finanziario 2023, la Corte ha sottoposto a verifica 2,8 miliardi di EUR[6] riguardanti il sostegno erogato in 76 Paesi utilizzando diversi metodi, quali contratti di lavori, forniture e servizi, sovvenzioni, sostegno al bilancio, programmi a preventivo e accordi di contributo e di delega conclusi con entità valutate per pilastro (come le organizzazioni internazionali) esprimendo il seguente giudizio:

- giudizio positivo sui conti, in quanto privi di inesattezze rilevanti;
- giudizio positivo sulle entrate, in quanto le relative operazioni non contengono un livello di errore rilevante;
- giudizio negativo sulla spesa, in quanto inficiata da errori nella misura rilevante dell'8,9% (2022: 7,1%).

Per l'audit della regolarità delle operazioni, è stato esaminato un campione di 140 operazioni rappresentativo dell'intera gamma di spese sostenute nell'ambito dei FES. Nei casi in cui sono stati riscontrati errori nelle operazioni, la Corte ha analizzato le cause che ne erano all'origine per individuare le potenziali debolezze.

Delle 140 operazioni esaminate, 62 (44,3%) erano inficiate da errori. Tutti gli errori quantificabili rilevati dalla Corte riguardavano operazioni relative alle stime dei programmi e alle sovvenzioni e agli accordi di contributo e di delega con Paesi beneficiari, organizzazioni internazionali e agenzie degli Stati membri: delle 112 operazioni di questo tipo esaminate, 52 contenevano errori quantificabili, pari al 100% del livello di errore stimato nell'8,9%. I tre tipi di errore più comuni sono: spese non sostenute (45%), assenza di documenti giustificativi essenziali (31%), spese non ammissibili (23%).

Come negli anni precedenti, alcune organizzazioni internazionali hanno trasmesso la documentazione richiesta con ritardo, ritardo che si è ripercosso sui lavori della Corte. Tali organizzazioni hanno fornito solo un accesso limitato ai documenti (ad esempio in formato di sola lettura), il che ha ostacolato la pianificazione, l'esecuzione e il controllo di qualità dell'audit della Corte. Tali difficoltà sono persistite nonostante i tentativi della Commissione di porvi rimedio instaurando un dialogo permanente con le organizzazioni internazionali interessate.

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- tenere conto delle modifiche apportate ai contratti dopo la data di chiusura del periodo di riferimento nel calcolo-delle stime di cut-off[7];
- rafforzare i controlli prima di effettuare i pagamenti;
- adottare misure per migliorare i sistemi di controllo per la compensazione dei prefinanziamenti versati alle organizzazioni valutate per pilastro.

---

[6] Per il 2023 l'importo sottoposto a verifica è superiore alla spesa sostenuta per due motivi:
- l'importo delle liquidazioni di anticipi degli anni precedenti è stato superiore agli anticipi versati nel 2023.
- l'importo dei versamenti da parte dei trust fund è stato superiore ai contributi ai trust fund. Nella popolazione di audit rientrano i versamenti erogati dal trust fund al beneficiario finale, non i contributi erogati dall'UE al trust fund (in quanto entrate).
quando i soldi escono ad un beneficiario finale, non quando entrano nel trust fund).

[7] Si tratta di una raccomandazione inerente all'affidabilità dei conti. Sono stati individuati due casi dove il calcolo del cut-off era sovrastimato, perché il periodo di esecuzione dei contratti era stato esteso e questa estensione non era stata presa in considerazione nel calcolo dell'importo di competenza annuale.

3.3.2. La Corte ha emesso un giudizio con riserva sulla legittimità e regolarità delle spese a valere sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

Alla fine del 2023 erano stati impegnati a valere sul Dispositivo 648 miliardi di EUR, di cui 356.8 miliardi di EUR in sovvenzioni e 290.9 miliardi di EUR in prestiti. Poiché i prestiti potevano essere richiesti fino all'agosto 2023, 94.5 miliardi di EUR non sono più disponibili per i prestiti.

Nel febbraio 2023 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno modificato il regolamento RRF in modo che nei Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza degli Stati membri potesse essere incluso un capitolo dedicato al piano REPowerEU, finanziato dal sistema di scambio di quote di emissione (ETS) e dalla riserva di adeguamento alla Brexit. Alla fine del 2023 gli impegni per i capitoli dedicati al piano REPowerEU ammontavano a 18.5 miliardi di EUR, di cui 17.3 miliardi di EUR rivenienti dal sistema ETS.

Per quanto concerne le sovvenzioni, alla fine del 2023, terzo anno di attuazione del Dispositivo, era stato erogato circa il 40% (33% escluso il prefinanziamento) dei fondi per sovvenzioni, a mezzo di 37 pagamenti effettuati dalla Commissione (uno nel 2021, 13 nel 2022 e 23 nel 2023) per un totale di 141.5 miliardi di EUR, dei quali 22.7 miliardi di EUR di prefinanziamento non ancora definitivamente acquisito.

La "popolazione" di audit verificata dalla Corte a valere sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza per il 2023 ammonta a 53.5 miliardi di euro e comprende tutti i 23 pagamenti di sovvenzioni effettuati dalla Commissione a 17 Stati membri, rispetto a un totale di 542 traguardi e 135 obiettivi, per un importo di 46.3 miliardi di euro, oltre alla liquidazione dei prefinanziamenti, per un totale di 7.2 miliardi di euro. La Corte ha esaminato 325 traguardi e 127 obiettivi, comprese le valutazioni preliminari della Commissione formulate in esito alle verifiche ex ante, per valutarne la conformità alle condizioni di pagamento e di ammissibilità. La Corte ha verificato in loco 30 dei valori-obiettivo in sei Stati membri (tra i quali l'Italia oltre a Repubblica Ceca, Spagna, Francia, Croazia e Portogallo) ed esaminato gli audit *ex post* della Commissione.

La Corte ha espresso un giudizio con riserva sulla legittimità e regolarità della spesa del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza in quanto ha individuato:

- errori "rilevanti" (conseguimento non soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi, misure iniziate prima del periodo di ammissibilità, sostituzione delle spese di bilancio correnti a livello nazionale), ma non pervasivi (cioè non diffusi in oltre il 50% della spesa del Dispositivo). In particolare, 16 su 452 tra traguardi e obiettivi non rispettavano le condizioni di pagamento o di ammissibilità, con risultanze "quantitative" (cioè casi in cui il pagamento è illegittimo o irregolare e non avrebbe dovuto essere effettuato, a fronte del mancato conseguimento dei traguardi e obiettivi stabiliti dal rispettivo PNRR o del difetto dei presupposti di ammissibilità previsti dal Regolamento RRF) in sette pagamenti a sette Stati membri, sei dei quali inficiati da errori "rilevanti", cioè superiori alla soglia di "materialità'" del 2 per cento dell'importo della spesa in questione;
- criticità sotto il profilo qualitativo, ad esempio riguardo a casi di traguardi e obiettivi definiti in modo vago o generico o tale da compromettere i risultati che possono essere raggiunti mediante il Dispositivo, debolezze e carenze nei sistemi di rendicontazione e di controllo degli Stati membri, che rappresentano un rischio per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, con un potenziale impatto sull'affidabilità delle informazioni incluse dagli Stati membri nelle loro dichiarazioni di gestione e quindi sulla regolarità della spesa.

A differenza che per il bilancio tradizionale dell'UE, per il Dispositivo per la ripresa e la resilienza la Corte non fornisce un tasso di errore, e ciò sia in considerazione della diversità del modello di spesa e sia degli ampi margini valutativi e interpretativi che caratterizzano il metodo di quantificazione degli errori seguito dalla Corte (che a sua volta ricalca quello adottato dalla Commissione per la sospensione dei pagamenti).

La Corte ritiene, quanto alla progettazione e attuazione del Dispositivo la Corte, che il quadro di monitoraggio sia insufficiente per la misurazione della performance complessiva e che permanga un rischio significativo per l'assorbimento e il completamento delle relative misure. Inoltre, tenuto conto delle gravi carenze di legittimità e regolarità emerse nel settore della coesione, con un forte aumento

del tasso di errore negli ultimi tre anni, considerando le similitudini tra i progetti finanziati a valere sui fondi di coesione e quelli finanziati nell'ambito del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e spesso controllati dagli stessi organismi nazionali, la Corte ha lanciato un monito circa il rischio che esistano errori di tipo analogo a quelli rilevati per la coesione anche per la spesa effettuate a valere sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza in cui, tuttavia, a ragione delle peculiarità giuridiche di cui si è detto, la conformità alle norme nazionali e dell'UE non è controllata sistematicamente: la Corte ha evidenziato tali criticità anche in una relazione speciale sul quadro di controllo del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza della Commissione (Special report 07/2023 https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2023-07).

Mentre i beneficiari della spesa di bilancio dell'UE sono pagati per aver intrapreso determinate attività o rimborsati per i costi sostenuti, nell'ambito del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza i pagamenti dipendono non dai costi sostenuti dagli Stati membri, quanto piuttosto dal conseguimento soddisfacente da parte di essi dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nei rispettivi PNRR. Tali specificità normative del Dispositivo si riflettono sui controlli svolti dalla Commissione in merito. In tale senso, tutte le Direzioni Generali della Commissione europea forniscono ogni anno stime del rischio al pagamento nella loro spesa, ad eccezione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, per il quale la Commissione valuta i risultati dei controlli sulla base di una combinazione dei risultati degli audit e dei controlli degli Stati membri. Inoltre, come il livello di errore stimato dalla Corte, la stima del livello di errore della Commissione non comprende la spesa del Dispositivo per la Ripresa e la resilienza, per la quale pubblica separatamente i risultati dei controlli sulla base di una valutazione qualitativa.

La Corte evidenzia che la Relazione Annuale di Attività (RAA), recante le relazioni della DG Affari economici e finanziari (ECFIN) sulla regolarità della spesa del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza per il 2023 è basata sul un sistema di controllo del Dispositivo che fornisce solo informazioni limitate a livello dell'UE sul fatto che i progetti di investimento-finanziati dall'RRF siano conformi alle norme nazionali e dell'UE e che ciò incida sulla garanzia che la Commissione potrebbe fornire, con conseguente carenza di affidabilità. Secondo la Relazione annuale di attività 2023, la Commissione ha aggiornato le strategie di controllo e di audit del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, compresi i controlli rafforzati sui sistemi di controllo degli Stati membri, ma la garanzia fornita dalla DG ECFIN per l'esercizio finanziario 2023 indica solo che gli Stati membri effettuano controlli regolari e non coprono ancora l'efficacia dei controlli effettuati dagli Stati membri. La Corte esprime preoccupazione al riguardo in quanto il mancato rispetto delle norme dell'UE e nazionali – es. in tema di appalti o aiuti di Stato – e le norme di ammissibilità, è prevalente in altri programmi di spesa dell'UE e i sistemi di controllo degli Stati membri sono inficiati da debolezze.

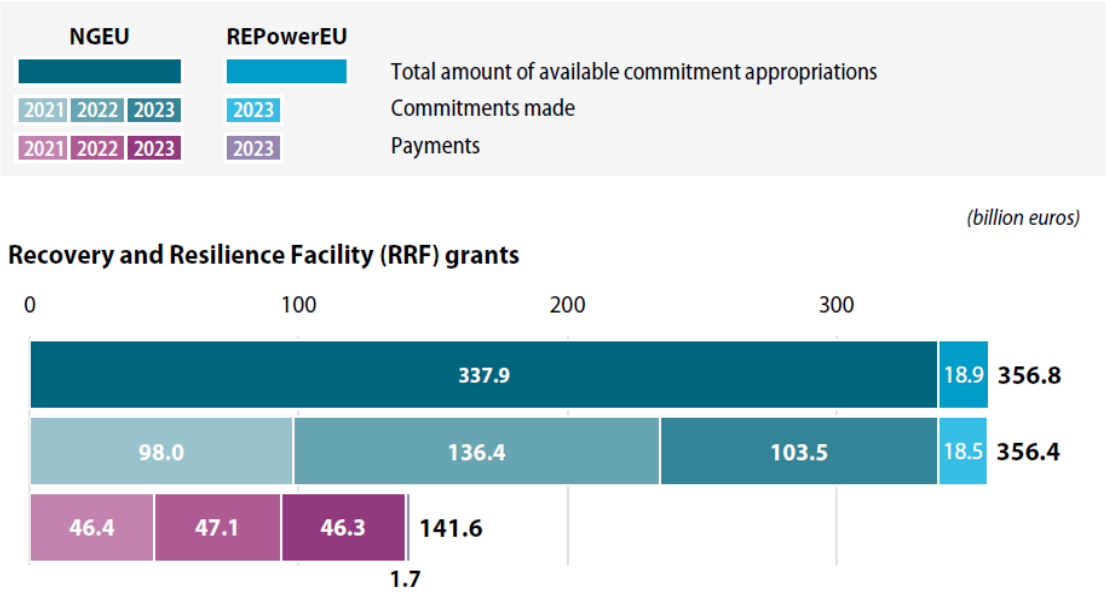
Per quanto concerne l'attuazione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, a fine 2023:

- la Commissione aveva assunto tutti gli impegni del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza finanziati da Next Generation EU per sovvenzioni (337.9 miliardi di EUR). Gli impegni totali delle integrazioni di NGEU ai programmi del QFP sono ammontati a 82.9 miliardi di EUR su una dotazione iniziale di 83.1 miliardi di EUR;

- i pagamenti annuali delle sovvenzioni del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza sono ammontati in totale a 48 miliardi di EUR nel 2023. Con pagamenti per 141.6 miliardi di EUR su 356.4 miliardi di EUR di impegni effettuati, un totale di 215.2 miliardi di EUR di sovvenzioni a titolo del Dispositivo rimane disponibile da versare entro la fine del 2026. I pagamenti annuali delle integrazioni NGEU ai programmi esistenti del QFP sono aumentati da 16.1 miliardi di EUR nel 2022 a 19.0 miliardi di EUR nel 2023. Pagamenti fino a 40.6 miliardi di EUR possono essere effettuati fino alla fine del 2026.

Secondo la Commissione, diversi fattori, quali l'inflazione elevata, l'aumento dei prezzi dell'energia, i problemi nelle catene di approvvigionamento globali, la carenza di manodopera o l'insufficiente capacità amministrativa, hanno inciso negativamente sull'attuazione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

Attuazione delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza per fonte, alla fine del 2023



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei conti annuali consolidati dell'UE per l'esercizio 2023.

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- valutare il rispetto delle condizioni di ammissibilità applicando la data del primo impegno (giuridico) come inizio della misura;
- definire criteri specifici per ciò che costituisce sostituzione delle spese di bilancio correnti a livello nazionale;
- garantire che gli Stati membri adottino tempestivamente misure correttive per affrontare le carenze rimanenti nei sistemi di controllo;
- utilizzare i risultati dei controlli della Commissione sui sistemi di controllo degli Stati membri per formulare una conclusione chiara sulla loro efficacia.

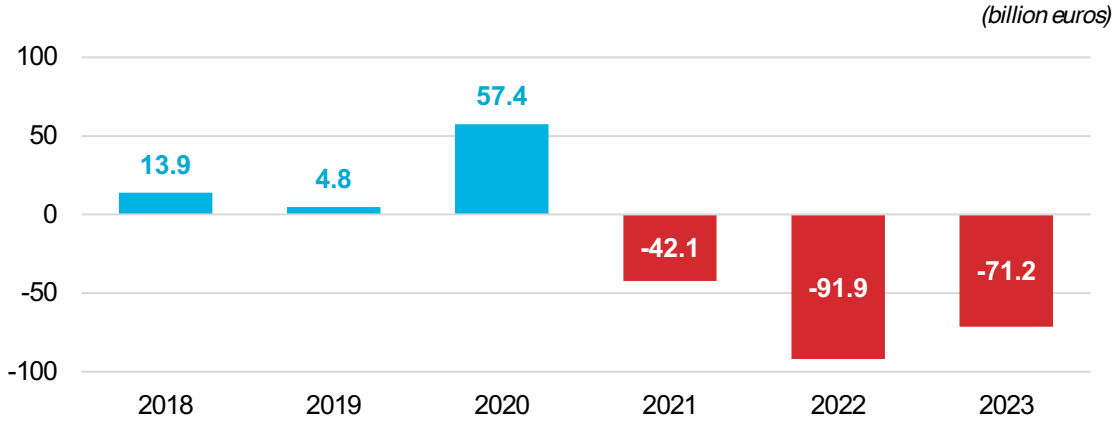
4. Debito ed esposizione della UE

Il debito dell'UE derivante da prestiti è aumentato notevolmente, raggiungendo i 458.5 miliardi di EUR in valore nominale a fine 2023 (2022: 344.3 miliardi di EUR), con un aumento di oltre il 30 % (110,5 miliardi di EUR) nel 2023, che colloca l'UE tra i maggiori emittenti di debito in Europa.

Il 60% di questo importo è composto da obbligazioni emesse per finanziare prestiti, sovvenzioni e programmi a valere su Next Generation EU per 268.4 miliardi di EUR di valore nominale. Next Generation EU è uno strumento speciale che supera il massimale del QFP, che è garantito dai massimali delle risorse proprie della UE, e che non ha un importo fisso, bensì dato dalle sovvenzioni e prestiti effettivamente erogati e, conseguentemente, dall'importo dei finanziamenti reperiti sul mercato, a mezzo dell'emissione di obbligazioni, fino a un massimale autorizzato di 712 miliardi di EUR. Pertanto, per finanziare NGEU l'UE potrebbe ancora contrarre prestiti supplementari per altri 443.6 miliardi di EUR entro la fine del 2026.

Gli importi presi in prestito nell'ambito di NGEU sono convogliati nelle sovvenzioni NGEU e nelle integrazioni dei programmi dell'UE mediante entrate con destinazione specifica esterne, che si aggiungono agli stanziamenti votati nel bilancio dell'UE. L'attuazione di NGEU non incide formalmente sul principio secondo cui le entrate e le spese iscritte nel bilancio annuale dell'UE dovrebbero essere in pareggio (principio del pareggio). Tuttavia, da un punto di vista contabile, il conto dei risultati finanziari non include tra le entrate l'importo preso in prestito nell'ambito di NGEU, mentre include le spese relative alle sovvenzioni NGEU. Di conseguenza, ha un impatto negativo sul risultato economico dell'anno. I risultati economici negativi aumentano il disavanzo netto risultante dal bilancio dell'UE, e devono pertanto essere finanziati dai bilanci futuri.

Risultato economico (avanzo/disavanzo) per ogni anno dal 2018 al 2023



Notare: La cifra per il 2020 comprende 47.5 miliardi di EUR di entrate connesse all'accordo di recesso del Regno Unito.

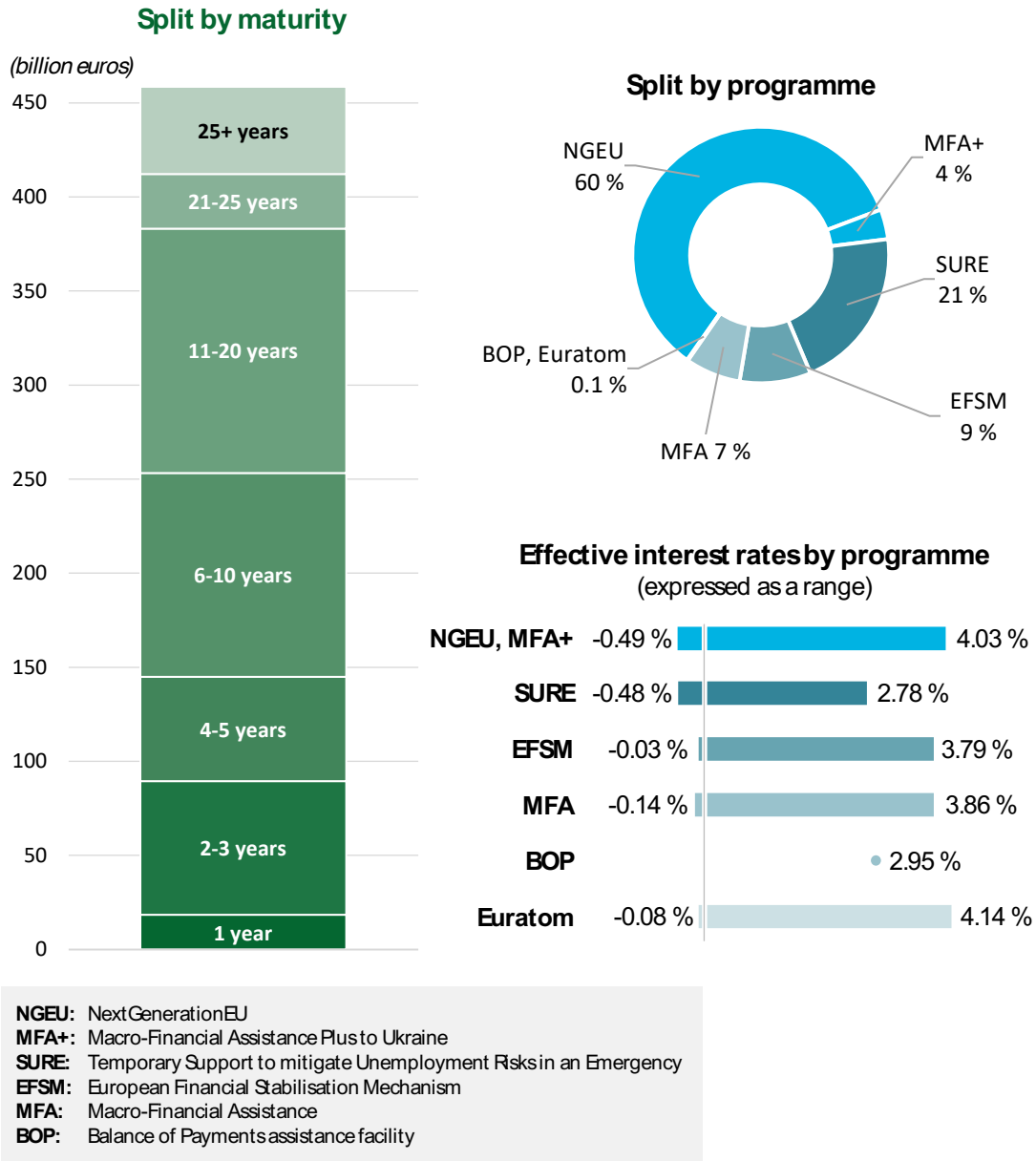
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei conti annuali consolidati dell'UE per il periodo 2018-2023.

Tutti i costi sostenuti dall'UE in relazione all'assunzione di prestiti a titolo di NGEU, compresi quelli connessi alla gestione dei tassi di interesse e ad altri rischi finanziari sono a carico degli Stati membri beneficiari sia pur con garanzia a carico del bilancio dell'UE fino ai massimali delle risorse proprie, mentre tutti i costi associati alle sovvenzioni e alle integrazioni del programma NGEU sono a carico del bilancio dell'UE. Nel 2023 il Consiglio ha introdotto un "meccanismo a cascata", con l'obiettivo di coprire gli oneri finanziari di NGEU che superano, se non è possibile reperire fondi nell'ambito dell'attuale bilancio dell'UE e fino alla fine dell'attuale QFP, gli importi annuali stabiliti nel regolamento QFP riveduto. Il rimborso dei prestiti assunti nell'ambito di NGEU deve iniziare prima della fine del 2027, se stanziamenti non utilizzati rimangono disponibili nella linea di bilancio per coprire i costi di finanziamento di NGEU, e deve essere completato al più tardi entro il 2058. Gran parte dei rimborsi è pertanto rinviata ai futuri QFP.

Nella sua Relazione annuale la Corte ha sottolineato che trasferire sui futuri QFP gran parte dei rimborsi, oltre ai rischi di eventuali rimborsi inadempienti potrebbe esercitare pressioni sui

bilanci e sul fabbisogno di pagamenti futuri. Ciò anche tenuto conto dell'assunzione del rischio di dover effettuare tali rimborsi a più sfavorevoli condizioni di mercato, tenuto conto che, per conseguire una riduzione costante e prevedibile del debito NGEU fino al 2058, la Commissione potrebbe dover rinnovare il debito in scadenza emettendo nuovi strumenti di debito per pagare quelli vecchi alla loro scadenza.

Scadenze e tassi di interesse effettivi dei prestiti assunti nel bilancio dell'UE alla fine del 2023



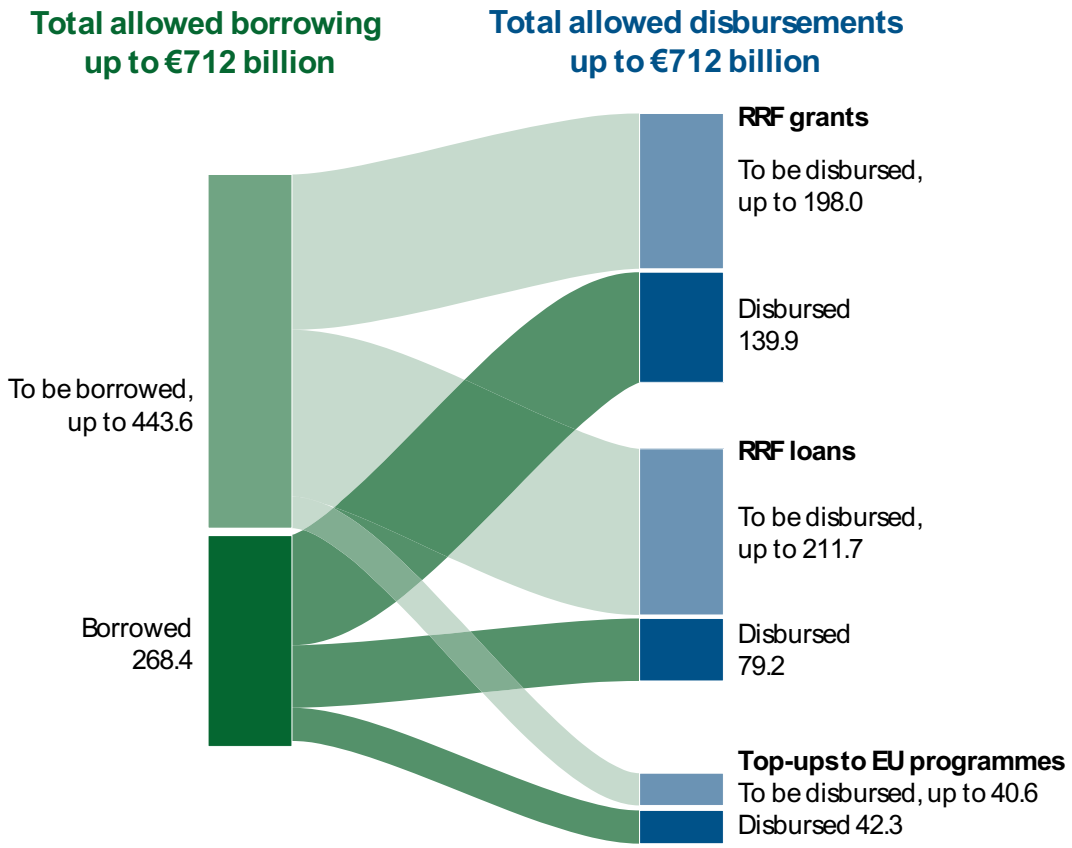
NGEU: NextGenerationEU
MFA+: Macro-Financial Assistance Plus to Ukraine
SURE: Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
EFSM: European Financial Stabilisation Mechanism
MFA: Macro-Financial Assistance
BOP: Balance of Payments assistance facility

Notare: Importi al valore nominale.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei conti annuali consolidati dell'UE per l'esercizio 2023.

Prestiti ed esborsi nell'ambito di NGEU, alla fine del 2023

(billion euros)



Notare: L'importo preso in prestito non comprende 15.2 miliardi di EUR di bollette-a breve termine dell'UE. Alla fine del 7.0 non era ancora stato erogato un prestito di 2023 miliardi di EUR, con i fondi detenuti presso la Banca centrale europea.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento COM (2024) 93 e dei conti annuali consolidati dell'UE per il 2023.

L'esposizione del bilancio dell'UE, costituita da garanzie per i prestiti dell'UE erogati a Stati membri o Paesi terzi e passività potenziali è aumentata da 248 miliardi di EUR nel 2022 a 298 miliardi di EUR nel 2023. Ciò è dovuto principalmente:

- ai prestiti assunti per finanziare i prestiti a valere sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza concessi agli Stati membri;

- ai prestiti all'Ucraina a valere sull'Assistenza Macro Finanziaria Plus. L'esposizione del bilancio dell'UE verso l'Ucraina è più che raddoppiata nel 2023 rispetto al 2022, passando da 16 miliardi a 33.7 miliardi di EUR. Nello stato patrimoniale 2023 la Commissione ha apportato una svalutazione sui prestiti AMF e AMF + concessi all'Ucraina pari a 8.8 miliardi di EUR (2.2 miliardi di EUR nel 2022), che riflette l'incremento delle perdite previste nel corso della durata dei prestiti. Nel 2024 è stato istituito lo strumento per l'Ucraina. I prestiti fino a 33 miliardi di EUR saranno finanziati da prestiti assunti sui mercati finanziari e sostenuti dal margine di manovra del bilancio dell'UE, come nel caso dei prestiti AMF +. La Corte ha sottolineato che tale approccio comporta notevoli rischi per il bilancio dell'UE, considerato che tali prestiti non richiedono accantonamenti per coprire il rischio di insolvenza, in quanto sono garantiti dal margine di manovra del bilancio dell'UE;

- alla passività per pensioni e altre prestazioni per i dipendenti della UE ammontante a 90.8 miliardi di euro a fine 2023 (2022: 80.6 miliardi di EUR). L'aumento rilevante della passività pensionistica

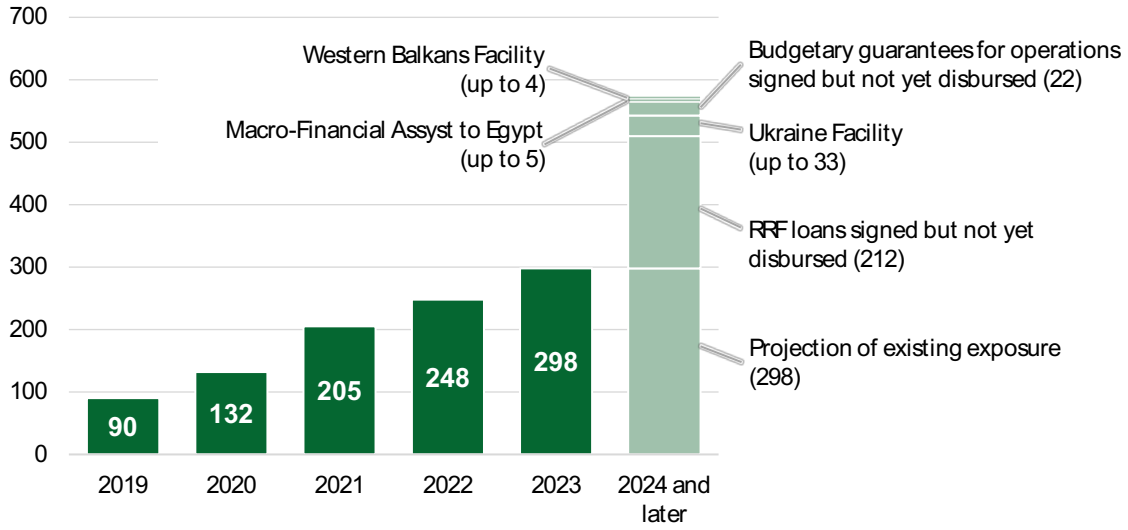
nel 2023 è dovuto principalmente alla diminuzione del tasso di attualizzazione nominale e all'aggiornamento della tabella di vita degli aventi diritto. Il tasso di attualizzazione è stato influenzato principalmente dall'evoluzione dei tassi di interesse e dell'inflazione prevista per il futuro;

- sia pure in diminuzione, resta significativo il credito netto dovuto dal Regno Unito alla UE pari a 15.5 miliardi di EUR (2022: 23.9 miliardi di EUR) sulla base degli obblighi reciproci definiti nell'accordo di recesso, avendo il 1º febbraio 2020 il Regno Unito cessato di essere uno Stato membro dell'UE.

L'esposizione del bilancio dell'UE continuerà ad aumentare in forza di accordi per 211.7 miliardi di EUR in prestiti a titolo del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza già firmati ma che non sono stati ancora erogati entro la fine del 2023 (cfr Figura 14 Relazione annuale).

5. **Figura 1 — Esposizione anticipata e prevista del bilancio dell'UE**

(billion euros in current prices)



6.

7. *Notare:* Importi in valore nominale.

8. *Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei conti annuali consolidati dell'UE per il periodo 2019-2023 e delle informazioni della Commissione.

5. Frodi ai danni della UE

Al 31 dicembre 2023 l'EPPO aveva 206 indagini attive relative ai fondi RRF, e ha stimato danni potenziali di oltre 1.8 miliardi di euro. Le 206 indagini aperte riguardano 10 Stati membri e circa il 75 % di esse si riferisce all'Italia.

Le cifre presentate dall'EPPO evidenziano che il rischio di frode impatta RRF e, se da un lato possono mettere in discussione l'affidabilità delle dichiarazioni di gestione degli Stati membri in termini di segnalazione delle frodi individuate e le misure correttive adottate, dall'altro lato danno atto della numerosità delle segnalazioni doverosamente effettuate alla Procura Europea da parte degli Stati membri.

In base agli accordi operativi che la Corte dei conti europea ha in essere con l'OLAF e l'EPPO, tutti i casi di sospetta frode sono segnalati a tali autorità a seguito di un primo esame da parte del Servizio Giuridico della Corte.

Nel 2023, la Corte ha segnalato all'OLAF (l'Ufficio europeo antifrode) 20 casi (nel 2022 i casi segnalati sono stati 14) di sospetta frode che la Corte aveva individuato nel corso dell'audit sulla spesa del 2022 e uno nel corso dell'audit sulla spesa del 2021 (s'intende tutta la spesa, non solo RRF). Sulla base di tali segnalazioni della Corte, l'OLAF ha avviato due indagini. In parallelo, 17 di questi casi sono stati segnalati dalla Corte anche all'EPPO (la Procura europea), che ha avviato nove indagini.

Durante l'audit sulla spesa del 2023, la Corte ha individuato 12 casi di presunta frode, ma tale dato potrebbe crescere, considerato che alcune segnalazioni vengono effettuate solamente al termine dell'audit e dunque in seguito all'adozione della Relazione annuale.

6. Le risultanze della Relazione Annuale sull'esercizio finanziario 2023 della Corte dei conti europea di maggiore interesse per l'Italia.

Nella Relazione Annuale, la Corte presenta le sue conclusioni sulla gestione del bilancio dell'Unione nel suo complesso. In particolare, la metodologia relativa al calcolo del tasso di errore permette una stima dell'errore a livello di Unione Europea, e non di singolo Stato Membro. La Corte non esprime dunque un giudizio relativo alla gestione dei fondi europei e al relativo tasso di errore con riferimento specifico all'Italia, né a qualsiasi altro Stato membro. Questo non impedisce comunque alla Corte di presentare casi significativi ed esempi di errori rilevanti individuati nei singoli Stati membri e di svolgere confronti tra le diverse situazioni nazionali, come ad esempio normalmente avviene quanto al tasso di assorbimento dei fondi.

Posta tale premessa, si passa ad esporre le risultanze della relazione che più direttamente hanno riguardato il nostro Paese, in particolare in esito al raffronto con gli altri Stati membri oppure in relazione a situazioni specifiche che la Corte ha ritenuto rilevanti.

6.1. Entrate

L'Italia ha adottato misure per risolvere l'annosa questione relativa alle discrepanze presenti nelle banche dati nazionali riguardanti gli importi dei dazi recuperati. A seguito delle azioni intraprese dall'Italia con il sostegno della Commissione, tali discrepanze non erano più presenti negli estratti informatici relativi all'anno 2023. Va precisato che l'affidabilità del nuovo sistema informatico non è stata ancora verificata dalla Commissione.

6.2. Spese

Capacità di assorbimento dei fondi europei

Un aspetto da sempre critico per l'Italia è dato dalla capacità di c.d. "assorbimento" dei fondi europei, rispetto al quale il nostro Paese ha sempre registrato negli anni performance al di sotto della media europea.

Per comprendere il peso di tale criticità, va premesso che la gestione finanziaria dei fondi europei avviene sulla base di una programmazione di medio-lungo termine per periodi di 7 anni. Attualmente è in corso il periodo 2021-2027, mentre il periodo precedente ha coperto il settennio 2014-2020 e

quello ancora precedente gli anni 2007-2013. All'inizio di ciascun periodo settennale di programmazione del budget unionale, ad ogni programma di spesa vengono assegnati dei finanziamenti, un settimo dei quali viene impegnato ogni anno a favore del singolo programma.

Per garantire che le risorse europee non vadano sprecate ma siano allocate dove davvero servono e quindi vengono concretamente utilizzate in tempi ragionevoli, le regole finanziarie europee sanciscono la regola del "n+3", che esige che i finanziamenti vengano spesi dagli Stati membri entro tre anni da quando sono stati "impegnati", cioè vincolati contabilmente alla copertura dello specifico programma di spesa sul quale sono state allocate dal bilancio unionale. Come detto, a garanzia dell'effettivo utilizzo delle risorse europee, la regola "n+3" "sanziona" finanziariamente lo Stato membro che non rispetta il menzionato limite temporale triennale con il c.d. "disimpegno automatico" dei fondi non tempestivamente spesi, che vengono quindi sostanzialmente perduti dallo Stato membro che non sia stato "virtuoso" nello spenderli, non essendo riuscito ad "assorbirli" – cioè a spenderli – nel triennio prescritto dalle regole europee.

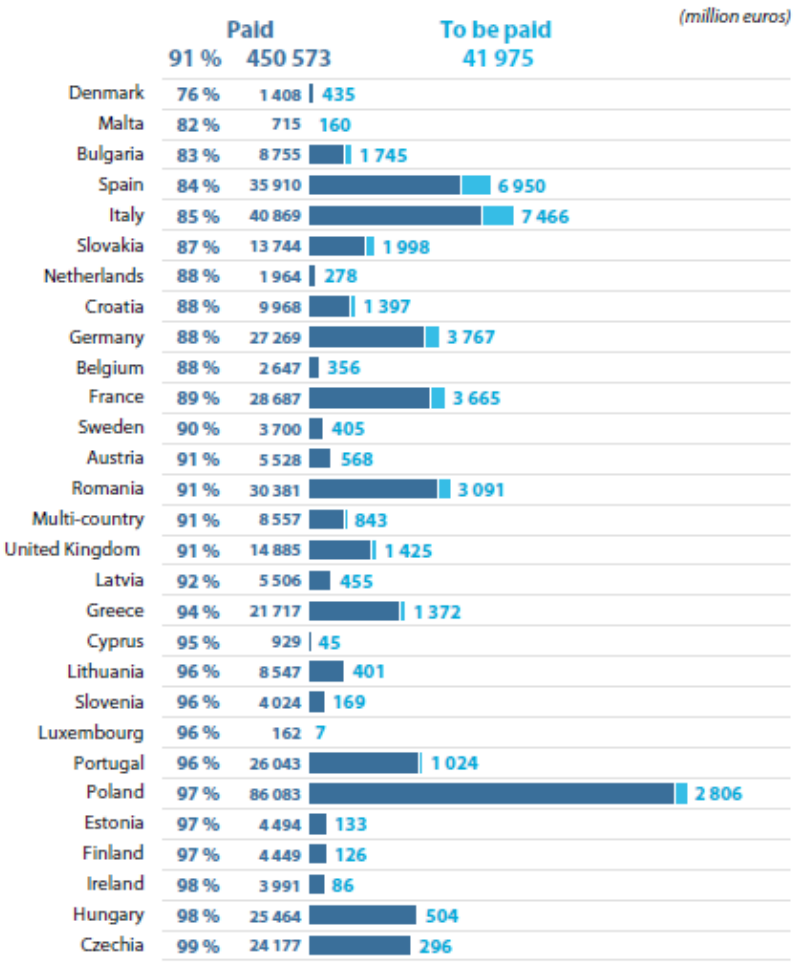
Posta tale premessa, si passa a illustrare la situazione emersa quanto alla capacità nazionale di assorbimento delle risorse europee, distintamente per le programmazioni a valere sul bilancio unionale tradizionale (QFP) per i periodi 2014-2020 e 2021-2027, nonché' per il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) con riferimento alle sole "sovvenzioni", esclusi quindi i "prestiti".

- **QFP 2014-2020**

A fine 2023, il totale a livello europeo dei pagamenti per i Fondi Strutturali e di Investimento Europei del 2014 ammontava a 450.6 miliardi di EUR su una dotazione totale di 492.6 miliardi di EUR, con un tasso medio di "assorbimento" – che indica, cioè, la capacità degli Stati membri di spendere effettivamente i fondi posti a loro disposizione dall'UE – del 91,5% a livello europeo.

In base a quanto rendicontato e pagato all'Italia al 31 dicembre 2023, quanto ai Fondi Strutturali Europei il Paese ha registrato sulla Programmazione 2014-2020 un tasso di assorbimento dell'85%, così collocandosi al quintultimo posto tra gli Stati membri quanto a capacità di assorbimento, con circa 42 miliardi di euro di risorse europee non ancora rendicontate o pagate. Si tratta comunque di un dato non ancora finale, in quanto per quasi tutti i programmi di spesa, la scadenza per la rendicontazione finale di quanto speso entro il 31 dicembre 2023 è stata estesa al 31 luglio 2025, momento in cui si conoscerà il dato di assorbimento definitivo e si saprà con certezza se e quanti fondi europei sono andati definitivamente "persi" in base alla regola "n+3", ossia in quanto non spesi entro fine 2023 e quindi "disimpegnati".

Figure 2.4 – Member state absorption rates of 2014-2020 ESIF (excluding NGEU), as at end 2023



Source: ECA, based on Commission's open data platform as at 8 January 2024 and on other Commission data.

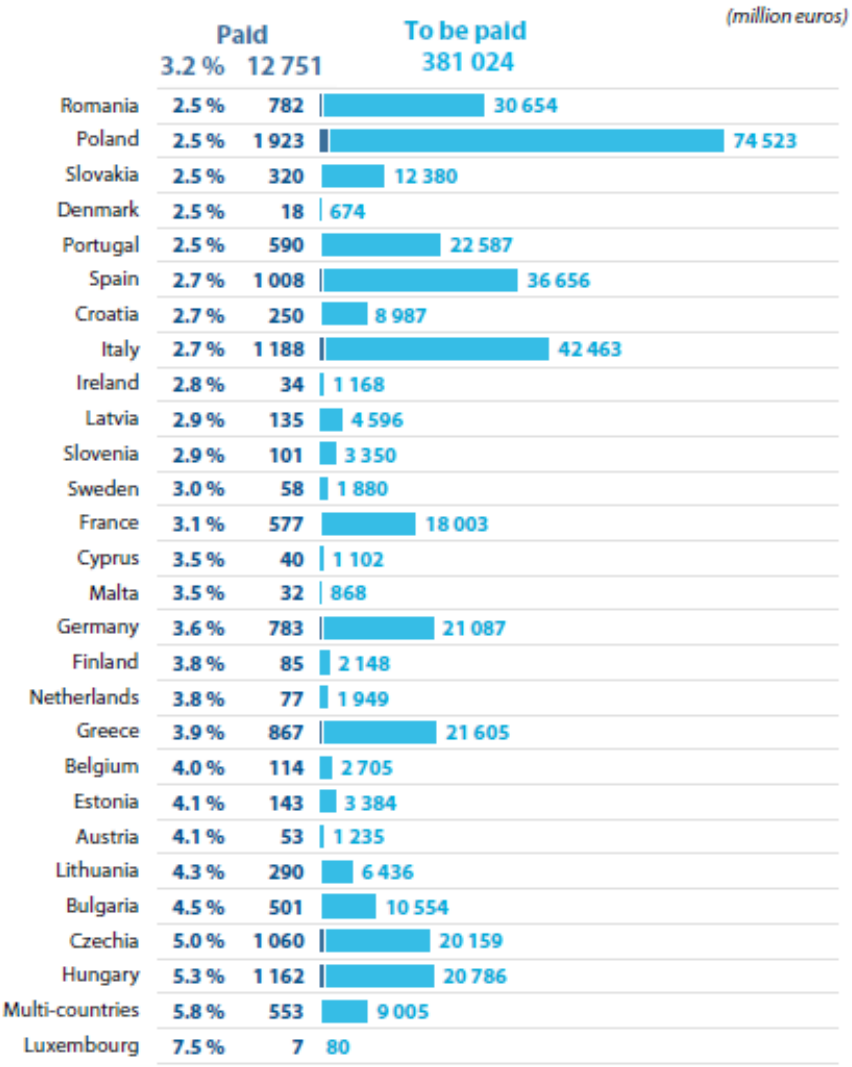
- **QFP 2021-2027**

Sulla Programmazione 2021-2027, l'Italia registra un tasso di assorbimento del 2,7%, anch'esso inferiore alla media europea, che si attesta al 3,2% (vedi figura 2.5 Relazione annuale).

Su tale dato influisce il fatto che nel 2023 gli Stati membri hanno dato priorità agli sforzi volti ad assorbire i fondi della politica di coesione per il 2014-2020 e ad accelerare l'attuazione di Next Generation EU. Rispetto al precedente periodo di programmazione 2014-2020, i ritardi aggregati livello europeo indicano una carenza nell'attuazione dei fondi della politica di coesione pari a un divario di un anno.

Va precisato che questi dati non includono il Fondo di sviluppo rurale, posto che per il periodo 2021-2027 esso non è più oggetto di regolazione comune con gli altri fondi strutturali. Ad ogni modo, anche l'assorbimento del Fondo di sviluppo rurale è basso (1% a livello europeo), e ciò anche in quanto i nuovi regolamenti riguardanti la PAC sono entrati in vigore solo nel 2023.

Figure 2.5 – Member state absorption rates of 2021-2027 shared management funds under the CPR, as at end 2023



Source: ECA, based on Commission's open data platform as at 8 January 2024 and on other Commission data.

- **FEASR**

Dal 2023 il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale è coperto dai nuovi regolamenti della politica agricola comune. Alla fine del 2023 i pagamenti del FEASR ammontavano a 0.7 miliardi di EUR, con un tasso di assorbimento solo del 1 %.

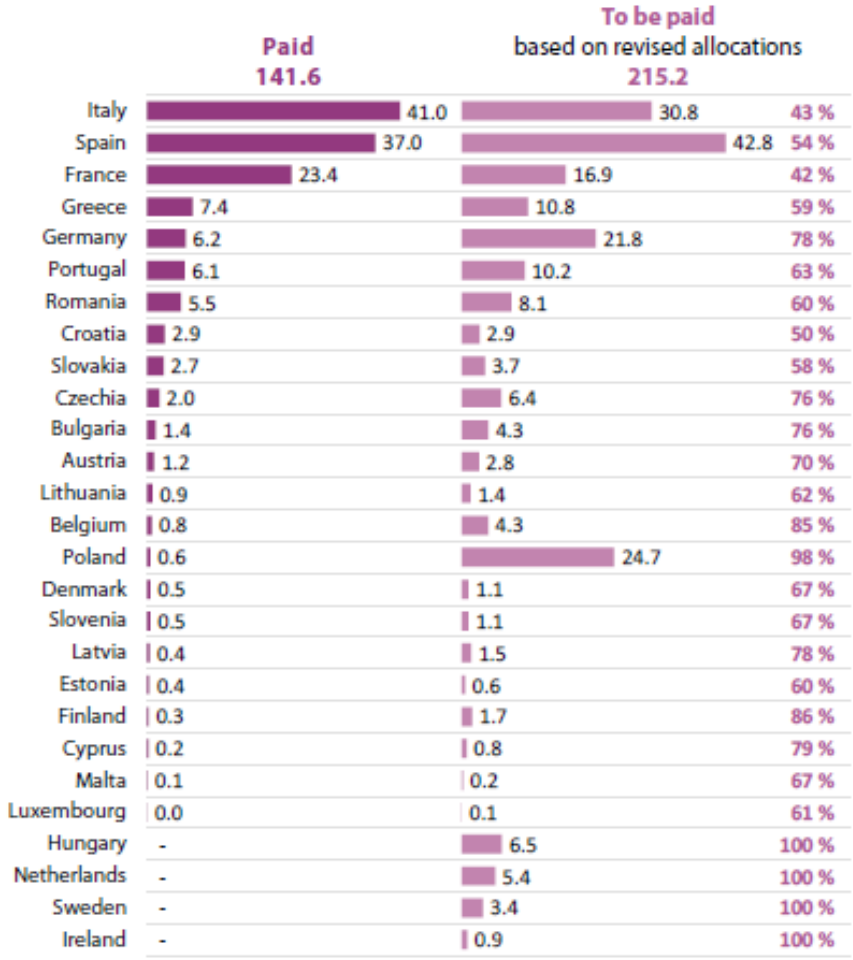
- **RRF**

Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza si articola in "sovvenzioni" (a carico dell'Unione europea) e "prestiti" (a carico dello Stato membro, pur se garantiti dal bilancio UE). Il relativo orizzontale temporale è 2021-2026, chiudendosi dunque un anno prima rispetto al QFP 2021-2027.

Per quanto riguarda le "sovvenzioni" RRF (quindi non i prestiti), il tasso di assorbimento dell'Italia è stato il secondo a livello europeo, attestandosi al 57% a fine 2023. Solo la Francia ha fatto meglio (58%), ma deve tenersi conto che il miglior dato di assorbimento RRF francese si riferisce comunque a importi inferiori, ammontando le sovvenzioni assegnate alla Francia a 40 miliardi, verso i 72 miliardi attribuiti all'Italia. [A proposito, v. anche la scheda sulla Relazione speciale 13/2024: Assorbimento dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza].

Figure 2.8 – RRF grants paid and amounts to be paid based on revised allocations by member state, as at end of 2023

(billion euros)



Notes: The chart includes REPowerEU figures.

As regards Hungary, the pre-financing for REPowerEU initiated before end of 2023 was paid in January 2024.

Source: ECA, based on RRF scoreboard and data received from the Commission.

6.2.1 Fondi di Coesione

La Rubrica "Coesione" si articola in:

- Sottorubrica 2a Fondi di Coesione, ossia: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo, fondo di coesione;

- Sottorubrica 2b Resilienza e Valori, che include il Programma Erasmus.

Nella sua attività di controllo, la Corte ha esaminato 18 transazioni riferite all'Italia, tra le quali ha individuato 10 errori, di cui 4 "quantificabili", ossia riferiti a risorse finanziarie ben identificate e quantificate nell'ammontare, che sono state spese in modo illegittimo o irregolare, cioè non conforme ai principi o alle norme UE o nazionali e che quindi non possono essere riconosciute dall'Unione Europea come definitivamente spettanti al nostro Paese.

Di tali 10 errori, nel Riquadro 6.2 della Relazione annuale viene riportato il seguente, rilevato dalla Corte nell'ambito di attività di audit che hanno avuto a oggetto iniziative di concessione, a valere sul FESR, di un sostegno finanziario ai settori economici colpiti dalle restrizioni legate alla COVID-19 attraverso l'attribuzione - da parte di una Regione - di somme forfettarie non rimborsabili calcolate in base al fatturato dell'anno 2019 a oltre 1.500 destinatari finali tra Piccole e Medie Imprese, lavoratori autonomi e associazioni. Il bando imponeva ai destinatari finali di dichiarare di soddisfare i criteri di ammissibilità ivi stabiliti, ma la Corte ha riscontrato, controllando in via campionaria le spese relative a 30 destinatari finali, che rispetto ad alcuni criteri di ammissibilità agli aiuti finanziari che erano stati attestati a mezzo di autocertificazioni le autorità di audit non avevano verificato le autodichiarazioni prodotte dai beneficiari finali degli aiuti sulla base di elementi probatori adeguati. La Corte ha quindi ribadito la raccomandazione che aveva già formulato nella Relazione annuale sull'esercizio 2022 (v. Riquadro 6.9 e Raccomandazione 6.5) con riferimento alla situazione riscontrata anche in altri Stati membri (Danimarca, Grecia, Spagna, Croazia, Malta, Portogallo e Slovenia), in merito alla necessità che le autorità di audit dispongano di metodi adeguati per verificare la validità e l'affidabilità delle autodichiarazioni.

Il caso riportato nel Riquadro 6.2. della Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023 riguarda un beneficiario finale che aveva autocertificato il requisito di ammissione all'aiuto di non avere rimborsi pendenti relativi a precedenti aiuti finanziari, anche se un aiuto precedente era stato revocato dalle autorità regionali l'anno precedente l'autodichiarazione e non era stato rimborsato dal beneficiario finale. Tale circostanza è emersa soltanto quando, su richiesta della Corte dei conti europea, le autorità regionali hanno verificato l'autocertificazione che era stata resa dal beneficiario finale e hanno quindi potuto constatare che questi non aveva ancora rimborsato l'aiuto precedentemente revocato (cofinanziato nell'ambito del PO FSE 2007 2013), avviando conseguentemente una procedura per revocare al medesimo destinatario finale anche il sostegno finanziario del FESR che era stato per l'appunto sottoposto ad audit.

Le autorità regionali hanno successivamente consentito al beneficiario finale di restituire a rate l'aiuto precedentemente revocato, ritenendo che ciò avrebbe risolto il problema di ammissibilità relativo all'operazione FESR. Invece, la Corte ha ritenuto che la spesa non sia ammissibile, in quanto il destinatario finale non ha soddisfatto i criteri di ammissibilità al momento della domanda di finanziamento FESR e ha presentato una dichiarazione contraddetta dalle prove documentali che erano già disponibili, con la conseguenza che l'iniziativa postuma delle autorità non elimina l'irregolarità da esse commessa ab origine.

La Corte ha inoltre riscontrato altri due destinatari finali degli aiuti le cui autodichiarazioni non erano suffragate da prove adeguate e tre destinatari finali per i quali non sussistevano i presupposti di ammissibilità. Da notare che questi sei errori sono stati riscontrati nel campione di 30 beneficiari finali per un unico pagamento; quindi, per la DAS conta come un unico errore del 20%.

Nel capitolo 6 della Relazione annuale si fa inoltre riferimento ad altri errori individuati in Italia relativi a tre beneficiari finali nell'ambito di strumenti finanziari (es. garanzie, prestiti, partecipazioni di capitale): un beneficiario finale che ha ricevuto sostegno nonostante operasse in un settore inammissibile e due che non rispettavano i criteri di ammissibilità previsti dall'accordo di finanziamento.

I rimanenti tre errori quantificabili non sono descritti nella relazione.

Oltre alla Relazione annuale, anche nella recente Analisi 03/2024 – Una panoramica del regime di affidabilità e dei fattori fondamentali che hanno contribuito agli errori nella spesa per la coesione nel periodo 2014-2020 - la Corte dei conti europea ha svolto approfondimenti sulle politiche di coesione dell'Italia basandosi sui campioni aggregati degli anni 2017-2020.

6.2.2. Risorse naturali e ambiente (Capitolo 7 Relazione annuale)

La Rubrica "Risorse naturali e ambiente" include al 98% spese relative alla Politica Agricola Comune e per il rimanente 2% spese inerenti a pesca e acquacoltura e all'ambiente (programma LIFE).

A valere su tale rubrica, la Corte ha esaminato 20 transazioni riferite all'Italia, individuando 10 errori, di cui 4 quantificabili.

6.2.3 RRF

La Corte dei conti europea ha controllato tutti i 41 traguardi intermedi e i 13 obiettivi finali sottostanti ai due pagamenti effettuati all'Italia nel 2023 (terzo e quarto pagamento), individuando tre errori quantitativi e tre qualitativi, e nessuna debolezza sistemica.

6.2.3.1 Un errore viene messo in evidenza nel Riquadro 11.1, sul mancato raggiungimento dell'Obiettivo italiano M1C1-9 — "Sostegno al potenziamento delle strutture di sicurezza T1".

L'obiettivo viene così descritto nella decisione di esecuzione del Consiglio riguardante RRF Italia: "Almeno cinque interventi per migliorare le strutture di sicurezza completati nei settori del Perimetro di Nazionale Cibernetica (PSNC) e delle reti e sistemi informativi (NIS)."

Il PNRR prevede l'investimento 1.5 "Cybersecurity". Obiettivo di questo investimento è rafforzare le difese dell'Italia contro i rischi derivanti dalla criminalità informatica, a partire dall'attuazione di un "Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica" (PSNC), in linea con i requisiti di sicurezza della Direttiva (UE) 2016/1148 sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione(Direttiva NIS), e tramite il rafforzamento delle capacità tecniche nazionali di difesa cyber in materia di valutazione e audit continuo del rischio. A fine 2022 è stata adottata una nuova direttiva in materia, NIS2, con scadenza per il recepimento ad ottobre 2024. Il PNSC è costituito da un complesso di amministrazioni, enti e operatori anche privati che esercitano funzioni essenziali ai fini della sicurezza nazionale e che – utilizzando reti informatiche – potrebbero essere oggetto di attacchi informatici. A questi soggetti incombono specifici obblighi finalizzati a rendere le reti e i sistemi informativi più sicuri, in attuazione delle citate Direttive UE NIS e NIS2.

In base a quanto stabilito dal PNRR, "*La misura prevede lo sviluppo di un sistema integrato all'avanguardia fra le diverse entità del paese e lo collega a livello internazionale con partner e fornitori di tecnologia affidabili. Gli investimenti sono organizzati su quattro aree di intervento principali:*

i) sono rafforzati i presidi di front-line per la gestione degli alert e degli eventi a rischio intercettati verso la PA e le imprese di interesse nazionale;

ii) ii) sono costruite o rese più solide le capacità di valutazione e audit della sicurezza degli apparati elettronici e delle applicazioni utilizzate per l'erogazione di servizi critici da parte di soggetti che esercitano una funzione essenziale;

iii) iii) si investe nell'immissione di nuovo personale nelle aree di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria dedicate alla prevenzione e investigazione del crimine informatico;

iv) *iv) sono irrobustiti gli asset e le unità cyber incaricate della protezione della sicurezza nazionale e della risposta alle minacce cyber.*"

L'investimento prevede, quindi, 4 traguardi e un obiettivo a valere sulla terza rata (oggetto di audit) ed altri traguardi/obiettivo a valere sulla settima rata (ancora da completare e pagare). Questi i traguardi a valere sulla terza rata, oggetto di audit:

- Istituzione della nuova Agenzia per la cybersicurezza nazionale

- Dispiego iniziale dei servizi nazionali di cybersecurity
- Avvio della rete dei laboratori di screening e certificazione della cybersecurity
- Attivazione di un'unità centrale di audit per le misure di sicurezza PSNC e NIS

La Corte dei conti europea non ha sollevato nessuna osservazione in merito al raggiungimento di questi traguardi, tutti sottostanti al terzo pagamento.

L'obiettivo rispetto a cui la Corte ha ravvisato l'errore è quello che prevede il "*sostegno al potenziamento delle strutture di sicurezza T1*", e nel dettaglio "*Almeno cinque interventi per migliorare le strutture di sicurezza completati nei settori del Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica (PSNC) e delle reti e sistemi informativi (NIS). Tra i tipi di intervento figurano l'aggiornamento dei centri operativi per la sicurezza (SOC), il miglioramento della difesa dei confini informatici e le capacità interne di monitoraggio e controllo. Gli interventi devono riguardare in particolare i settori dell'assistenza sanitaria, dell'energia e dell'ambiente (approvvigionamento di acqua potabile)*".

L'Italia ha fornito alla Commissione sette certificati emessi dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale accompagnati da un rapporto indipendente, che attestano il completamento di sette azioni di potenziamento per migliorare le strutture di sicurezza, comprendenti l'analisi della postura informatica, dei rischi e dell'impatto, come segue:

Institution	PSNC/NIS	Type of intervention
1. Health Ministry	NIS	Detailed analysis of procedures, processes and organisation of cyber capabilities and analysis of the capabilities of existing security systems and tools.
2. Ministry for Enterprise and Made in Italy	PSNC and NIS	Detailed analysis of procedures, processes and organisation of cyber capabilities and analysis of the capabilities of existing security systems and tools.
3. Ministry for Infrastructure	PSNC and NIS	Detailed analysis of procedures, processes and organisation of cyber capabilities and analysis of the capabilities of existing security systems and tools.
4. Ministry for the Environment and Energy Security	NIS	Business impact analysis and a risk analysis.
5. Ministry for foreign affairs and international cooperation	PSNC	Detailed analysis of procedures, processes and organisation of cyber capabilities.
6. Ministry for the Economy and Finance	PSNC and NIS	Detailed analysis of procedures, processes and organisation of cyber capabilities.
7. Department of the presidency	PSNC	Detailed analysis of procedures, processes and organisation of cyber capabilities and analysis of the capabilities of existing security systems and tools.

La Commissione ha ritenuto che queste sette relazioni rappresentassero degli interventi migliorativi, atti a integrare il raggiungimento dell'Obiettivo.

La Corte ha invece ritenuto che sei di questi sette interventi non fossero interventi migliorativi delle strutture di sicurezza, ad esempio interventi migliorativi delle capacità interne di monitoraggio e controllo come invece ritenuto dalla Commissione Europea, ma una semplice analisi dello status quo in merito a tali capacità, a fronte del fatto che l'articolo 21 della Direttiva NIS2 prevede l'obbligo di adottare misure di gestione dei rischi di cybersicurezza, che prevedano almeno dieci elementi, tra cui "a*) politiche di analisi dei rischi e di sicurezza dei sistemi informativi*". Di seguito gli altri nove:

b) gestione degli incidenti;

c) continuità operativa, come la gestione del backup e il ripristino in caso di disastro, e gestione delle crisi;

d) sicurezza della catena di approvvigionamento, compresi aspetti relativi alla sicurezza riguardanti i rapporti tra ciascun soggetto e i suoi diretti fornitori o fornitori di servizi;

e) sicurezza dell'acquisizione, dello sviluppo e della manutenzione dei sistemi informativi e di rete, compresa la gestione e la divulgazione delle vulnerabilità;

f) strategie e procedure per valutare l'efficacia delle misure di gestione dei rischi di cibersicurezza;

g) pratiche di igiene informatica di base e formazione in materia di cibersicurezza;

h) politiche e procedure relative all'uso della crittografia e, se del caso, della cifratura;

i) sicurezza delle risorse umane, strategie di controllo dell'accesso e gestione degli attivi;

j) uso di soluzioni di autenticazione a più fattori o di autenticazione continua, di comunicazioni vocali, video e testuali protette e di sistemi di comunicazione di emergenza protetti da parte del soggetto al proprio interno, se del caso.

Pertanto, la Corte ha ritenuto che sei dei sette interventi effettuati dall'Italia, pur fornendo la base per i piani di rafforzamento delle difese informatiche, non valgano a integrare interventi volti a migliorare le strutture di sicurezza, come invece richiesto dalla decisione di esecuzione del Consiglio di approvazione del PNRR.

6.2.3.2 Un ulteriore errore rilevato dalla Corte, in termini di carenza dei requisiti di ammissibilità normativamente previsti quanto a RRF Italia, riguarda i cosiddetti "progetti in essere".

Il regolamento RRF prevede che siano ammissibili "*Le misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020*", senza tuttavia specificare i criteri per definire cosa debba intendersi per "avvio" di una misura.

L'orientamento interpretativo della Commissione in materia, condiviso con gli Stati membri, è quello secondo cui "*lo strumento può sostenere misure la cui attuazione (per la quale i costi sono sostenuti) sia iniziata dal il 1° febbraio 2020*".

La Corte dei conti europea non condivide tale esegesi, ritenendo invece che l'avvio di una misura vada individuato nella data di assunzione del primo impegno di spesa, in quanto ciò costituisce già l'inizio di un'attività, sotto forma di contratto o di decisione di finanziamento.

L'errore è rilevato in proposito non solo per l'Italia, il Capitolo 11 della Relazione annuale riporta anche casi rilevati in Francia, Repubblica Ceca e Austria.

STORIA DELLA DOTTRINA

INTRODUZIONE ALLA LETTURA

Di Giuseppe Verde
Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Palermo

La Rivista ripropone all'attenzione del lettore un saggio di Vezio Crisafulli apparso per la prima volta nella "Rassegna Giuliana di Diritto e Giurisprudenza" nel 1954 e poi ripubblicato l'anno successivo e nel 1985[1]. L'iniziativa non necessita di particolari spiegazioni: agli studiosi di diritto costituzionale è noto il formidabile contributo fornito dall'Autore alla scienza costituzionalistica. Certo, l'impegno continuo a sistematizzare una realtà quotidiana caratterizzata da una prassi in costante evoluzione assorbe tutte le nostre energie intellettuali e, talvolta, ci allontana da contributi che ancora oggi meritano di essere attentamente considerati. La tendenza non risparmia i giovani che attratti da "premierato", "autonomia differenziata", "ammissibilità del referendum abrogativo" e "riforma della giustizia" si confrontano con le attualità costituzionali producendo scritti che aggiornano e informano sulle tensioni che accompagnano l'attuazione della Costituzione.

Ma proprio la dialettica politica quotidiana non può fare a meno di invocare la "sovranità popolare". Il richiamo al secondo comma dell'art. 1 della Costituzione serve per ricordare in termini molto sbrigativi che il sovrano è il popolo elettore che ha votato un programma, che parteciperà ad un referendum che deve scegliere chi ci governerà. La comunicazione mediatica colpisce l'immaginario collettivo e ci rende convinti che lo "scettro" è in mano al popolo sovrano, senza aver cura di precisare il senso del secondo comma dell'art. 1 della Costituzione.

Il saggio ora riproposto ci ricorda che la disposizione costituzionale appena richiamata deve essere interpretata adeguando il nostro ragionamento alla portata normativa della Costituzione. In questo senso è necessario resistere alla tentazione opposta, cioè quella di adeguare la Costituzione alle esigenze della politica o a quelle di un interprete che non ha più il tempo di ripensare quei contributi che pubblicati nella seconda metà del passato secolo, hanno definito il diritto costituzionale.

Le pagine di Crisafulli ci offrono indicazioni metodologiche preziose; ci fanno riflettere sul rapporto fra popolo e corpo elettorale e, infine, ci consegnano il "popolo" come figura giuridica soggettiva distinta dal corpo elettorale e definiscono il senso della "sovranità popolare".

Non è detto che le conclusioni a cui Crisafulli perviene siano del tutto convincenti: il dibattito sulla sovranità popolare è in perenne aggiornamento e ci aspettiamo contributi che meglio definiranno il senso del secondo comma dell'art. 1 in un ordinamento nel quale non riesco ad immaginare poteri diversi da quelli previsti dalla Costituzione da esercitare nel rispetto dei limiti indicati dalla Carta fondamentale.

---

[1] V. CRISAFULLI., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Rass. Giuliana Dir. e Giur.*, Anno III, 1954; poi in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, CEDAM, 1955, p. 439 e ss.; infine ripubblicato nel 1985 nel volume ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffré, 1993, p. 91 e ss

LA SOVRANITÀ POPOLARE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

di Vezio Crisafulli

Pubblicato in Rassegna Giuliana di diritto e giurisprudenza., 1954
e in Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando, Padova, 1955.

SOMMARIO

1. Rappresentanza politica e sovranità popolare dall'ordinamento statutario alla Costituzione del 1947. Posizione del problema
2. Il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato: sua storicità
3. Equivocità del «dogma»: duplice accezione del nome «Stato» (Stato società e Stato-soggetto)
4. Segue: varie accezioni del concetto di sovranità
5. Esame dell'art. 1, secondo comma, della Costituzione vigente: efficacia normativa di tale disposizione
6. Segue: interpretazione della norma: sovranità come potestà di governo, sua spettanza al popolo come universalità dei cittadini viventi
7. Critica delle dottrine che configurano il popolo come organo dello Stato: il popolo non è organo dello Stato e non s'identifica con il corpo elettorale
8. Segue: neanche il corpo elettorale può configurarsi come organo dello Stato-soggetto
[9. Ndr: Titolo originario mancante]
10. Il popolo come figura giuridica soggettiva
11. Il popolo come collettività organizzata: organizzazione legale e organizzazione volontaria
12. Segue: le libertà politiche e altri diritti fondamentali politicamente rilevanti quali modi di organizzazione legale della collettività popolare
13. Segue: libertà economiche e sovranità popolare
14. Lo Stato moderno rappresentativo e la sovranità popolare
15. Vari tipi di ordinamenti rappresentativi: 1) ordinamenti meramente rappresentativi, in cui la sovranità spetta allo Stato-soggetto, quale sostituto del popolo
16. Segue: 2) ordinamenti in cui al popolo è riservata la potestà costituente e 3) ordinamenti in cui al popolo spetta la sovranità come potestà costituente e come ordinaria potestà di governo (istituzioni rappresentative e istituzioni di democrazia diretta)
17. Conclusioni in relazione all'ordinamento costituzionale italiano

1. Rappresentanza politica e sovranità popolare dall'ordinamento statutario alla Costituzione del 1947. Posizione del problema

A differenza del vecchio Statuto, che qualificava espressamente la forma di governo da esso instaurata e disciplinata come «rappresentativa» (art. 2), la vigente Costituzione della Repubblica non contiene altro riferimento testuale alla rappresentanza politica all'infuori di quello dell'art. 67, per cui «ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione...». Ma la Costituzione vigente – affermando, all'art. 1 che «l'Italia è una Repubblica democratica» e che «la sovranità appartiene al popolo» e, all'art. 101, che «la giustizia è amministrata in nome del popolo»; ponendo il principio elettivo a fondamento di entrambe le Camere legislative nonché del capo dello Stato e, parzialmente, della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura; garantendo il suffragio universale maschile e femminile nella forma più larga almeno per la Camera (capacità elettorale attiva coincidente con la comune capacità di agire); accennando altresì (art. 102, terzo comma) alla «partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia»; riconoscendo ai cittadini la libertà di «associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49); riconoscendo ai cittadini in genere e agli elettori in ispecie, ampie libertà civili e politiche nonché poteri di iniziativa e di decisione diretta (referendum abrogativo e referendum costituzionale; iniziativa legislativa; referendum consultivo in materia di ordinamento degli enti locali) – dice in realtà molto di più, e qualcosa di ben diverso, rispetto all'ordinamento albertino.

Il fatto è che, nello Statuto, l'elemento rappresentativo, limitato alla formazione di una soltanto delle due assemblee parlamentari, era semplicemente una delle componenti del sistema, così come il principio democratico (che qualsiasi istituto rappresentativo necessariamente implica e presuppone, anche se in una sfera limitata) non era più di una delle componenti della formula politica costituzionalmente adottata. L'elemento rappresentativo era soltanto lo strumento per assicurare una limitata partecipazione popolare all'esercizio dei poteri pubblici; e per di più tale partecipazione popolare era e rimase, per lunghissimi anni, attraverso il meccanismo dei sistemi elettorali direttamente o indirettamente censitari partecipazione esclusiva di un ristretto strato di privilegiati. Come sempre, allorché il diritto elettorale sia attribuito a una minoranza attuandosi l'identità governanti-governati non con riferimento al popolo nel suo complesso, ma ad una ristretta aliquota di cittadini attivi, può dirsi senza ombra di paradosso che nel sistema statutario il principio democratico coesisteva con un sistema oligarchico (vi era infatti, democrazia in seno a un gruppo sociale ristretto). Si aggiunga che la rappresentanza politica, esprimentesi nella Camera elettiva era il solo ed unico mezzo attraverso il quale potesse manifestarsi, nel Regno d'Italia, il principio democratico, così rigorosamente mantenuto, specialmente agli inizi, nei limiti di un regime oligarchico borghese.

Nella Costituzione vigente, invece, il principio democratico è il principio esclusivo di organizzazione dello Stato, e l'elemento rappresentativo, a sua volta, si diffonde, in forme molteplici e in gradi diversi, per l'intero apparato statale: sia pure accentrandosi con maggiore intensità ed evidenza negli organi parlamentari. Ma il punto essenziale e decisivo, che differenzia radicalmente, da questo punto di vista, l'attuale ordinamento repubblicano dal precedente ordinamento monarchico, è costituito dal principio della sovranità popolare estraneo allo Statuto albertino[2], presente viceversa e fondamentale nella Costituzione vigente. È ben vero che, storicamente e concettualmente, la rappresentanza politica non è necessariamente legata alla sovranità popolare (non lo è, alle origini, in Inghilterra, come non lo era nel vecchio regno d'Italia; lo è stata e lo è viceversa quasi sempre nella Francia moderna); ma è vero altresì che l'accoglimento in sede di diritto positivo del principio della sovranità popolare non può non riflettersi anche su taluni problemi connessi tra l'altro alle istituzioni rappresentative, che vengono infatti ad essere integrate e corrette da istituti di democrazia diretta, più o meno sviluppati a seconda dei diversi ordinamenti positivi; così come non può non involgere, più generalmente, una serie di conseguenze di ordine giuridico, di cui la dottrina deve tener conto[3].

---

[2] Non manca, tuttavia, nella dottrina italiana anteriore alla riforma metodologia introdotta dall'Orlando, qualche timido accenno al principio della sovranità popolare, in relazione all'ordinamento statutario. Così specialmente il L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, I, Firenze, 1883, 148 ss., confondendo però il problema della appartenenza della sovranità con l'altro dell'organo supremo o, come spesso inesattamente si dice, sovrano («il problema è sempre di chi abbia titolo a sovraneggiare nello Stato sovrano e a nome di esso») e riferendosi alla formula «per grazia di Dio e per la volontà della nazione», adottata dalla legge del 17 marzo 1861 («la sovranità adunque appartiene in Italia alla nazione italiana in questo senso che nessun ceto, corpo, città o parte ha il potere sovrano, ma la nazione stessa» - subito dopo aggiungendo peraltro: «...non inorganicamente come una moltitudine risolta nei suoi atomi, ma ordinata a Stato, ossia a monarchia rappresentativa secondo lo Statuto e gli organi da esso costituiti»: ossia, contraddicendo la prima affermazione e finendo con l'identificare, al solito, la nazione con lo Stato). È caratteristica dei tempi, e dei limiti che furono storicamente propri di quella classe dirigente, la preoccupazione con cui lo stesso Palma si affretta ad avvertire che il popolo non si confonde con «la parte meno abbiente e meno colta ma più numerosa e rumorosa di tutto il popolo» (p. 101), ricordando in nota le parole di Bismark, per cui «è popolo anche Sua Maestà l'Imperatore». Nel medesimo ordine di idee, cfr. per esempio le filippiche contro i principi democratici che si leggono nel L. CASANOVA, *Lezioni del diritto costituzionale*, II, Firenze 1869, Iez. XVII, il quale giungeva sino ad affermare, addirittura, una «differenza assoluta» tra il governo rappresentativo e il governo democratico (!); ed anche, sebbene su di un piano di maggior rigore scientifico, la polemica antidemocratica di G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1907, 3°, 70 ss.

[3] Il presente scritto, come indicato espressamente dal sottotitolo, non si propone l'intento ambizioso di affrontare un esame completo e dettagliato dei numerosi problemi sui quali il principio della sovranità popolare viene – direttamente o indirettamente – a incidere, rendendone necessaria una revisione critica e spesso una nuova impostazione; ma intende limitarsi, più modestamente, a fissare talune premesse di ordine generale, accennando anche, a solo titolo di esempio, a

Nel complesso, tuttavia, e salvo pochissime eccezioni, non sembra che la dottrina più recente abbia compiuto un serio sforzo per adeguarsi ai principi nuovi enunciati dalla Costituzione in merito al rapporto Stato-società e conseguentemente alla posizione e alla rilevanza giuridica del popolo nell'ordinamento vigente. Anzi, si ha talora l'impressione che certe affermazioni del testo costituzionale, a cominciare proprio da quella dell'art. 1 relativa alla sovranità popolare, siano apprese come scomode disturbatrici di una *routine* dottrinale, che tende in generale a proseguire sul binario tracciato dalla giuspubblicistica italiana anteriore e, prima ancora, dalla grande scuola germanica del secolo XIX. Avviene così che al principio della seconda parte dell'art. 1, per cui «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», ci si ostini spesso a contrapporre tranquillamente il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, al quale viene data la preferenza, sbarazzandosi con espedienti vari della disposizione dell'art. 1, per la semplicistica ragione che essa non rientra negli schemi tradizionalmente derivati dal «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato. All'ingrosso, il ragionamento comune è molto curioso: sovrano è solo lo Stato, perché così risulta, non già – si badi – da un qualsiasi testo di diritto vigente, ma... dalla dottrina (anteriore); se, dunque, la Costituzione sembra dire il contrario o almeno cosa diversa, è la Costituzione che ha torto, perché non sta alle regole (ai «dogmi») della dottrina, e tanto peggio per la Costituzione!

È invece proprio il «dogma» che la sovranità appartenga esclusivamente allo Stato, che solo ed unico soggetto sovrano sia lo Stato, che deve oggi essere riveduto criticamente; e non soltanto perché in contrasto con una norma della Costituzione vigente, quale quella della seconda parte dell'art. 1, ma anche perché, nella sua più comune accezione, presupponeva e presuppone una serie di equivoci, sia relativi al concetto dello Stato, sia relativi al concetto di sovranità.

2. Il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato: sua storicità

Intanto, bisogna pregiudizialmente ricordare che il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, come tutti i concetti giuridici del resto, è storicamente condizionato da determinate forme di organizzazione politica ed è in funzione di ideologie politiche formatesi, non certo a caso, in paesi e in epoche determinate. Non per nulla, la più compiuta, rigorosa e conseguente formulazione, esso l'ha avuta infatti in Germania e in Italia, mentre in Francia lo si trova quasi sempre accompagnato dalla teoria della sovranità popolare o nazionale[4] e nella prevalente dottrina (specie in quella più vicina alle origini dello Stato moderno) si assiste di regola al tentativo – più o meno felicemente riuscito – di conciliare dialetticamente il duplice principio, della sovranità nazionale o popolare e della sovranità statale.

Nella giuspubblicistica germanica e italiana, il «dogma» si è anzi tradotto ben presto in una vera e propria esaltazione mistica dello Stato, che trova riscontro, sul terreno filosofico, nelle correnti di pensiero neo-hegeliano, per culminare in Italia, nell'idealismo attualista e infine nella rettorica fascista dello Stato. Non solamente il principio della sovranità popolare – estraneo, del resto, all'ordinamento italiano e all'ordinamento tedesco del tempo – era accuratamente relegato, dalle dottrine rispettive, fuori dei confini della trattazione giuridica, ma lo stesso concetto di popolo veniva considerato spurio e privo di altro significato, per il giurista, che non fosse quello di «elemento costitutivo» dello Stato. Persino l'Orlando, che pure fu tra i costituzionalisti italiani della scuola tradizionale, il più aperto, forse, e sensibile alle esigenze della realtà e alle lezioni della storia politica, poteva allora concludere,

talune tra le conseguenze più rilevanti che ci è sembrato debbano necessariamente farsene derivare. Le indicazioni bibliografiche sono state perciò ridotte entro limiti molto rigorosi, con riferimento di regola a scritti recenti o comunque particolarmente significativi degli orientamenti dottrinali criticati o viceversa accolti nel testo.

[4] La dizione più comune in Francia è quella di *souveraineté nationale*: talora, con essa si intende nient'altro che la sovranità popolare, altre volte, invece, si tende, attraverso argomentazioni più o meno ingegnose, a differenziare i due concetti. Cfr. anche oltre, nel testo, n. 6, e nota 13.

con sicurezza invero eccessiva, che «il miglior modo di intendere nel loro significato moderno le espressioni di "popolo" e di "nazione" consiste nel considerarle equivalenti, in sostanza, della parola "Stato", poiché è nello Stato che il popolo trova la sua vera espressione come unità»[5].

Tutto questo, ripeto, non è casuale. La scuola germanica di diritto pubblico, e più tardi la scuola «giuridica» italiana muovevano, infatti, dal dato di ordinamenti statali nei quali il principio della sovranità popolare non aveva alcun posto: neanche sotto l'aspetto, attenuato e di minor rilievo, di fonte o titolo di legittimazione dello Stato. Ordinamenti fondati su Carte *octroyées*, e non derivati da volontà popolare; ordinamenti monarchici, nei quali, come si è accennato, l'elemento democratico-rappresentativo era una semplice componente tra le altre, confinata per giunta originariamente nell'ambito di un regime strettamente oligarchico; ordinamenti fondati in realtà su di un «paese legale» assunto – secondo la felice espressione del Depretis – a «nuda presunzione di diritto, in disaccordo con la realtà, in disaccordo col Paese vero». In Germania, come in Italia, il processo di formazione dello Stato moderno e della stessa unità nazionale-statale, in ritardo di oltre mezzo secolo rispetto alla vicina Francia, era avvenuto dall'alto in basso, anziché dal basso in alto; era avvenuto, per dir così, attraverso una interna evoluzione e trasformazione dell'organizzazione statale, piuttosto che per conquista popolare, che si fosse incarnata e dispiegata in nuove istituzioni governative e in un nuovo assetto dei pubblici poteri.

In tali condizioni, il «dogma» della sovranità dello Stato era sufficiente a caratterizzare giuridicamente il passaggio allo Stato moderno: in luogo del sovrano in carne ed ossa, subentra l'istituzione statale, che l'ordinamento qualifica – di regola – come persona e pertanto come il soggetto titolare della potestà di governo. Sovrano diviene dunque lo Stato.

Certo, da un punto di vista formale, la situazione non è diversa dalla Francia, dove pure lo Stato-persona è il moderno erede del sovrano persona fisica della monarchia assoluta. Solo che, qui, ben più accentuata e vigorosa è la coscienza del significato politico di fondo della avvenuta trasformazione: che voleva dire, infatti, l'avvento della nazione sovrana, quindi preminenza e supremazia del popolo, rispetto a cui la figura dello Stato-persona finisce perciò con l'assumere carattere strumentale.

È stato giustamente osservato, di recente, come in sostanza lo Stato moderno, considerato nella sua unità «secondo la comune e ormai tradizionale accezione» sia «altrettanto assoluto quanto lo Stato dei tempi trascorsi»; l'unica differenza consistendo nel fatto che la persona nelle cui mani si assommano tutti i poteri è attualmente una persona giuridica, e non più una persona fisica. Differenza tuttavia importantissima, si è aggiunto, in quanto la figura della personalità giuridica statale verrebbe a... spersonalizzare le volontà reali, empiriche, individualizzate, dei governanti, celati dietro a questo «astratto schema concettuale»[6]. Ciò che può anche essere esatto, entro certi limiti, ed è certamente esattissimo, appreso come critica della dottrina tradizionale, rivolta appunto a mascherare dietro le sue astrazioni la realtà del potere politico. Ma, a nostro avviso, la vera differenza storica tra i due tipi di Stato è data proprio dal fatto che, nello Stato moderno, la persona statale appare come espressione, rappresentante, strumento (adopero deliberatamente, per ora, termini generici e tra loro diversi) del popolo o della nazione. O in altri termini, che, modernamente, sovrano diventa il popolo, e sia pure poi, concretamente, una parte, anche ristretta, di esso, una determinata classe, la quale peraltro tende

---

[5] L'affermazione riportata nel testo si trova nello scritto V.E. ORLANDO, *Sul fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Rev. Du droit public et la de la science politique*, 1985 (ora compreso nel vol. *Diritto pubblico generale*, Milano, 1940). Questa ed analoghe premesse formali non impediscono peraltro l'Orlando dal mantenersi in tutta la sua opera aderente alla realtà storica del fenomeno studiato e dall'affermare in molte occasioni un largo e vivace spirito democratico (sia consentito richiamare in proposito la nostra commemorazione di Orlando, V. CRISAFULLI, *Significato dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Rass. giuliana di dir. e giur*., 1953, 2 e in *Analisi Triestini*, XXIII (1953), sez. I)

[6] Il rilievo, molto interessante ed acuto, è di G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, IV, I, 1953, 3 dell'estratto.

a porre sé medesima – almeno nominalmente – come identica con il popolo tutto intero ed in nome di questo e della sovranità popolare giustifica il proprio dominio politico.

Qui sta il senso profondo della rivoluzione segnata dal passaggio allo Stato moderno, e non nella semplice circostanza formale della sostituzione ad un soggetto sovrano, persona fisica, di un astratto soggetto sovrano, persona giuridica. Gli stessi testi costituzionali della Francia moderna, dalla Costituzione del 1791 a quella del 1848, riecheggiano nelle loro formulazioni questa diffusa convinzione politica: "La sovranità appartiene alla Nazione" – diceva l'art. 1 della prima Costituzione rivoluzionaria del 3 settembre 1791, ma «La nazione, dalla quale provengono tutti i poteri, non può esercitarli se non per delega. La Costituzione francese è rappresentativa» (art. 2). La Costituzione della Repubblica del '48 a sua volta confermava che «La sovranità risiede nella universalità dei cittadini francesi» (art. 1), che «tutti i poteri pubblici, qualunque essi siano, emanano dal popolo» (art. 18) e che «il popolo francese delega il potere legislativo ad una Assemblea unica» (art. 21). E anche quando, più tardi, la teoria giuridica elaborerà il «dogma» della sovranità dello Stato, si tratterà soltanto di una costruzione tecnica, costretta sempre a fare i conti con l'ideologia politica della sovranità nazionale o popolare, cui non si potrà negare diritto di cittadinanza nella scienza giuridica; mentre, storicamente, è in nome di questa ideologia, e non del concetto dello Stato sovrano, che le classi dominanti seguiteranno per oltre un secolo ad esercitare la loro funzione dirigente ed unificatrice (*egemonia*) sull'intera società francese. In Italia come in Germania, per contro, per le diverse condizioni storiche da cui era sorto lo Stato moderno, il «dogma» della sovranità dello Stato, non solamente viene sempre più irrigidendosi, escludendo ogni temperamento ed ogni tentativo di conciliazione dialettica, ma diventa esso stesso l'ideologia politica, che servirà alle classi dominanti per giustificare e conservare il proprio potere politico.

Profondamente diversa è, invece, la situazione storica nel quadro della quale la norma costituzionale dell'art. 1 deve oggi essere interpretata. La sovranità popolare sta anzitutto, e concretamente, alle origini della vigente Costituzione: nata dalla consultazione popolare diretta del 2 giugno 1946 e dall'opera di una Assemblea contemporaneamente eletta a suffragio universale. La sovranità popolare, prima dunque di essere un principio ideologico affermato nel testo costituzionale, è la fonte dello stesso testo costituzionale e dell'intero ordinamento della Repubblica. Assente, formalmente e storicamente, dal vecchio ordinamento monarchico statutario, essa è viceversa ben presente, storicamente e formalmente, nell'ordinamento vigente. Sbarazzarsene col semplice richiamarsi al «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, non è pertanto possibile o equivarrebbe a fraintendere e tradire i presupposti e i principi dell'ordinamento che si tratta, invece, di studiare, di comprendere, di sistemare dogmaticamente.

3. Equivocità del «dogma»: duplice accezione del nome «Stato» (Stato società e Stato-soggetto)

D'altro canto, e ciò premesso, non va dimenticato che la dottrina tradizionale della esclusiva sovranità dello Stato si riferisce pur sempre a un concetto di Stato tutt'altro che univoco e preciso, mentre la stessa nozione di sovranità viene assunta in sensi diversi; sicché talune affermazioni «conclusive» che si sogliono ripetere sull'argomento finiscono in ultima analisi con l'essere viziate intimamente da una fondamentale incertezza, e quindi sono tutt'altro che conclusive.

Giacché, come ormai è stato più volte e largamente dimostrato muovendo dai più diversi punti di vista e seguendo i più diversi indirizzi metodologici, la parola Stato copre due distinti contenuti concettuali, così come il concetto di Stato ha per oggetto due distinti fenomeni reali. Stato significa, a volte, l'intera comunità politicamente organizzata, nella sua unità dialettica di governanti e governati, di autorità e libertà; altre volte, invece, significa uno soltanto dei momenti costitutivi di tale fenomeno complessivo, e cioè il governo (in senso largo): quel determinato apparato che, all'interno del gruppo politico, esercita la potestà d'imperio, governa, amministra, legifera, entra in rapporti determinati e giuridicamente regolati con altri soggetti, e via dicendo.

È chiaro, infatti, che quando si definisce lo Stato come «ente territoriale sovrano», quando se ne teorizzano i cosiddetti «elementi costitutivi», si allude certamente al fenomeno statale complessivo:

all'intera società umana, cioè, che storicamente viene intesa come formante uno Stato determinato. Noi tutti, cittadini di uno Stato, sentiamo allora di farne parte, di essere in certo senso noi stessi – investiti di autorità e quindi governanti, ovvero sottoposti ai comandi di costoro, e quindi governati – tutti assieme lo Stato, e in tale qualità ci differenziamo allora, e talvolta ci contrapponiamo, rispetto ad altri popoli formanti altri Stati (ma giova avvertire che, nel linguaggio comune, si parla piuttosto di nazione, con riferimento alla comune appartenenza alla medesima comunità territoriale). Quando, invece, si parla in dottrina dello Stato che fa le leggi, che amministra, giudica, punisce, leva tributi; quando soprattutto si costruisce la figura della personalità giuridica dello Stato (soggetto, tra gli altri soggetti del medesimo ordinamento; destinatario delle norme di questo stesso ordinamento) e lo Stato viene pertanto concepito come titolare di potestà, diritti, doveri, nei confronti dei cittadini e degli altri soggetti compresi nella sua sfera rispettiva; allora, non meno certamente, si allude a qualcosa di distinto dal fenomeno sfatale complessivo, e cioè ad una realtà diversa da quella che si suole anche indicare con la medesima parola, come nei casi sopra ricordati.

Si può dire, anzi, che sia questa seconda realtà, quella che risulta per prima e con maggiore evidenza all'esperienza comune – acritica – di ogni uomo: il quale mille volte nel corso della propria vita si imbatte nello Stato come in qualcosa di estraneo e diverso e contrapposto a sé medesimo, sentendone il peso dei comandi e la stessa forza materiale, ed in tal modo ne avverte immediatamente la presenza, attestandone la realtà. È appunto questo aspetto del fenomeno statale, quello che viene energicamente sottolineato, fin quasi come esclusivo, dalle varie correnti dottrinali dello Stato- forza: dello Stato identificato con il potere o con il sovrano o con i governanti o dello Stato come apparato coattivo, strumento di dominazione nelle mani della classe dominante. Mentre è ad un secondo grado di esperienza, che lo stesso senso comune avverte altresì ed attesta l'altra più vasta realtà, dello Stato, cioè, come la società tutta intera, alla quale necessariamente apparteniamo, della quale siamo membri, attivi e passivi (dello Stato dunque come la nazione, di cui siamo membri). Ed è questo l'aspetto che di solito viene ampiamente svolto e teorizzato nella dottrina ufficiale tedesca e italiana soprattutto: lo Stato come la stessa nazione politicamente organizzata, come il «gruppo di uomini conviventi (o popolo) che in un territorio determinato è sottoposto all'unità di comando di un potere sovrano».

Non vi è pertanto un solo concetto di Stato; ma ve ne sono due, che spesso vengono tra loro confusi per l'identità del nome convenzionalmente adottato a designarli entrambi, e che è necessario invece tenere accuratamente distinti, così come del resto distinti e diversi risultano alla esperienza comune degli uomini i rispettivi fenomeni reali. In senso largo, Stato significa la società statale nel suo insieme: è la «società civile» di Hegel con in più la società politica, lo Stato politico; è l'intera società umana nella quale si attua quella che il Duguit chiama la *différentiation politique* tra governanti e governati, rientrando allora in questo largo concetto e i primi e i secondi nel loro reciproco rapporto; è «l'insieme della esistenza di un popolo», come lo chiama Marx; è la «nazione giuridicamente organizzata» della dottrina tradizionale o se si preferisce la «istituzione territoriale sovrana» della nota definizione del Romano. In un secondo senso, più ristretto e specifico, Stato significa invece il governo, l'autorità che si enuclea all'interno della società statale complessiva: indicando allora uno soltanto dei dati reali nel cui concorso si verifica storicamente il fenomeno statale (uno soltanto dei famosi «elementi costitutivi» teorizzati dalla scuola dominante), e precisamente l'elemento centrale autoritativo, intorno al quale sono concretamente raggruppati tutti gli appartenenti a quella determinata società e ai comandi del quale essi sono necessariamente sottoposti.

Stato-società, dunque, e Stato-governo: ossia, empiricamente, Stato come i governanti, e Stato come insieme dei governanti e dei governati.

Né si tratta, come si diceva, di una nuova «scoperta», ché anzi la distinzione ha lontane origini nella dottrina ed è stata ripetutamente presentata sotto forme diverse a secondo delle scuole e degli indirizzi rispettivi: ora muovendo dall'impostazione del problema della definizione nominale dello Stato in generale, ora piuttosto muovendo dal problema della eventuale personalità giuridica di un certo Stato determinato; a volte, per rispondere ad esigenze realistiche, nel tentativo di adeguare la teoria giuridica ai dati dell'esperienza storica concreta e alle istanze del senso comune; a volte, invece,

per corrispondere ad esigenze logico-formali, eliminando certe contraddizioni rimaste insolute nell'ambito della dottrina tradizionale[7].

Di nuovo c'è soltanto che i concetti suesposti cominciano ora ad entrare con maggior decisione nella corrente letteratura giuspubblicistica, venendo persino utilizzati in manuali e trattazioni istituzionali[8], contrariamente a quanto si verificava, da noi, sino a una diecina di anni fa. A questo progressivo affermarsi della distinzione tra i due concetti di Stato, e i rispettivi fenomeni reali, hanno certamente contribuito fattori politici e fattori culturali che sono maturati a seguito della seconda guerra mondiale: il precipitare della crisi dello Stato nella dittatura fascista, e poi nella sconfitta e nella disgregazione politico-istituzionale del Paese ha posto indubbiamente, con l'evidenza dei fatti, l'accento sulla problematica relativa allo Stato moderno e ai rapporti tra potere politico e società, tra autorità e libertà, per l'innanzi celata tra le pieghe di una dottrina, quanto più tecnicamente raffinata, tanto più lontana dalle contraddizioni reali di una società, le cui istituzioni ne costituivano e ne costituiscono, tuttavia, il fondamento e l'oggetto di indagine. Né sarebbe possibile sottovalutare l'influenza avuta dalla esperienza costituente, per la prima volta dispiegatasi integralmente nella nostra storia unitaria; né, sul piano culturale, l'influenza di certe tesi, almeno, del marxismo, che hanno preso a circolare in Italia tra gli uomini di pensiero delle più varie convinzioni politiche e ideologiche, specialmente attraverso la elaborazione datane da Antonio Gramsci, proprio con particolare riferimento ai rapporti Stato-società[9].

---

[7] Generalmente la distinzione tra i due concetti di Stato suole farsi risalire a A. AFFOLTER, *Zur Lehre von der Personlichkeit des Staates,* in *Arch. f. off. Recht*, 20, 1906, che se ne occupa peraltro ai soli fini del problema della personalità giuridica dello Stato (concludendo, com'è noto, con l'escluderne l'ammissibilità; ma un primo accenno, anche più esplicito, se ne rinviene già nello A. HAENEL, *Deutsches Staatsrecht*, I, Leipzig 1892 (Stato come *Gesamterscheinung* e Stato come insieme degli organi governativi, in contrapposto alla collettività dei sudditi). Meno noto è che anche il Romano in una prima fase del suo pensiero (S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, nel *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, V. E. Ordando (a cura di), I, Milano 1900, 118 ss. e 145 ss.) ebbe ad intuire la necessità logica della distinzione per affermare la «personalità di tutto quel complesso di istituti, di uffici, di funzionari, che noi con vocabolo comprensivo, abbiamo chiamato Stato», avvertendo come tale concetto, più ristretto, si differenzi da quello dello Stato, «complessivamente considerato»: nel quale rientrano allora diverse personalità, tra cui, appunto, quella formata «dal complesso di uffici che fanno parte della amministrazione diretta, che si suol chiamare anche Stato, semplicemente ...» (dove, peraltro, il Romano sembra piuttosto limitare la nozione di Stato in senso stretto al solo apparato amministrativo, escludendone, inesattamente, lo Stato-legislatore). Nel corso della dottrina successiva, fino a quella più recente, la distinzione riappare con maggiore evidenza e ricchezza di sviluppi, ma – come si è avvertito nel testo – sotto forme molteplici e diverse, in funzione della varietà dei criteri metodologici. Schematicamente, e restando entro il campo delle scienze giuridiche strettamente intese, troviamo, infatti: 1) teorie che affermano esplicitamente la distinzione tra lo Stato-persona e lo Stato come ordinamento (Somlò, Wenzel, Cammarata, Wolff, Quadri, e ora da noi, Balladore Paldieri); 2) teorie che presentano piuttosto la distinzione tra lo Stato (sia o non persona giuridica) e l'ordinamento giuridico s'intende, statale, ma non identificato con lo Stato in senso largo (Burckhardt); 3) teorie che distinguono lo Stato come fenomeno complessivo dallo Stato come persona reale, ed eventualmente giuridica (Donati),ovvero lo Stato come persona giuridica dall'ente reale sottostante (Esposito con riferimento allo Stato e alla nazione italiana); 4) teorie in cui la distinzione è piuttosto presupposta, talvolta esplicitamente (DUGUIT, designando con la parola Stato così i detentori del potere politico, come l'intera società umana caratterizzata dalla interna differenziazione tra governanti e governati), sia, più spesso, implicitamente (Seydel, Bornhak e in genere le concezioni che identificano lo Stato con il principe o con i governanti; si pensi anche, sotto un ben diverso profilo, naturalmente, alla distinzione, che corre attraverso tutta la dottrina francese moderna, tra lo Stato e la nazione). Cfr. da ultimo, nella dottrina italiana, la perspicua e precisa impostazione di C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi ec. giur. della Fac. di Giur. dell'Università di Cagliari*, XXXVI, 1953.

[8] Cfr., per esempio, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1953; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952, *passim*.

[9] Sul punto, cfr. V. CRISAFULLI, *Stato e società nel pensiero di Gramsci*, in *Società*, VII, 1951, 4.

4. Segue: varie accezioni del concetto di sovranità

Dovrebbe essere chiaro fin d'ora come la differenziazione di due concetti di Stato implichi certe necessarie conseguenze in ordine al problema, che qui interessa, della sovranità popolare. In sostanza, è tutta la teorica della cosiddetta «corporazione statale» che viene posta in crisi, e con essa anche il vecchio «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato. Quando, infatti, lo Stato si intenda in senso largo, come Stato-comunità, il popolo può apparirci ancora, sì, quale «elemento costitutivo» dello Stato medesimo, parte integrante, quindi, di esso, nel quale in certo senso si compenetra e si confonde; non più, viceversa, quando dello Stato si parli nel senso più ristretto e specifico, dianzi precisato (Stato-governo o Stato-soggetto), poiché, in tal caso il popolo si pone, invece, come collettività di soggetti esterna allo Stato, destinataria degli atti di esercizio della potestà di governo, nelle sue diverse manifestazioni, e – modernamente – attiva, a sua volta, nei confronti dello Stato (sui cui indirizzi, infatti, può in vari modi influire, talora anche con efficacia decisiva), o addirittura capace, in determinati ordinamenti, di esercitare essa stessa direttamente la suprema potestà di governo.

Di qui l'equivoco insito nel «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, quale appare nelle sue più comuni formulazioni; ulteriormente complicato, per giunta, dalla stessa equivocità del termine sovranità: con il quale, com'è noto, ora si intende esprimere la potestà di governo, che sarebbe appunto sovrana nel senso di suprema, ora invece la originarietà dell'ordinamento giuridico statale (e perciò, in breve: ora la qualifica di una potestà, ed ellitticamente questa stessa potestà, ora la qualifica di un ordinamento).

Infatti, quando si afferma il tradizionale principio della sovranità dello Stato, a quale concetto di Stato si vuole riferirsi ed in qual senso si assume a sua volta il concetto di sovranità? Sovrano, ed anzi solo ed esclusivo sovrano, sarebbe lo Stato-governo, oppure lo Stato come fenomeno complessivo, come popolo politicamente organizzato? (Nella quale seconda ipotesi, si badi, resterebbe ulteriormente da chiarire se sovranità stia semplicemente a significare originarietà dell'ordinamento rispettivo, oppure la potestà spettante alla comunità statale tutta intera: che sono ancora due cose ben diverse e niente affatto legate tra loro). In definitiva, stando alle applicazioni pratiche e alle conclusioni cui generalmente si perviene, non vi ha dubbio che lo Stato sovrano sia, nella dottrina tradizionale, lo Stato-persona o Stato-governo, la sovranità intendendosi allora nel senso di potestà suprema di governo[10]: anzi, è proprio questa una delle ragioni solitamente addotte a giustificazione del «dogma», che, cioè, essendo la sovranità, in tale accezione, una potestà giuridica, essa abbisogna di un soggetto cui riferirsi e questo non può dunque essere che il soggetto Stato, la persona statale (ossia lo Stato-governo, precisamente). Ma, nella dottrina corrente, mancando la distinzione tra i due concetti e i rispettivi fenomeni reali compresi entrambi sotto il nome di Stato, si opera poi ad ogni passo uno scambio per cui il «dogma» si riferisce, bensì, in ultima analisi, allo Stato-governo, ma viene altresì riferito verbalmente, al tempo stesso, anche allo Stato-comunità, quindi al popolo, che sarebbe appunto sovrano in quanto organizzato a Stato, ossia in quanto identificato *tout court* con lo Stato; gli attributi, che spettano in realtà alla persona statale, divengono allora attributi del fenomeno statale complessivo, della «corporazione» statale tutta intera; così come gli interessi generali della collettività sono ipostatizzati negli interessi della persona statale, e viceversa gli interessi propri di questa altrettanto dommaticamente identificati con gli interessi generali, anzi con l'interesse generale.

[10] La sovranità, riferita deliberatamente e con piena consapevolezza critica delle incertezze concettuali e lessicali accennate nel testo, allo Stato in senso largo, deve invece correttamente intendersi come equivalente di originarietà ossia come una qualifica dell'ordinamento giuridico statale complessivo (assumendo l'ordinamento in senso normativistico).

5. Esame dell'art. 1, secondo comma, della Costituzione vigente: efficacia normativa di tale disposizione

Le succinte considerazioni che precedono non portano, ovviamente, ad escludere il concetto della sovranità dello Stato o ad affermare che sovrano sia soltanto e necessariamente il popolo; né questo era o poteva comunque esserne l'intento. Il principio della sovranità popolare, come principio di diritto positivo, può infatti essere accolto in determinati ordinamenti, e restare viceversa assente da altri ordinamenti; così come, dal canto suo, lo stesso principio della sovranità dello Stato, presupponendo necessariamente che lo Stato sia persona giuridica, può valere in certi casi, e non anche in altri (non vale, per esempio, nel diritto pubblico britannico). Quanto si è andato osservando fin qui giova semplicemente a sgombrare il terreno dell'indagine da un pregiudizio, poiché tale è indubbiamente il famoso «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato: storicamente condizionato al dato di ordinamenti positivi di un certo tipo; quindi, sprovvisto di qualsiasi pretesa validità universale; equivoco e contradittorio in sé stesso, quando si rifletta alla duplice accezione del nome Stato e ai vari significati del concetto di sovranità.

L'esame del problema può e deve pertanto essere ripreso sulla scorta del nostro diritto vigente, senza lasciarsi intimidire da una tradizione dottrinale, certamente autorevole, ma formatasi e sviluppatasi muovendo dal dato di altri, diversi, ordinamenti. E l'esame del problema non può non partire dalla disposizione della seconda parte dell'art. 1 della Costituzione, che troppo spesso invece viene superficialmente relegata tra le vuote enunciazioni rettoriche.

Non sembra, invece, corretto il metodo di svuotare di contenuto normativo una disposizione costituzionale, senza prima essersi seriamente impegnati nel tentativo di riconoscerle viceversa un senso preciso e una concreta rilevanza giuridica. La Costituzione è una legge, un atto normativo; si deve perciò presumere in partenza che tutte le sue disposizioni pongano norme giuridiche, e non all'opposto che siano formule puramente moralistiche, didascaliche e decorative. Relegare nel limbo la disposizione del secondo comma dell'art. 1, si potrebbe dunque soltanto in estrema ipotesi, qualora un'attenta indagine avesse dovuto convincere l'interprete della impossibilità di attribuirle un contenuto giuridico normativo.

AI riguardo, deve preliminarmente osservarsi che il dubbio potrebbe, in ipotesi, essere giustificato, se la disposizione in oggetto fosse una disposizione isolata: staccata, per dir così, dal sistema costituzionale; priva di conseguenze giuridiche e di nessi con istituti e norme di diritto positivo, o peggio ancora, contrastante addirittura (non già con un preteso «dogma», di cui si tratta invece di dimostrare la validità) ma con altre disposizioni, sicuramente normative, del medesimo testo costituzionale, da palesarsi *prima facie* insuscettibile di spiegare quell'efficacia regolante, che, in modi e con effetti diversi, è tuttavia necessariamente propria di ogni norma giuridica.

Ma nulla di tutto questo può dirsi per il secondo comma dell'art. 1. La formulazione testuale ne è, viceversa, compiuta e perspicua quanto e forse più di quella di tante altre disposizioni generali enuncianti norme-principio. Non si esaurisce in una retorica affermazione di sovranità popolare, ma si sofferma a precisare, alludendo e alla spettanza e all'esercizio della sovranità e determinando anche le forme e i limiti di tale esercizio: con linguaggio univoco e tecnicamente corretto. D'altro canto, la disposizione del secondo comma si integra perfettamente con quella del primo comma del medesimo art. 1: la definizione della forma di governo italiana risulta, nei suoi tratti essenziali, dall'intero contesto dell'art. 1. Repubblica: e questa non è una definizione dottrinale, che non implicherebbe, com'è noto, alcun carattere vincolante per l'interprete, ma ricognizione riassuntiva dell'ordinamento positivo instaurato per effetto del referendum istituzionale del 2 giugno e compiutamente disciplinato dalla Costituzione; forma di governo repubblicana, dunque, sottratta perfino alla revisione costituzionale (art. 139). Repubblica democratica, fondata sul lavoro: ecco altrettante determinazioni, anche queste niente affatto teoretiche, ma concretamente organizzative e alle quali corrispondono coerenti sviluppi istituzionali e normativi; segue, infine, nel secondo comma, l'indicazione del soggetto cui la suprema potestà di governo spetta nella titolarità e nell'esercizio, ciò che implica al tempo stesso un'ulteriore determinazione organizzativa, relativa appunto ai rapporti tra Stato-soggetto

e popolo. Insomma, nelle due parti, tra loro complementari, dell'art. 1 è tassativamente definita la struttura essenziale della Repubblica italiana, sia per quanto attiene al regime economico-politico (fondata sul lavoro, democratica), sia per quanto attiene più specialmente alla forma di governo (repubblicana, democratica, fondata sulla sovranità popolare). Né va dimenticato, inoltre, che tutta una serie di disposizioni e di istituti costituzionali specifici si collegano a loro volta a tali principi fondamentali organizzativi, svolgendone le conseguenze implicite e ricevendone inversamente impronta e criterio ispiratore: dagli istituti rappresentativi, a quelli di democrazia diretta (referendum abrogativo e referendum di approvazione; referendum consultivo in materia di ordinamento degli enti locali); ampie libertà politiche dei cittadini, sia come singoli sia raggruppati in partiti ed altre associazioni volontarie di varia natura; garanzie di eguaglianza sostanziale e di sicurezza sociale per i lavoratori, ecc.

In particolare, per quanto più propriamente si riferisce al principio della sovranità popolare, esso determina, nel sistema delineato nel testo costituzionale (anche prescindendo ora dagli sviluppi relativi ai partiti politici e a certe libertà politiche o politicamente rilevanti, che non sono necessariamente in funzione del principio stesso, pur ricollegandovisi in qualche modo, almeno indirettamente), l'accoglimento degli accennati istituti di democrazia diretta, concretantisi nei diversi tipi di referendum. Al nesso tra tali istituti e il principio della sovranità popolare si è già accennato, di passaggio, proprio all'inizio di questi appunti, e su di esso si dovrà ancora tornare più oltre (infra, n. 14); ma è necessario mettere bene in chiaro fin da questo momento, ai fini di una esatta valutazione dell'ordinamento costituzionale italiano, che da un lato, le varie specie di referendum non esauriscono, a rigor di termini, le possibilità di pratica attuazione della sovranità popolare, potendovi essere anche istituti diversi svolgenti analoga funzione (la revoca degli eletti, per esempio, ad istanza di un certo numero di elettori, oppure lo scioglimento delle assemblee a richiesta popolare); e, d'altro lato, che decisiva non è tanto la circostanza formale della presenza o meno di qualche forma di consultazione popolare diretta rientrante nello schema generale del *referendum*, quanto piuttosto il grado qualitativo e l'intensità di tale consultazione in un dato sistema costituzionale, nei confronti con le manifestazioni di volontà dello Stato-persona. Il referendum, cioè, in tanto deve essere messo in correlazione con il principio della sovranità popolare, rivelandone o confermandone l'accoglimento in sede di diritto positivo, in quanto attraverso di esso il popolo sia posto in grado di esprimere, nell'ambito dell'ordinamento dato, una volontà preminente, alla quale sia dunque attribuita efficacia prevalente su ogni altra e in ultima analisi decisiva. Questi caratteri, precisamente, sono propri, nella nostra Costituzione, del referendum abrogativo, del referendum di approvazione per le leggi costituzionali, e in parte dello stesso referendum consultivo di cui all'art. 132.

La disposizione del secondo comma dell'art. 1 si presenta perciò, già ad un primo esame, per la sua formulazione, per la sua connessione sistematica con le altre proposizioni dello stesso articolo, per le conseguenze che ne discendono nel sistema, come una disposizione di principio avente un preciso contenuto normativo.

6. Segue: interpretazione della norma: sovranità come potestà di governo, sua spettanza al popolo come universalità dei cittadini viventi

Procedendo per gradi, cercheremo di fissare, nella interpretazione di tale disposizione, una serie di punti fermi, cominciando da quei pochi in ordine a cui già si sono delineate in dottrina, sia pure per accenno, posizioni abbastanza sicure o sui quali sembra comunque più agevole raccogliere il consenso degli studiosi; per giungere via via a conclusioni meno ovvie e notevolmente divergenti dalla opinione comune: le sole tuttavia, che ci sembrino scaturire legittimamente da una spassionata esegesi del testo costituzionale, nel quadro delle considerazioni preliminari, di ordine più generale, accennate nei paragrafi precedenti.

1) Sembra certo, in primo luogo, che, nell'art. 1, la sovranità è intesa nel senso di suprema potestà di governo, e non di originarietà dell'ordinamento. L'art. 1 non si occupa di definire i caratteri dell'ordinamento giuridico statale, in astratto (cosa che sarebbe stata, del resto, del tutto inutile e fuori

luogo in un testo legislativo); ma di definire, in concreto, la forma di governo e il rapporto fondamentale Stato-società nella Repubblica italiana; la sovranità, di cui in esso si parla e che viene attribuita al popolo, non può essere perciò – letteralmente e logicamente – che la sovranità come potestà, spettante appunto a uno o più soggetti determinati.

2) In secondo luogo, come è stato ben rilevato in dottrina[11], l'art. 1 non indica nel suo secondo comma il popolo come fonte di instaurazione dell'ordinamento statale: non si riferisce alla fonte storica o ideale del potere, ma bensì alla effettiva titolarità e all'effettivo esercizio del potere medesimo. Non dice, infatti, che la sovranità emana dal popolo, ma che appartiene al popolo, «che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», come un potere costituito, dunque, e non già come un potere costituente o comunque preesistente all'ordinamento positivo.

3) L'art. 1 attribuisce la sovranità, così intesa, al popolo; e poiché, come si è rilevato in precedenza, il popolo non è lo Stato, quando questo venga in considerazione come soggetto governante, ma sta con esso in un certo rapporto che può genericamente dirsi di rappresentanza e che varia nella sua specifica configurazione col variare degli ordinamenti giuridici (infra, nn. 15 e 16), si rende ormai superfluo indugiare oltre a confutare gli indirizzi teorici per i quali la formula dell'art. 1, seconda parte, significherebbe null'altro che sovranità dello Stato.

4) Può aggiungersi, proseguendo nell'indagine, che l'art. 1 riferisce la sovranità al popolo, e non alla nazione, che pure è concetto e parola di antica tradizione in Italia (mentre della nazione si parla in altri luoghi della Costituzione: art. 9, secondo comma; art. 67; art. 98; v. anche, per il concetto degli interessi nazionali, l'art. 117, prima parte). È noto come, per talune concezioni dottrinali, la sovranità nazionale sia cosa distinta e diversa dalla sovranità popolare, così come spesso per nazione si intende un'entità diversa dal popolo, di carattere organicistico e sociologico ovvero di carattere trascendente e idealistico. A nostro avviso, la nazione si risolve giuridicamente, di regola, nel popolo, come generazione attuale dei cittadini, e sovranità nazionale significa perciò, concretamente, sovranità popolare; senza escludere peraltro che, talora, nel linguaggio politico e giuridico si voglia alludere piuttosto, parlando di interessi nazionali, di volontà nazionale e simili, a quel che di permanente e di unitario vi ha al fondo della collettività popolare[12]. Preferiamo tuttavia astenerci in questa sede, per maggiore semplicità di esposizione, dall'affrontare di proposito il problema, limitandoci ad osservare che è comunque da escludere che l'art. 1 della Costituzione, affermando l'appartenenza della sovranità al popolo, intenda riferirsi a un'astratta sovranità nazionale, intesa come «volontà generale unanime» di «adesione»[13], o ad una illimitata potestà di fatto della nazione, intesa quale ente reale, trascendente il dato immediato del popolo come collettività di soggetti viventi[14]. Gli stessi rilievi accennati qui

---

[11] C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rass. di dir. pubbl*., III, I, 1948 ed ora nel volume *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954.

[12] In questo senso riteniamo che la parola «nazione» sia appunto adoperata in alcune disposizioni del testo costituzionale vigente: art. 9, secondo comma («patrimonio storico e artistico della nazione»); art. 87, primo comma (il Presidente della Repubblica «rappresenta l'unità nazionale»); art. 98, primo comma («i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione» -: escludendosi, cioè, che possano servire invece gli interessi di una classe o di un partito). Nell'art. 67, viceversa, «nazione» deve intendersi come sinonimo di «popolo», se si vuol dare un senso accettabile alla norma, che istituisce il rapporto rappresentativo non tra gli eletti e il corpo elettorale, ma tra gli eletti e il popolo (inteso appunto come la nazione concretamente vivente). Secondo il Lavagna invece, nella terminologia della Costituzione, l'espressione «nazione» starebbe sempre ad indicare il popolo. In proposito cfr. anche oltre nel testo e in nota 13.

[13] Secondo la nota concezione di Hauriou (cfr. specialmente M. HAURIOU, *La souveraineté nationale*, Paris, 1912).

[14] Secondo la concezione sostenuta dall'Esposito, sulla base però dell'ordinamento italiano anteriore [cfr. specialmente C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione Italiana*, in *Arch. di dir. pubbl.*, II, 1937, 2-3). Del resto, a giudicare dagli accenni contenuti nello scritto più recente citato qui sopra alla nota (10), sembra che oggi, movendo dal dato delb nuova Costituzione, questo stesso Autore consenta, invece, nella tesi, delineata nel testo, della sovranità spettante proprio al popolo come insieme dei cittadini viventi. Nel medesimo senso, cfr. decisamente V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Padova 1952, 133 ss. e C. LAVAGNA, *op. loc. cit*., IV, specialmente 54. Analoga sembra l'opinione espressa da C. MORTATI, *La Costituente*, Roma 1945, 40 ss., criticando acutamente il principio della sovranità nazionale, quando

sopra, al punto 2), concorrono viceversa univocamente a concludere che, nel secondo comma dell'art. 1, sovranità popolare significa concretamente spettanza del potere supremo al popolo, al popolo vivente, risultante dal complesso dei soggetti che l'ordinamento considera appartenenti allo Stato ossia suoi cittadini [il popolo come «universalità dei cittadini», secondo la felice espressione, a suo luogo ricordata, della Costituzione francese del 1848[15]]: giacché non si tratta di designare, appunto, la fonte ideale del potere, ma di stabilire a chi spetti la titolarità e l'esercizio del potere supremo; non di affermare un generico consenso fondamentale della nazione al regime, ma di affermare bensì il diritto di tutti i cittadini a concorrere, direttamente o indirettamente, attraverso l'esercizio di poteri, diritti e libertà ad essi spettanti, a formare la volontà suprema governante nella Repubblica Italiana.

7. Critica delle dottrine che configurano il popolo come organo dello Stato: il popolo non è organo dello Stato e non s'identifica con il corpo elettorale

Ma, si obietta solitamente, il popolo, come tale, non è soggetto, e pertanto non può assumersi a titolare di una potestà giuridica; è soltanto nello Stato, che il popolo trova la sua espressione unitaria e la sua personificazione giuridica. L'argomento che, tra l'altro, come si è a suo luogo rilevato, è uno dei pochissimi con cui si cerchi dalla corrente dottrina di puntellare il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, conduce poi i propri sostenitori o alla generica posizione di rifiuto aprioristico di qualsiasi rilevanza giuridica dell'art. 1, seconda parte, (posizione che può ritenersi sufficientemente confutata nel corso delle considerazioni svolte nelle pagine precedenti), ovvero a più sottili sforzi interpretativi, in conseguenza dei quali la formula del secondo comma dell'art. 1 vorrebbe dire semplicemente che sovrano è lo Stato, ma «nel suo organo popolo», indicando cioè la posizione di preminenza che spetta al popolo tra gli altri organi costituzionali[16]. Soluzione, peraltro, anch'essa

---

sia costruito «sulla base di una inammissibile entificazione della nazione» ed in contrapposizione con quello della sovranità popolare (inteso, invece, come esplicazione e completamento di quest'ultima, servirebbe, secondo l'A., a mettere in rilievo talune esigenze implicite nella sovranità popolare ed anzitutto quella «dell'esistenza di un fattore spirituale di aggregazione, che nel mondo moderno è offerto dal modo nazionale», ecc.). Cfr. anche, C. MORTATI, *Istituzioni*, *cit.*, 42 (intendendo il popolo, nella sua figura di elemento o presupposto dello Stato, come insieme dei cittadini), 66 ss. (escludendo che soggetto reale da porre a fondamento dello Stato sia la nazione e richiamandosi, invece, «ad una comunità sociale ordinata intorno a gruppi formati nel suo seno, portatori di una ideologia politica(...) e forniti di una capacità di azione, di un'effettività di potere capace di ottenere un'obbedienza media da parte dei cittadini»). Per la inesatta riduzione, però, del popolo, inteso quale potere costituito, ed anzi addirittura quale organo dello Stato-soggetto, al corpo elettorale (C. MORTATI, *Istituzioni*, *cit.*, 202 ss.) v. oltre nel testo e in nota 17. Per quanto riguarda poi il concetto qui accolto del popolo come complesso dei cittadini viventi, v. in senso contrario le considerazioni, sottili ma non persuasive, del P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948, 92 ss., riallacciandosi in sostanza alla diffusa concezione (Ranelletti eRomano) secondo la quale il popolo comprenderebbe in sé sia gli individui attualmente viventi, sia quelli vissuti in passato, sia quelli che saranno per vivere in futuro, restando il medesimo pur nel variare incessante dei suoi componenti. Non si vuol negare qui che il concetto astratto di popolo permanga unitario nell'avvicendarsi delle persone fisiche che ne fanno parte; e nemmeno che, procedendo su questa linea di astrazione, in esso rientrino le generazioni passate e quelle avvenire. Si osserva peraltro che, quando dall'astratto si passa al concreto, come necessariamente avviene ogni volta in cui si tratti di libertà, poteri, manifestazioni di volontà, decisioni «del popolo», i morti e i non ancora nati, ovviamente, non vengono in considerazione; o in altri termini ci si deve allora riferire al popolo come complesso di cittadini viventi (ossia, per ripetere le parole dello stesso Virga, al popolo «in senso stretto»). È questa, del resto, la concezione prevalente in dottrina, anche se, talvolta, con riferimento all'insieme degli individui sottoposti alla potestà dello Stato (Laband, Jellinek, Devalles),altre volte in vece, come sembra preferibile, all'insieme dei cittadini, ossia degli individui appartenenti allo Stato (Orlando, Kelsen). In quest'ultimo senso cfr. anche, con le precisazioni che si sono specificate, gli scritti, qui sopra ricordati, del Mortati, del Lavagna, dello Zangara.

[15] Cfr. anche l'art. 7 della Costituzione francese del 1793: «Il popolo sovrano è l'universalità dei cittadini francesi».

[16] L'opinione che si critica nel testo è largamente diffusa nella nostra dottrina, sebbene attraverso varie formulazioni. Quella che si riferisce qui sopra testualmente, e che vorrebbe rappresentare l'estremo tentativo di uscire dal vago e dal generico, mantenendo fermo il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, pur conciliandolo con quanto è espressamente scritto nella seconda parte dell'art. 1 della Costituzione, si trova in A. M. OFFIDANI, *La capacità elettorale*

inaccettabile, e del resto già sufficientemente bizantina e contorta per non destare, anche a prima vista, seri dubbi e perplessità. Ed infatti: anzitutto, l'art. 1 della Costituzione non si occupa affatto degli organi dello Stato, né la sua dizione mostra comunque di riferirsi alla preminenza di un organo determinato; oggetto della norma della seconda parte dell'art. 1 è viceversa, chiarissimamente, come si è in precedenza rilevato, la posizione del popolo nell'ordinamento statale complessivo, e più particolarmente la spettanza della sovranità, in perfetta coerenza sistematica con le altre parti del medesimo art. 1 che tendono tutte a precisare la forma di governo repubblicana nei suoi elementi essenziali e indefettibili. In secondo luogo, l'uso della espressione «appartiene», riferita alla sovranità nei confronti del popolo, sarebbe, oltre tutto, grossolanamente improprio, ove al popolo-organo il testo costituzionale avesse voluto alludere, giacché, nella interpretazione che qui si critica, la sovranità apparterrebbe allo Stato, e il preteso organo popolo ne avrebbe soltanto l'esercizio (com'è appunto, notoriamente, per la dottrina comune, il caso degli organi). Infine, e da un punto di vista più generale, deve rilevarsi che di organo statale potrebbe, semmai, parlarsi a proposito del corpo elettorale, e non già del popolo: giacché, sia che esso venga considerato, secondo la dottrina tradizionale e sopra a suo luogo criticata, «elemento costitutivo», elemento personale, della persona statale, sia che venga invece inteso, come sembra più esatto, come la collettività di soggetti raccolta attorno allo Stato-soggetto, non si vede proprio a prezzo di quali contorsioni logiche del tutto gratuite una tale entità (che è poi, in fin dei conti,]a sostanza viva ed ultima del fenomeno statale) possa poi ridursi ad essere, contemporaneamente, un semplice organo, fra i tanti, dello Stato-soggetto, una delle sue parti integranti, cioè: una tra le minori istituzioni particolari in cui essa si articola e del cui insieme risulta.

Ma il fatto è che, quando si definisce il popolo organo dello Stato, si scambia comunemente il popolo con il corpo elettorale, e si intende in realtà riferirsi precisamente a quest'ultimo; ed è generalmente noto, del resto, che l'identificazione (esplicita o più spesso implicita, quasi inavvertita) di popolo e corpo elettorale è molto diffusa nella dottrina, specie in tema di rappresentanza politica. L'equivoco trae indubbiamente origine dagli stessi testi costituzionali, che, fin dagli albori dello Stato moderno, riferiscono la rappresentanza politica al popolo o alla nazione, organizzandola peraltro, in concreto, in rapporto a una parte soltanto, che era inizialmente una minima parte, del popolo, vale a dire appunto al corpo elettorale, formato dei soli «cittadini attivi» secondo l'espressione famosa del Sieyés. Se si guarda agli ordinamenti costituzionali ottocenteschi, ad esempio, balza chiaramente in evidenza che, in essi, il popolo o la nazione si risolvevano in fin dei conti nel mero paese legale, e magari in un microscopico paese legale. Sta qui, a nostro avviso, uno degli elementi di finzione insiti nella teoria della rappresentanza politica: finzione che va attenuandosi, naturalmente, con il progressivo estendersi del suffragio, sino agli ordinamenti contemporanei a suffragio universale, in cui i diritti politici spettano indiscriminatamente a tutti i cittadini naturalmente capaci; ma senza scomparire mai del tutto, poiché, per quanto larga possa essere la composizione del corpo elettorale, resta pur sempre inevitabile un certo divario, sia pure ridotto al minimo, tra esso e il popolo tutto intero. Il collegamento tra popolo e corpo elettorale è assicurato d'altronde, negli ordinamenti più recenti e in quello italiano vigente in particolare, dal fatto che la sola condizione richiesta per essere elettori consiste nella maggiore età, di guisa che il corpo elettorale si configura come un corpo aperto ed in continua evoluzione; ed è ulteriormente rafforzato dai partiti politici, i quali, riunendo assieme nelle rispettive organizzazioni elettori e non elettori, sono strumento importantissimo di partecipazione attiva alla vita politica di tutti i cittadini, compresi quelli minori di età o comunque esclusi dal corpo elettorale.

Resta fermo, tuttavia, che il corpo elettorale, a rigor di termini, non è il popolo, neanche nei sistemi democraticamente più larghi; e pertanto il problema del rapporto tra i due termini si pone pur sempre, necessariamente, all'attenzione del giurista. Né sono mancati, in dottrina, tentativi di soluzione di tale

---

politica, Torino 1953, ed è anticipata, sia pure con contorni più sfumati, da P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Palermo 1950, 18 ss.

problema: ora, costruendosi il corpo elettorale come organo rappresentativo del popolo o della nazione, ora definendosi gli elettori «i primi e necessari rappresentanti della nazione». Ma bisogna aggiungere, per la verità, che manca generalmente un serio impegno di approfondimento critico del problema[17], che viene anzi il più delle volte addirittura ignorato o sottaciuto, come allorché si parla indifferentemente di «popolo o corpo elettorale» oppure del «popolo, organizzato come corpo elettorale», e via dicendo. Ed è oggi autorevolmente sostenuta l'opinione che il corpo elettorale sia popolo organizzato in corpo collegiale, raccogliente la totalità dei cittadini attivi nello Stato, e che non possano intercorrere rapporti tra il corpo elettorale e il popolo come insieme dei cittadini sforniti del diritto elettorale, poiché il popolo, così inteso, non avrebbe alcun rilievo giuridico come entità a sé[18].

Ora, ai fini della presente ricerca, interessa soprattutto mettere in evidenza che, essendo i due concetti, come i rispettivi fenomeni reali tra loro distinti e non coincidenti, il riferimento fatto dalla seconda parte dell'art. 1 della Costituzione al popolo non può, comunque, significare riferimento al corpo elettorale. *Ad abundantiam*, potrà forse essere utile aggiungere un ulteriore chiarimento, nel senso che neanche il corpo elettorale (pur tenuto correttamente distinto dal popolo) è suscettibile di configurarsi quale organo dello Stato.

8. Segue: neanche il corpo elettorale può configurarsi come organo dello Stato-soggetto

Per quanto concerne il primo punto, la contraria opinione, qui sopra ricordata, per cui il popolo avrebbe rilevanza giuridica soltanto in quanto organizzato in corpo elettorale, è palesemente in contrasto con taluni dati elementari del nostro ordinamento costituzionale: riconoscimento di determinati diritti politici diversi dal diritto elettorale ai cittadini in genere, e non ai soli elettori (diritto di associarsi in partiti politici, «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» – art. 49; diritto di petizione – art. 50); riconoscimento altresì, anche qui ai cittadini in genere, di certe altre libertà fondamentali, le quali, pur essendo tradizionalmente inquadrate nello stesso testo costituzionale tra le libertà civili, hanno tuttavia rilevanza propriamente politica e sono funzionalmente collegate con i diritti politici in senso stretto (*infra*, n. 12). Per quanto concerne, invece, il secondo punto (se il corpo elettorale possa, a sua volta, qualificarsi organo dello Stato), è stato già ottimamente osservato in dottrina[19] che «ciò che si vuole, attraverso alle elezioni, è proprio che alcuni elementi dell'organizzazione statale (in ispecie le Camere rappresentative) siano formati ad opera del popolo, considerato come contrapposto alla organizzazione statale, che lo Stato cioè riceva almeno in parte la sua organizzazione dal di fuori, ad opera della volontà di un soggetto estraneo». È vero, bensì, che potrebbe astrattamente obiettarsi come nulla vieti che tale scopo essenziale della rappresentanza politica sia invece raggiunto attraverso la predisposizione di uno speciale organo, formato dalla collettività dei cittadini dotati del diritto elettorale, realizzandosi, così, l'esigenza che lo Stato riceva direttiva dal popolo, dal di dentro, anziché dall'esterno; attraverso la competenza di un organo, anziché attraverso manifestazioni di volontà di un soggetto estraneo. Ma resta innegabile, a nostro avviso, che la costruzione più lineare e più strettamente aderente alle esigenze reali della rappresentanza politica, è precisamente quella che colloca il corpo elettorale esternamente allo Stato-soggetto, quale mezzo tecnico attraverso cui il popolo è abilitato a imprimere direttiva e impulso all'azione dello Stato, costituendone addirittura esso stesso (come appunto nel caso delle elezioni) uno o più organi essenziali. Si aggiunga che, ravvisando nel corpo elettorale un organo statale, si è poi costretti a complicare macchinosamente il sistema rappresentativo, poiché

[17] Si vedano però, nella dottrina più recente, gli interessanti svolgimenti di C. MORTATI, *Istituzioni*, *cit*., 202 ss. e di V. ZANGARA, *Configurazione giuridica dell'elettorato politico attivo*, in *Studi in memoria di Luigi Rossi,* Milano, 1954, 63 ss.

[18] Così, C. MORTATI, *Istituzioni*, *cit*., 255.

[19] G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 76 ss.

sarebbe necessario – accanto ed oltre al rapporto di rappresentanza tra il corpo elettorale e gli altri organi comunemente detti rappresentativi – stabilire poi un ulteriore rapporto di rappresentanza tra il preteso organo dello Stato, corpo elettorale, e il popolo. Ciò che sarebbe, oltre tutto, in contrasto con il diritto positivo, che istituisce il rapporto rappresentativo direttamente tra organi elettivi e popolo (anzi, testualmente, tra i titolari di detti organi e «la nazione»: art. 67 Costituzione; v. anche, per l'ordinamento anteriore l'art. 41 dello Statuto), e non già affatto tra organi elettivi e corpo elettorale; mentre il rapporto tra quest'ultimo e popolo, piuttosto che alla rappresentanza, si avvicina a sua volta al rapporto di organizzazione, il corpo elettorale configurandosi come lo strumento, creato dalla legge indipendentemente da qualsiasi intervento della volontà del preteso rappresentato, attraverso cui il popolo esplica determinate attività, che ad esso appunto vengono direttamente riferite.

Decisivo, infine, sembra l'argomento, già autorevolmente addotto in dottrina[20], che la funzione elettorale non è funzione statale, pur essendo funzione pubblica: l'interesse perseguito dal corpo elettorale non è un interesse dello Stato-soggetto, ma un interesse della collettività, del popolo, e ad un tempo un interesse proprio di ciascun elettore (l'interesse a che certi organi statali siano formati in modo da esprimere la volontà popolare o in altri termini l'interesse della collettività al proprio autogoverno politico). È vero, bensì, che alla funzione elettorale inerisce anche un interesse dello Stato-soggetto (alla regolare formazione e periodica rinnovazione di certi suoi organi, ossia alla compiutezza del proprio ordinamento organizzativo), ma questo è un interesse che si aggiunge a quello, fondamentale e primario, direttamente perseguito attraverso la funzione elettorale, restandone tuttavia ben distinto[21].

---

[20] Così anzitutto il Romano (cfr. la formulazione più recente del suo pensiero in materia in S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, 102 e 222), che conclude ravvisando nella funzione elettorale, l'autogoverno autarchia, realizzandosi, attraverso l'attività del corpo elettorale, l'autogoverno o l'autarchia della nazione e quindi dei singoli che ne fanno parte, i quali perseguono interessi propri, che li riguardano in quanto cittadini. Contro la possibilità di ricorrere qui al concetto dell'autarchia, vedi ora però le considerazioni di C. MORTATI, *Istituzioni*, *cit*., 225, muovendo dall'esatto rilievo che nella specie (e a differenza di quanto sarebbe necessario per aversi autarchia) manca un rapporto di subordinazione del corpo elettorale nei confronti dello Stato: l'obiezione ha un peso considerevole, sebbene non sembri distinguere a sufficienza tra l'interesse primario e fondamentale perseguito dal corpo elettorale (in relazione al quale, certamente, non può parlarsi di subordinazione allo Stato-oggetto) e l'interesse statale che ad esso si aggiunge, come è accennato nel testo (in relazione al quale, invece, potrebbe anche parlarsi di una posizione di superiorità dello Stato-soggetto). Analogamente al Romano escludeva pure che la funzione elettorale sia funzione statale, il E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Napoli 1922, 151 ss., giungendo alla conclusione, indubbiamente suggestiva, dell'elettorato come esercizio privato di pubbliche funzioni. Una teoria intermedia è ora autorevolmente sostenuta da C. MORTATI, *op. loc. cit*., distinguendo nel corpo elettorale una duplice figura, in relazione alle diverse attribuzioni che può essere chiamato ad esplicare, e precisamente: di organo dello Stato-soggetto, quando «appare come inserito nella struttura statale in quanto elemento necessario per la formazione degli organi statali o per la determinazione della loro volontà»; e viceversa, di «entità autonoma rispetto all'apparato statale», quando esplica attività «che o eccitano un'attività statale (...) o contraddicono e tendono a fare venir meno una decisione presa nell'esercizio dell'attività stessa» (l'esempio principale è, ovviamente, quello del *referendum* abrogativo). Tale concezione non sembra peraltro convincente, pur contenendo, con riferimento alla seconda ipotesi, un notevole e giusto riconoscimento della esteriorità del corpo elettorale rispetto alla persona statale e del contrapporsi anzi della volontà da esso manifestata a quella promanante dallo Stato attraverso i suoi organi. Sembra infatti (e tutte le considerazioni fatte nel testo vorrebbero darne dimostrazione) che, tra il caso del *referendum* abrogativo e quello dell'elezione, ad esempio, non corra più di una differenza quantitativa, di grado, ma non una diversità essenziale, che giustifichi lo sdoppiamento {invero, alquanto artificioso) del corpo elettorale in due distinte e diverse figure giuridiche. Sempre, che si tratti di elezione o d'iniziativa delle leggi o di *referendum*, il corpo elettorale è Io strumento attraverso cui si dà modo al popolo di esprimere delle volontà giuridicamente rilevanti, destinate ad operare, con varia efficacia ed intensità a secondo dei casi, nei confronti dello Stato-soggetto e dei suoi organi. Concorda sostanzialmente nella critica alla opinione del Mortati, anche il U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico*, *cit*., 68 ss., ma concludendo, all'apposto della tesi accolta in queste pagine, col riconoscere al corpo elettorale natura di organo dello Stato.

[21] In senso sostanzialmente conforme, v. già R. CARRÉDE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris 1922, II, 441 ss.; cfr. ora da noi, sia pure con qualche diversità di sviluppi, i rilievi dello V. ZANGARA, *Elettorato*, *cit*., 643 ss.

Può ritenersi pertanto, a conclusione, che il popolo come tale non è organo dello Stato né al concetto di organo intende riferirsi la seconda parte dell'art. 1 della Costituzione; che, d'altro lato, il popolo non si identifica con il corpo elettorale, e che comunque neppure il corpo elettorale si configura come organo dello Stato-soggetto. È escluso con ciò che la formula dell'art. 1 sia da intendersi come affermante semplicemente che sovrano sia lo Stato, nel suo organo popolo (o in altre parole, che il popolo, o peggio il corpo elettorale, sia l'organo supremo dello Stato). Il tentativo di riconoscere un qualche valore giuridico alla seconda parte dell'art. 1 della Costituzione, pur tenendo fermo il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato e in genere negando che il popolo abbia una propria rilevanza giuridica soggettiva, è quindi da considerarsi fallito.

9. [Ndr: titolo originario mancante]

Insufficiente sembra altresì – pur rappresentando indubbiamente un notevole passo avanti sulla via di una esatta sistemazione dommatica del sistema accolto nella vigente Costituzione – l'opinione, autorevolmente sostenuta[22], che intende la sovranità popolare come limitata all'esercizio della funzione elettorale e del referendum e perciò concorrente, in casi determinati, con la sovranità dello Stato. Contro tale opinione (alla quale va riconosciuto per prima cosa il merito di aver superato la pretesa difficoltà rappresentata dal non avere il popolo, come tale, una propria soggettività giuridica), non valgono certamente i vecchi e triti argomenti desunti dalla pretesa (e indimostrata) indivisibilità della sovranità, quanto piuttosto e semplicemente rilievi tratti dalla stessa dizione dell'art. 1, opportunamente inquadrato nell'intero complesso dei principi affermati dalla Costituzione.

Se il secondo comma dell'art. 1 avesse voluto esprimere soltanto che la sovranità, oltre che allo Stato-soggetto, spetta anche al popolo, avrebbe usato una formula ovviamente diversa (avrebbe detto, più o meno, che «il popolo esercita la sovranità nei casi e nelle forme stabilite dalla Costituzione»). Si pensi, a titolo di esempio, alla dizione impiegata all'art. 102, terzo comma, a proposito della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia, o anche alla dizione dell'art. 71, secondo comma, per l'iniziativa popolare delle leggi. Viceversa, l'art. 1, secondo comma, attribuisce senza mezzi termini la sovranità – la spettanza e l'esercizio della sovranità – al popolo, non come eccezione, ma come regola, né alcun accenno si rinviene nel testo costituzionale ad una concorrente (ed anzi, secondo la tesi criticata, prevalente) sovranità dello Stato-soggetto.

È vero che l'art. 1 rinvia, per l'esercizio della sovranità popolare, alle «forme» ed ai «limiti» della Costituzione. Ma, a ben guardare, tale richiamo risulta – anche testualmente – riferito all'esercizio, e non anche alla titolarità della suprema potestà di governo; né esso mostra di alludere esclusivamente alla funzione elettorale e al referendum (e neanche, più largamente, ad ogni caso di esercizio diretto della sovranità), rivolgendosi invece a precisare che la sovranità popolare è (come si è sopra rilevato) una sovranità costituita, svolgentesi cioè nell'ambito dell'ordinamento costituzionale positivo: sia in forma diretta, sia indirettamente attraverso l'apparato organizzativo dello Stato-soggetto. Questo propriamente vuol dire, e dice molto bene, la seconda parte dell'art. 1, affermando che la sovranità appartiene al popolo, e che questo la esercita «nelle forme e nei limiti della Costituzione». In parte, cioè, attraverso lo Stato-soggetto, che ha carattere rappresentativo del popolo (esercizio, dunque, indiretto della sovranità); in parte, invece, direttamente, attraverso la funzione elettorale, gli istituti detti infatti di democrazia diretta, e l'esplicazione delle libertà politiche e di talune libertà civili fondamentali da parte dei cittadini.

La concezione in esame, mentre dunque non è accettabile in sede di diritto positivo, sembra peraltro utilmente idonea a spiegare altri sistemi costituzionali, fondati viceversa sul principio della sovranità dello Stato o di altri soggetti diversi dal popolo, ma implicanti altresì – per ipotesi determinate, ed anzitutto di regola per la funzione elettorale – il concorso del popolo all'esercizio

[22] G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 76 ss.

della sovranità: non come organo tra gli altri organi dello Stato-persona, ma precisamente come collettività di soggetti distinta da questo ed esplicante in proprio nome certe manifestazioni della potestà di governo ad essa costituzionalmente attribuite.

10. Il popolo come figura giuridica soggettiva

Ma è ormai chiaro che il vecchio argomento, cui sopra si è fatto cenno, desunto dalla mancanza di soggettività del popolo come tale deve essere superato, se non si vuole restare impantanati su posizioni pregiudizialmente negative, contrarie all'esperienza storica degli istituti e incapaci, perciò, di dare soluzione adeguata, sul piano della ricostruzione giuridica, ai problemi posti dalla realtà dei moderni ordinamenti politici.

Intanto, sembra fuori dubbio – molto bene in rilievo da un acuto scrittore[23] – che il popolo sia comunque una tra le numerose e varie figure soggettive contenute nel testo costituzionale vigente. Con questo, non si afferma ancora, beninteso, né si intende doversi in conseguenza necessariamente dimostrare, che il popolo sia un vero e proprio soggetto giuridico, stante la diversità, anch'essa efficacemente sottolineata, tra il mero soggetto lessicale delle proposizioni normative (e tale è innegabilmente il popolo nella Costituzione italiana) e il soggetto delle norme giuridiche. Dire che il popolo è, nell'ordinamento costituzionale vigente, una figura giuridica soggettiva, dunque, non equivale affatto a dire che è un soggetto giuridico, d'accordo; ma rappresenta già un passo innanzi più che notevole verso un definitivo superamento delle tradizionali argomentazioni ed obiezioni. Tanto più, quando si avverta che il significato che giustamente si è ritenuto di attribuire, nella ricordata concezione, alle figure giuridiche soggettive non si risolve in quello puramente e semplicemente lessicale, ma è già un significato intermedio tra quello lessicale e «quello che potrà essere ottenuto attraverso una ulteriore e più rigorosa traduzione in termini dommatici»[24].

In sede di teoria generale, e con riferimento perciò ben più largo che al solo diritto costituzionale italiano vigente, le figure giuridiche soggettive sono state d'altronde esattamente definite come «centri di riferimento, in quanto ricevono una qualificazione giuridica soggettiva»[25]. E tali sono certamente, nel testo costituzionale, le collettività, ossia pluralità di individui presi e considerati, dalla norma, nel loro insieme; che poi tra queste collettività, il primo posto spetti precisamente al popolo, è altrettanto certo, in presenza dell'art. 1, seconda parte, e degli artt. 71, secondo comma, e 102, terzo comma, della Costituzione. Se si ammette, come pure sembra esatto, che il concetto di soggetto giuridico non coincide necessariamente con quello di figura giuridica soggettiva[26], nel primo l'imputazione essendo sempre piena, nelle altre potendo essere parziale e comunque meno piena, potrà concludersi senza eccessive difficoltà col riconoscere al popolo la qualità, appunto, di figura giuridica soggettiva, senza con ciò attribuirgli una vera e propria soggettività, che si contrapponga a quella della persona statale

---

[23] C. LAVAGNA, *op. loc. cit*., IV.

[24] *Ibidem.*

[25] M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 121.

[26] Lo specifico riferimento fatto nel testo a disposizioni della nostra Costituzione dalle quali con maggiore evidenza risulta il riconoscimento del popolo come di una figura giuridica soggettiva, non toglie peraltro che tale riconoscimento possa e debba valere anche in altri e diversi ordinamenti. La questione ha un aspetto formale e un aspetto sostanziale. Sotto il primo aspetto, la ricerca delle formule usate nei testi costituzionali potrà essere, a secondo dei casi, più o meno agevole, più o meno laboriosa (se prendiamo, a titolo di esempio, un testo che presenta le maggiori difficoltà formali, quale appunto Io Statuto albertino, riscontriamo tuttavia che si riesce anche qui a trovare espressioni sulle quali appoggiarsi nella costruzione teorica: gli artt. 24 e 41, e forse anche, secondo la nota concezione dell'Esposito, in precedenza ricordata, lo stesso art. 2, per il riferimento che vi si leggeva al carattere rappresentativo delia forma di governo – rappresentativo, infatti, necessariamente de1Ia nazione o del popolo...).

Sotto l'aspetto sostanziale, non sembra dubbio che il popolo sia da considerarsi sempre, modernamente, una figura giuridica soggettiva, ché anzi sta proprio qui un presupposto fondamentale di tutti gli ordinamenti costituzionali a base rappresentativa (cfr. anche oltre, nel testo, n. 14).

(e meno ancora, naturalmente – per chi distingue ulteriormente le persone giuridiche dai meri soggetti – una personalità giuridica propriamente detta).

Non si intende peraltro affermare in tal modo – conformemente ad un'opinione molto diffusa – che riconoscere al popolo, come tale, una vera soggettività giuridica sarebbe assurdo o impossibile. L'ordinamento giuridico (ogni ordinamento giuridico) è infatti idoneo a creare, senza limiti aprioristici, le più varie specie di figure soggettive e di dar vita, tra queste, ai più diversi soggetti. Il solo limite effettivo che tale possibilità incontra, storicamente e razionalmente, è dato dagli interessi umani reali, da cui muove la norma giuridica e che essa è, per sua natura, rivolta a soddisfare: sicché la creazione di figure soggettive, ed in particolare di soggetti giuridici, non è mai, a ben guardare, gratuita o arbitraria, ma concretamente condizionata – caso per caso – dalle esigenze pratiche, dagli interessi e dai fini che storicamente caratterizzano la sostanza di ogni ordinamento. E, nella ipotesi del popolo, in un moderno ordinamento democratico, non mancherebbero certo le ragioni giustificatrici – concretamente giustificatrici – di una tale attribuzione di soggettività, così come non mancano, a fortiori, le ragioni per le quali il popolo diventa, nel nostro vigente ordinamento, centro di riferimento, assumendo pertanto, come si diceva or ora, veste di figura giuridica soggettiva.

Altrettanto evidente è la realtà, per dir così, materiale o naturale, di ciò che sta dietro a questa, come ad ogni altra figura soggettiva: l'esistenza di un popolo italiano, come collettività di soggetti reciprocamente collegati ad unità – pur nelle differenze e nei contrasti degli interessi delle classi e dei gruppi in cui tale unità si articola internamente – da una serie di fattori naturali e teleologici, è un dato incontestabile per qualsiasi ordine di indagini attinenti alle scienze sociali e, prima ancora, per lo stesso senso comune. Più specialmente, guardando ai fattori teleologici, non si può non essere d'accordo con chi ha, recentemente, messo in risalto come gli interessi che uniscono tra loro i membri della collettività popolare siano, precisamente, interessi collettivi: ossia, non comuni o identici, ma esistenti in ciascun individuo in quanto membro del gruppo[27]. Tra questi, chiameremo politici quelli che presuppongono ed implicano necessariamente l'appartenenza del singolo alla collettività popolare: interessi collettivi, appunto, perché appartenenti a ciascuno proprio in quanto membro del gruppo; ma non di un qualsiasi gruppo, anche privato (nel qual caso si tratterebbe bensì di interessi genericamente collettivi, ma non anche di interessi specificamente politici), ma in quanto membro del popolo, ossia della comunità politica.

Non, dunque, in base a presunte ed inesistenti impossibilità aprioristiche di ordine concettuale, ma semplicemente perché questa sembra l'impostazione più consona all'ordinamento positivo vigente, si esclude che il popolo sia assunto nella Costituzione come vero e proprio soggetto giuridico per sé stante, e non solamente come una figura giuridica soggettiva, nel senso che si è cercato di chiarire sulla scorta di recenti dottrine. Nel nostro sistema costituzionale, infatti, la suprema potestà di governo non è attribuita al popolo come unità indivisibile, ossia come ad un unico soggetto, ma a tutti i cittadini, membri del popolo, ciascuno dei quali ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico: né l'esercizio di tale suprema potestà si esaurisce sempre e soltanto in manifestazioni unitarie di volontà, spesso viceversa articolandosi in una serie di atti parziali e particolari, che in diversi modi concorrono – quali presupposti, momenti preparatori e momenti costitutivi – alla formazione, all'esplicazione ed all'attuazione della potestà medesima, unitariamente considerata (sovranità popolare)[28].

---

[27] C. LAVAGNA, *op. loc. cit*., IV.

[28] Cfr. ottimamente C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1, cit*., 10 del vol. cit. alla nota (10), intendendo compreso nell'esercizio della sovranità spettante al popolo «che esso possa riunirsi e formare associazioni per discutere liberamente ogni atto dei governanti, possa iscriversi a partiti che influiscono sulle direttive di vita dello Stato, e che esista libertà di stampa e libere elezioni degli organi del governo...». In questo senso, meriterebbe di essere ripreso e sviluppato Io spunto di P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953, 11, circa quella ampia sfera di «autonomia privata nel diritto costituzionale» che deriva appunto dall'essere affidato l'esercizio della sovranità ai soggetti privati persone fisiche (ossia, «a ciascun cittadino, come singolo e come membro di un partito politico o di altra associazione

11. Il popolo come collettività organizzata: organizzazione legale e organizzazione volontaria

Giova a questo punto rilevare come il popolo, modernamente, non sia affatto una massa indifferenziata e disorganizzata di individui, meramente giustapposti gli uni accanto agli altri. Al contrario, esso si presenta sempre, sia pure con differenze anche notevoli ma esclusivamente quantitative, organizzato in formazioni particolari, anche indipendentemente e al di fuori del corpo elettorale.

Tra queste formazioni, alcune sono di origine volontaria, come tipicamente i partiti politici, le associazioni sindacali, le organizzazioni di orientamento confessionale, le leghe e le cooperative e via dicendo, sino a giungere a formazioni che non hanno addirittura, a prima vista, alcun carattere politico, e tuttavia esplicano anch'esse, indirettamente, una influenza talvolta sensibile sulla formazione degli indirizzi politici popolari; altre invece sono prestabilite e create dall'ordinamento statale, sono cioè di origine legale, com'è appunto il caso del corpo elettorale. E Io stesso corpo elettorale si configura a sua volta, nel suo interno, articolato in una serie di minori organi parziali e particolari: i collegi, le circoscrizioni, i gruppi di lista, i gruppi di elettori autorizzati ad assumere determinate iniziative (cinquantamila, per l'iniziativa legislativa; cinquecentomila, per la richiesta del referendum). Né vanno dimenticati i molteplici organismi politico-territoriali ed amministrativi, costituiti o riconosciuti e regolati dall'ordinamento statale (dai Comuni alle Provincie alle Regioni), che rappresentano anch'essi altrettante forme di organizzazione del popolo, aventi di solito natura mista, per il concorso di fattori naturali o spontanei e di fattori legali nella loro origine e nel loro esistere[29]. L'attribuzione, nel vigente ordinamento costituzionale, agli enti regionali di certe potestà, destinate a incidere sugli indirizzi e sulla attività dello Stato, del tutto identiche a quelle parimenti attribuite a gruppi di elettori (iniziativa delle leggi, richiesta del *referendum*) sembra, anzi, tale da scolpire nel modo più evidente l'analogia che, dal punto di vista che qui interessa, avvicina tra loro tutte queste varie forme strutturali di organizzazione della collettività popolare, pur diverse, indubbiamente, sotto altri aspetti di non minor rilievo[30].

Per quanto concerne in particolare le formazioni esclusivamente volontarie, può sembrare a prima vista che il popolo sia in esse organizzato soltanto nella fase più recente di sviluppo dello Stato moderno, poiché sia il movimento sindacale sia specialmente i partiti politici soltanto da alcuni decenni hanno raggiunto una vera consistenza ed ossatura organizzativa. Ma il rilievo sarebbe solo parzialmente esatto, giacché, in realtà, anche nel periodo antecedente il popolo si presentava organizzato in formazioni volontarie: solo che, allora, il fenomeno era limitato in estensione, verificandosi esclusivamente o quasi in seno agli strati politicamente attivi, che erano praticamente una minoranza. Da questo punto di vista, potrebbe anzi notarsi un parallelismo di sviluppo, che è concretamente un reciproco condizionarsi, tra l'allargamento progressivo dell'organizzazione legale del popolo, ed essenzialmente del suffragio elettorale, e l'estendersi delle formazioni volontarie a strati sociali sempre più ampi e diversi, sino a giungere alla struttura riccamente articolata e complessa del popolo negli Stati contemporanei.

---

permanente o contingente avente un peso politico...»): opinione che potrebbe ricollegarsi, sotto un certo aspetto, alla dottrina, ricordata qui sopra in nota, del Presutti, sull'elettorato come esercizio privato di pubbliche funzioni. Sempre nel medesimo senso, dovrebbero essere riprese anche le interessanti considerazioni dello V. ZANGARA, *Elettorato, cit., passim* e soprattutto pp. 431, 434, 441, estendendone la portata dai soli diritti politici in senso stretto, cui questo autore sembra esclusivamente riferirsi, anche a certi diritti civili politicamente rilevanti, secondo i rilievi che saranno accennati qui appresso nel testo al n. 12.

[29] Il discorso dovrebbe anzi allargarsi, con alcuni adattamenti, anche a certi enti pubblici non territoriali, i quali pure rappresentano, in sostanza, altrettante forme di organizzazione (alle quali concorrono, anche qui, fattori spontanei e fattori legali) di determinate collettività comprese nel popolo: si pensi, a titolo di esempio, alle associazioni combattentistiche e partigiane cui è conferita la personalità giuridica pubblica, ecc.

[30] V. CRISAFULLI, *Le funzioni «costituzionali» delle Regioni*, in *Corr. Amm*., 1949, 15-16.

Per quanto più particolarmente riguarda, invece, l'organizzazione legale del popolo, è chiaro come l'aspetto di gran lunga più importante, e praticamente imprescindibile ai fini che qui interessano, sia dato dalla costituzione del corpo elettorale con le relative ulteriori implicazioni strutturali. Mentre, infatti, le altre forme di organizzazione in tutto o in parte legale della collettività popolare, sopra sommariamente ricordate, rispondono essenzialmente ad esigenze di natura diversa, il corpo elettorale è invece originariamente ed esclusivamente rivolto proprio al fine specifico di dar modo al popolo, o ad una parte di esso, di manifestare una propria volontà unitaria politicamente qualificata, influente o determinante, a seconda dei sistemi, sugli indirizzi politici dell'organizzazione statale vera e propria.

L'intervento dell'ordinamento statale per organizzare il corpo elettorale si verifica, perciò, notoriamente, con il primo affermarsi delle forme di governo moderne; non è dunque in correlazione necessaria con il principio della sovranità popolare, quale principio di diritto positivo cui sia effettivamente informata l'organizzazione costituzionale[31], ma semplicemente e più genericamente con il concetto e gli istituti della rappresentanza politica, configurandosi tuttavia, quando e dove il sistema costituzionale concretamente accoglie il principio della sovranità popolare, come uno tra i mezzi principali di manifestazione di questa. Sia che si tratti di predisporre uno strumento di esplicazione della sovranità popolare, o invece uno strumento di partecipazione del popolo all'esercizio della sovranità, spettante allo Stato-persona o ad altri soggetti, o, infine, meno ancora, di attuare un sistema rappresentativo – anche ristretto – affidando la formazione di uno o più organi dello Stato al popolo o ad una sua parte, l'esigenza tecnico-giuridica cui risponde la creazione del corpo elettorale è sempre la stessa: trarre dal popolo, o poter attribuire al popolo, una volontà unitaria, che si sovrapponga e s'imponga in definitiva alla molteplicità delle volontà particolari dei soggetti che ne fanno parte e delle formazioni volontarie in cui essi variamente si raggruppano. Si comprende pertanto come sia al corpo elettorale che si ricorre, anche al di fuori della funzione elettorale, ogni volta in cui sia necessario ottenere una tale manifestazione unitaria di volontà imputabile al popolo nel suo insieme: così appunto, nel diritto italiano vigente, per il referendum abrogativo, concretante esercizio diretto della funzione legislativa da parte del popolo, per il referendum di approvazione in materia costituzionale e infine per il referendum consultivo in materia di ordinamento degli enti locali.

Talvolta, questa volontà unitaria espressa dal corpo elettorale è poi, in concreto, volontà della maggioranza, secondo i criteri che valgono per gli organi collegiali in genere, e ad essa concorrono, positivamente o negativamente, tutti gli elettori, nell'esercizio del diritto di voto, a ciascuno di essi singolarmente attribuito[32]. Altre volte, invece, il procedimento di unificazione delle manifestazioni di volontà del corpo elettorale è più complesso e non pare suscettibile di essere ricondotto, altro che in termini molto generali e schematici e comunque solo limitatamente al risultato finale della elezione, al criterio maggioritario[33]. La volontà legalmente manifestata dagli elettori vale, dunque, come volontà del corpo elettorale; e la volontà del corpo elettorale vale, a sua volta, come volontà del popolo nel suo complesso. Risulta in tal modo confermata, a quanto sembra, l'esattezza della opinione, in precedenza accennata (sopra, n. 8), che riconosce al corpo elettorale natura di organo del

---

[31] Come si avrà occasione di precisare a suo luogo {infra, n. 14), infatti, ciò che differenzia taluni ordinamenti costituzionali, tra cui l'ordinamento risultante dalla Costituzione italiana del 1947, rispetto ad altri è l'adozione della sovranità popolare come effettivo principio di organizzazione dello Stato, dal quale discendano e al quale possano collegarsi determinati istituti di diritto positivo. Mentre, in una accezione più lata, e, se si vuole, anche generica, l'idea della sovranità popolare è da ritenersi sempre implicita, quanto meno quale presupposto ideologico o addirittura quale remoto substrato storico-politico, in tutti gli ordinamenti statali del tipo moderno rappresentativo.

[32] È il caso dei referendum ed anche delle elezioni nei sistemi puramente maggioritari.

[33] È il caso, invece, delle elezioni nei sistemi proporzionalistici: dove, per quanto riguarda la funzione di scelta dell'indirizzo politico, che è quella di gran lunga prevalente, è escluso, di regola, che si possa fare riferimento ad una pretesa, ed in realtà insussistente, volontà della maggioranza, l'ordinamento giuridico conferendo viceversa rilevanza determinante a singole manifestazioni parziali e differenziate di volontà politica, espresse da gruppi più o meno numerosi di elettori; mentre può ancora sostenersi che il risultato finale della elezione – ossia quella certa composizione politica dell'organo derivante dall'elezione – sia da attribuirsi alla maggioranza del corpo elettorale.

popolo e non già di organo dello Stato-persona. Organo collegiale *sui generis*, precisamente, i cui atti vengono, dall'ordinamento, immediatamente e direttamente riferiti al popolo, come se fossero da questo posti in essere; né costituisce ostacolo a tale concezione la circostanza che, indubbiamente, la figura giuridica dell'organo è stata dapprima e prevalentemente elaborata in dottrina con riguardo alle persone giuridiche: poiché, da un lato, anche il popolo, come abbiamo visto, pur senza essere persona giuridica o soggetto vero e proprio, riceve tuttavia, nel sistema vigente e in generale nei sistemi rappresentativi, una propria qualificazione giuridica soggettiva; mentre, d'altro lato, l'esigenza pratica cui risponde la nozione dell'organo rimane la stessa, sia che si tratti di dare ad un soggetto la possibilità di esplicare un'attività giuridica ad esso imputabile, sia che si tratti invece di dare questa medesima possibilità ad una collettività di soggetti, altrettanto priva, per sua natura, di una propria capacità psichica unitaria.

12. Segue: le libertà politiche e altri diritti fondamentali politicamente rilevanti quali modi di organizzazione legale della collettività popolare

Anche attraverso il riconoscimento ai cittadini di talune libertà fondamentali, l'ordinamento statale perviene inoltre ad organizzare politicamente il popolo, e quindi, nei sistemi basati sulla sovranità popolare, a costituire ulteriori modi di esplicazione di questa: non più in forma unitaria, stavolta, ma bensì in forma di atti singoli e particolari, teoricamente imputabili a ciascun cittadino, in quanto membro del popolo e perseguente un interesse politico, nel senso che si è cercato brevemente di precisare qui sopra al n. 10.

Da questo punto di vista, meno consueto, dovrebbero essere ripresi in esame, come si è in precedenza accennato, oltre ai diritti politici in senso stretto, anche certi altri diritti di libertà che presentano omogeneità di caratteri con quelli.

Tra i primi, il caso del diritto elettorale è talmente evidente che non richiede delucidazioni, strettamente connesso qual è con la struttura e con il funzionamento del corpo elettorale. Lo stesso dicasi, nell'ordinamento italiano vigente, per il diritto di partecipare al referendum (abrogativo, di approvazione, consultivo) nonché per il diritto di chiedere il referendum; lo stesso, per il diritto di ogni elettore di concorrere all'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare. Non meno certa è la rilevanza, ai fini della organizzazione politica della collettività e del concreto esercizio della sovranità popolare, del diritto di petizione e del diritto di associarsi liberamente in partiti politici: per quest'ultima, anzi, il carattere funzionale rispetto alla esplicazione da parte del popolo di una volontà politicamente qualificata e giuridicamente rilevante, risulta quasi testualmente dalla stessa dizione dell'art. 49 della Costituzione («concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»); mentre, per il diritto di petizione, è istruttivo nel medesimo senso il riferimento alle «comuni necessità» che leggesi nell'art. 50 C. e che scolpisce efficacemente la natura collettiva dell'interesse che il singolo od i singoli fanno valere attraverso l'esercizio del diritto di petizione.

Ma aspetti analoghi si riscontrano, a ben guardare, in quei diritti di libertà non classificabili propriamente tra i diritti politici, ma a questi strettamente collegati, cui si è poc'anzi fatto cenno (v. anche sopra, n. 8). Libertà di riunione e libertà di associazione anzitutto (della quale ultima, d'altronde, il diritto politico di associarsi in partiti rappresenta una determinata specificazione, che la Costituzione regola a parte; così come regola a parte, tra le libertà economiche, la libertà di associazione sindacale): collocate bensì, nella topografia del testo costituzionale, tra le libertà civili, ma riservate testualmente, a differenza dalle altre libertà civili, ai soli «cittadini», anziché essere, come quelle, attribuite universalmente a «tutti»; e, sul medesimo piano e per identiche ragioni di fondo, la libertà di manifestazione del pensiero, in tutte le sue forme, ma particolarmente la libertà di stampa. Che si tratti, a differenza dai diritti politici in senso stretto, di manifestazioni essenziali della personalità umana, resta vero, storicamente e sistematicamente; ma è anche vero, a nostro avviso, che, sotto molteplici aspetti sostanziali, le libertà civili di cui si fa parola sono assai più vicine a quelle annoverate tra le libertà politiche, anziché ad altre libertà civili insieme alle quali sono tradizionalmente ricomprese e previste dal testo costituzionale vigente. Si guardi specialmente alla

natura dell'interesse assunto ad oggetto di tutela costituzionale, nelle diverse ipotesi: interesse essenzialmente individuale, esclusivamente proprio del singolo soggetto, anzi, nella libertà personale, nella libertà di domicilio, nel segreto epistolare, nella libertà di circolazione e di soggiorno, ecc.; interesse individuale bensì ma in moltissimi casi, al tempo stesso collettivo, e collettivo-politico, proprio cioè del singolo in quanto membro della collettività popolare, nelle libertà di stampa, di riunione, di associazione: similmente, allora, a quanto si riscontra per i diritti politici propriamente detti, dal diritto elettorale al diritto di petizione al diritto di associarsi in partiti. Certo, una differenza permane tuttavia tra questi ultimi e quei diritti di libertà che occupano una posizione intermedia tra le libertà civili e le politiche: giacché, nei primi, l'interesse protetto dalla norma è sempre, originariamente e necessariamente, un interesse collettivo, proprio di ciascun cittadino in quanto tale (un interesse politico), mentre, nei secondi, l'interesse può essere (e di fatto, specie modernamente, è il più delle volte) della medesima natura, ma può anche essere meramente individuale, e più spesso collettivo-privato o di categoria o comunque non politico, perché non inerente alla posizione di membro della collettività popolare del cittadino, titolare del rispettivo diritto di libertà costituzionalmente garantito.

Aver fissato questo punto, concernente l'analogia tra certi diritti di libertà civile e i diritti politici, è peraltro sufficiente ai fini che qui interessano: tanto più, ove si rifletta anche al carattere collettivo che contrassegna l'esercizio delle libertà civili in parola (al pari di quelle politiche in senso stretto e diversamente da altri diritti di libertà civile): necessariamente, per le libertà di riunione e di associazione, e come regola (che, nell'età contemporanea, può dirsi senza eccezioni) per la stessa libertà di stampa. È da aggiungere, infine, il rilievo del nesso funzionale che unisce tali libertà ai diritti politici, a cominciare dal diritto elettorale. Quale significato avrebbe mai, infatti, l'esercizio del diritto di associarsi in partiti, se questi poi non potessero avvalersi delle libertà di riunione e di stampa, per diffondere le proprie tesi e i propri programmi rispettivi, per fare propaganda, per allargare la cerchia degli iscritti e dei simpatizzanti? ... E a che cosa si ridurrebbero il diritto elettorale, il diritto di referendum e di iniziativa legislativa, senza libertà di stampa, di riunione, di associazione?... Lo stesso diritto di petizione, che astrattamente è configurabile anche in forma esclusivamente individuale, in pratica peraltro, avendo ad oggetto la richiesta di provvedimenti legislativi o la esposizione di «comuni necessità», assume quasi necessariamente forme collettive di esercizio e presuppone quindi a sua volta la garanzia e la concreta possibilità di esercizio delle accennate libertà fondamentali.

13. Segue: libertà economiche e sovranità popolare

Un esame a parte, che qui verrà soltanto accennato di scorcio, meritano poi, sempre dal punto di vista della organizzazione della collettività popolare e della sovranità popolare, talune libertà economiche, previste dal testo costituzionale sotto il titolo dedicato, appunto, ai «rapporti economici»: essenzialmente e con maggior rilievo, la libertà di associazione sindacale (art. 39) e il diritto di sciopero (art. 40), senza escludere che considerazioni analoghe possano farsi anche per altre ipotesi, e specialmente per il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende, di cui all'art. 46.

A prescindere dalla caratteristica più evidente ed esteriore di tali libertà, esercitabili soltanto in modo collettivo, è da rilevare anzitutto, sia per la libertà di associazione sindacale sia per il diritto di sciopero, come l'interesse rispettivamente assunto ad oggetto della norma costituzionale sia, in entrambi i casi, un interesse di classe o di categoria (eguale, cioè, in ciascun individuo che si trovi nelle medesime condizioni in seno alla società civile); nel primo caso, della libertà sindacale, a questo interesse fondamentale si aggiunge poi un interesse collettivo, proprio cioè di ogni individuo in

quanto membro del gruppo associativo sindacale[34]. Comunque, l'interesse primario costituzionalmente tutelato, mentre ha certamente natura diversa dagli interessi che stanno a base delle libertà civili tradizionali ed esclusivamente individuali, differisce altresì, in sé e per sé, dall'interesse politico, che costituisce l'essenza delle libertà politiche propriamente dette. Non vi ha dubbio, tuttavia, che la libertà sindacale dia luogo, nella concreta esperienza storica, a una forma di organizzazione del popolo, muovente dalla base immediata dei diversi e contrastanti interessi di classe e di categoria, la quale assume rilevanza politica per l'innegabile influenza che il peso delle organizzazioni professionali esercita sugli orientamenti politici popolari e quindi, mediatamente, sugli indirizzi politici e sull'attività dell'organizzazione statale (e sotto questo aspetto, si era infatti già sopra accennato alle associazioni sindacali tra le varie forme volontarie di organizzazione del popolo).

Ma la stessa libertà sindacale nonché il diritto di sciopero acquistano inoltre un particolare significato politico, incidendo proprio sul contenuto e sulle articolazioni strutturali della sovranità popolare, quando siano opportunamente studiati nel quadro del sistema a «regime misto», che la Costituzione intendeva instaurare ed ampiamente disciplina attraverso numerose sue disposizioni. Decisiva è al riguardo, più ancora che la definizione della Repubblica «fondata sul lavoro» di cui all'art. 1, la norma della seconda parte dell'art. 3, per la quale «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica economica e sociale del Paese». Ciò significa che, nella vigente Costituzione italiana, le cosiddette libertà economiche si configurano, non come fine a sé stesse o comunque esaurentisi nell'ambito meramente economico, ma quali componenti

essenziali della libertà umana, collegandosi perciò funzionalmente alle libertà civili e alle stesse libertà politiche vere e proprie.

La Costituzione, infatti, staccandosi nettamente dallo schema ottocentesco, ha inteso fondare la democrazia politica sulla democrazia economica, assumendo i valori centrali della libertà e della dignità umana con riferimento all'uomo intero, persona privata e cittadino all'uomo concreto, insomma, e concretamente condizionato dalla sua situazione reale in seno alla società civile. In altri termini: laddove le vecchie Costituzioni a regime liberale borghese puro, anche se democraticamente avanzate e fondate sul principio della sovranità popolare, si disinteressavano poi – e proprio in linea di principio – dell'effettivo contenuto della «volontà popolare», ignorando deliberatamente le differenze di classe persistenti dietro l'astratta eguaglianza «dinanzi alla legge», la vigente Costituzione, invece, parte dal riconoscimento dell'esistenza di tali differenze e delle conseguenze impeditive e limitative che ne derivano ai fini di una struttura concretamente democratica della comunità statale, proponendosi solennemente di rimuoverne le cause «di ordine economico e sociale»[35].

Alla stregua di tali considerazioni, sembra potersi affermare che l'interesse primario immediatamente tutelato dalla norma costituzionale nelle libertà di associazione sindacale e di sciopero – interesse, come si è precisato, indubbiamente di classe o di categoria – finisce con l'atteggiarsi poi come momento costitutivo preliminare di un interesse, invece, propriamente politico, di ciascun lavoratore in quanto membro della comunità popolare ossia in quanto cittadino. L'interesse, cioè, a determinare, attraverso il soddisfacimento immediato di certe esigenze economiche, condizioni tali da eliminare o quanto meno ridurre progressivamente il peso politico del privilegio, così da consentire ai cittadini-lavoratori una effettiva partecipazione, in condizioni di reale parità, alla formazione ed all'esercizio della sovranità popolare, come concreta volontà governante[36].

---

[34] C. LAVAGNA, *op. loc. cit*., IV, specialmente 61.

[35] Per un tentativo di più esauriente dimostrazione, cfr. V. CRISAFULLI, I*ndividuo e società nella Costituzione italiana*, in *Il Dir. del lav*., 1954, n. 3-4, e *Diritti di libertà e poteri dell'imprenditore*, in *Riv. giur. del lav.,* 1954, n. 2.

[36] Cfr. anche oltre nel testo, n. 17.

14. Lo Stato moderno rappresentativo e la sovranità popolare

Lo strumento maggiore predisposto dall'ordinamento giuridico per l'esercizio in forma unitaria della sovranità popolare, resta tuttavia lo Stato-soggetto, avente carattere rappresentativo del popolo e strutturato in modo tale da esprimere quanto più è possibile, nella propria attività, gli orientamenti politici prevalenti nel popolo.

Come si è in precedenza ricordato (sopra, n. 2), il passaggio al cosiddetto Stato moderno si sostanzia, politicamente, nell'avvento della nazione sovrana, ossia, in concreto, del popolo sovrano, in luogo del principe sovrano; sul piano tecnico-giuridico, e specialmente delle ideologie giuridiche, peraltro, il fenomeno si presenta invece, molto spesso, come il subentrare dello Stato-persona, sovrano, al sovrano persona fisica dei precedenti ordinamenti (fa eccezione la Gran Bretagna, dove non si giunge mai, per quel che sembra, al concetto della personalità giuridica statale). Ma i due aspetti del fenomeno, e pertanto del nuovo tipo di ordinamento, sono fin dagli inizi mediati dal carattere rappresentativo, che è proprio, originariamente, dello Stato moderno. Questo sorge, infatti, come Stato rappresentativo, ponendosi quale espressione giuridico-istituzionale unitaria dell'intera nazione o popolo; identificandosi anzi, addirittura, in alcuni indirizzi ideologici e dottrinali che si sono qui sopra criticati a suo luogo, con il popolo o la nazione. Alla stregua di quanto siamo venuti osservando fin qui, la situazione determinatasi con l'instaurazione dello Stato moderno può quindi esattamente esprimersi, in breve, dicendo che lo Stato non è il popolo, ma lo rappresenta nel mondo del diritto (con riserva di esaminare più particolarmente di quale forma di rappresentanza si tratti, e se eventualmente, in talune ipotesi, non si abbia invece sostituzione).

S'intende, però, che in tanto lo Stato moderno può dirsi realmente rappresentativo, in quanto esso sia organizzato in modo da dar vita ad un collegamento stabile ed efficiente tra lo Stato medesimo e la collettività popolare: in quanto, cioè, sia dato rinvenire nella struttura di esso uno o più organi appositi, destinati specificamente a rappresentare il popolo (organi che esistono infatti storicamente in tutti gli Stati moderni e che sono, di regola, formati mediante elezione dei loro titolari). Il carattere rappresentativo dello Stato moderno può dunque essere una mera finzione giuridica, nell'ipotesi che lo Stato manchi di tali organi appositi, oppure che questi vi siano ma non abbiano poteri determinanti; ed un largo margine di finzione sussiste altresì quando, pur ricorrendo tali condizioni essenziali, l'ordinamento giuridico discrimini poi i cittadini in attivi e passivi, in base a criteri politici o di classe, attribuendo i diritti politici a una ristretta aliquota di privilegiati. La finzione viceversa si attenua, sin quasi a scomparire del tutto, quando: a) lo Stato sia fornito di detti organi; b) questi abbiano poteri determinanti; e) i diritti politici spettino a tutti i cittadini naturalmente capaci; d) sia garantita nel modo più ampio la libertà dei partiti politici ed esistano, in fatto, le condizioni concrete di una organizzazione dei partiti stessi, tale da inquadrare la maggioranza della popolazione attiva, realizzando una effettiva saldatura tra gli elettori e le masse dei non elettori (cfr. anche sopra, n. 7).

Comunque, il presupposto comune di ogni ordinamento rappresentativo resta sempre l'idea, sia pure generica, di una spettanza, quanto meno originaria e metagiuridica, della sovranità al popolo: che lo Stato abbia per sua propria natura il compito di farne le veci, di curarne gli interessi, di attuarne la volontà e le esigenze – che insomma lo Stato sia essenzialmente per il popolo, a servizio del popolo. È per questa ragione storica, infatti, ossia proprio in omaggio a questa ideologia politica, che lo Stato moderno si afferma sempre come Stato rappresentativo, con implicita necessaria allusione, quindi, alla riconosciuta preminenza del popolo, al porsi del popolo quale massimo protagonista delle moderne istituzioni politiche e del loro concreto dispiegarsi nella storia.

Dipende poi dal grado di sviluppo raggiunto dalle forze politiche in una determinata società, dalla effettiva capacità dei gruppi dominanti di assolvere al ruolo di «classe generale» o dalla forza della pressione democratica che i gruppi soggetti sono suscettibili di spiegare per inserirsi concretamente nel sistema costituzionale, limitando o controllando i gruppi dominanti, se l'idea più generale e magari generica della sovranità popolare assuma i contorni di una vera e propria ideologia politica, diffusa nella pubblica opinione e capace di influenzare ed orientare il movimento politico reale; fino ad acquistare rilevanza propriamente giuridica, traducendosi in un principio costituzionale di struttura

di certi tipi di ordinamenti statali. I quali, allora, si evolvono verso forme non più soltanto rappresentative, sia accogliendo istituti del tipo del referendum, sia correggendo altrimenti il sistema rappresentativo, in modo da assicurare, in questa o in quella forma, la preminenza della volontà direttamente espressa dal popolo, di solito attraverso il corpo elettorale (cfr. sopra, n. 5). Non sempre né necessariamente il principio della sovranità popolare è formulato nei testi costituzionali, né d'altronde ciò sarebbe da solo sufficiente; talvolta addirittura, come

sembra sia il caso dell'Inghilterra, si rispettano esteriormente tutte le forme tradizionali di un sistema esclusivamente rappresentativo, attribuendosi però, nella pratica e nella coscienza politica del Paese, alle stesse consultazioni elettorali anche il senso e il valore di una vera e propria decisione popolare diretta, concretamente vincolante e inappellabile, sugli indirizzi politici governativi... Vi è insomma, storicamente, una gamma di sfumature, che rende per forza di cose astratto e troppo rigido qualsiasi tentativo di classificazione muovente dal criterio dell'accoglimento o meno del principio della sovranità popolare.

15. Vari tipi di ordinamenti rappresentativi: 1) ordinamenti meramente rappresentativi, in cui la sovranità spetta allo Stato-soggetto, quale sostituto del popolo

Con questa riserva di ordine generale, i diversi tipi di ordinamento a base rappresentativa[37] possono raggrupparsi schematicamente in tre grandi categorie:

1) Ordinamenti in cui lo Stato-soggetto sostituisce interamente e permanentemente il popolo, configurandosi, dal punto di vista giuridico, come il solo ed esclusivo titolare della sovranità (intesa comprensivamente delia potestà costituente e della potestà di governo costituita). Sono quelli dai quali esula qualsiasi riferimento in sede di diritto positivo al principio della sovranità popolare, nei quali cioè l'identificazione Stato-popolo è postulata senza residui. Questo tipo di ordinamento (di cui un esempio preciso era dato dallo Statuto albertino, analogamente alle Carte costituzionali del periodo della Restaurazione) corrisponde evidentemente a sistemi politici più arretrati dal punto di vista democratico: nei quali il potere è esclusivamente nelle mani di ristretti gruppi dirigenti, cui manca la capacità di affermarsi realmente in «classe generale» o, in altri termini, di esercitare una larga azione di direzione politica sulla intera nazione (egemonia), e a tale posizione di privilegio politico non si contrappone ancora una sufficiente pressione democratica dei gruppi popolari subordinati. In queste condizioni storiche, è logico che l'idea originaria della sovranità spettante al popolo venga svuotata di ogni contenuto concreto, scolorita nei suoi lineamenti essenziali e relegata tra i miti inutilizzabili perché pericolosi, mentre all'inverso viene portato a fondo il tentativo di risolvere la viva e concreta realtà del popolo nella immobile maestà dello Stato sovrano, personificazione giuridica astratta del popolo, cui si nega altra rilevanza per il diritto che non sia quella di «elemento costitutivo» dello Stato. E l'assenza, dagli ordinamenti considerati, del principio della sovranità popolare non conduce soltanto, come è ovvio, a immobilizzare le istituzioni democratiche, più o meno sviluppate che siano, nei limiti delle forme puramente rappresentative; ma esplica un'influenza anche nel corso della ulteriore evoluzione in senso parlamentare dei rispettivi ordinamenti costituzionali, contribuendo a determinare quella prevalenza, almeno di fatto, dell'esecutivo sulle assemblee elettive che ne caratterizza storicamente il funzionamento effettivo. Teoricamente, il popolo si risolve nello Stato sovrano, che lo rappresenta, sta bene; ma, nell'opinione pubblica, Stato finisce poi, quasi

[37] Ci limitiamo, beninteso, agli ordinamenti rientranti nella figura più generale del cosiddetto Stato moderno o Stato di diritto [«Stato di democrazia classica», lo chiama il Biscaretti di Ruffia, nel giusto intento di ricomprendervi tutte le varianti venutesi successivamente determinando nel corso dell'evoluzione storica rispetto al modello originario ottocentesco: cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le tre «forme di Stato» dell'età contemporanea*, in *Il Politico*, XVIII, 2°, 1951, e *Diritto costituzionale*, Napoli 19543, 148 ss.]. Restano perciò fuori dell'ambito delle presenti considerazioni gli ordinamenti statali di tipo socialista, per i quali i problemi della sovranità popolare e della rappresentanza politica si pongono in termini diversi, che sarebbe vano voler indicare di scorcio e senza specifica indagine.

inavvertitamente, per significare il Governo (in senso stretto), ossia l'esecutivo nei suoi organi supremi, che non sono affatto quelli specificamente e direttamente rappresentativi[38].

In termini volutamente generici, possiamo dire che, nell'ipotesi in esame, la rappresentanza del popolo da parte dello Stato è una rappresentanza necessaria e legale, derivando infatti unicamente dall'ordinamento giuridico, che, a sua volta, trova la propria fonte esclusiva nella volontà dello Stato medesimo (è insomma lo Stato che detta le norme in base alle quali esso Stato assume carattere rappresentativo del popolo, senza alcuna partecipazione di questo alla istituzione della situazione rappresentativa né alla determinazione della struttura organizzativa della persona statale). Meglio riflettendo, e cercando di precisare con maggior rigore tecnico, ci troviamo qui di fronte a una forma di rappresentanza indiretta, e probabilmente anzi di sostituzione, anziché di rappresentanza vera e propria: almeno se di questa si accetti la nozione tradizionale, di esercizio da parte del rappresentante di poteri o diritti del rappresentato. La persona statale, infatti, in questo tipo di ordinamenti, non ha il solo esercizio della sovranità, ma ne è il titolare, ed anzi, come si diceva, l'esclusivo titolare, anche se il popolo o una sua parte sia ammesso a partecipare all'esercizio di essa per ipotesi determinate, come di regola avviene per la funzione elettorale. Della sostituzione sembra inoltre ricorrere nella specie l'ulteriore contrassegno dell'agire del sostituto nell'interesse proprio (o almeno prevalentemente nell'interesse proprio): giacché l'identificazione degli interessi generali della collettività popolare con gli interessi dello Stato-soggetto, e viceversa, caratterizza, com'è noto, il tipo di ordinamenti in esame; sicché, giuridicamente, lo Stato-soggetto esercita, in questi, la potestà di governo, di cui è il titolare, nell'interesse proprio, che si presume essere tutt'uno con l'interesse nazionale, con gli interessi generali della collettività[39]. Proprio quest'ultimo rilievo farebbe propendere per la figura della sostituzione, anche se della rappresentanza si accetti il concetto per cui il rappresentante esercita poteri propri, e non invece poteri del rappresentato, ma sempre *nell'interesse*, oltre che in luogo, del rappresentato.

Naturalmente, il riferimento alla figura della sostituzione, non meno di quello alla figura della rappresentanza, incontra, nella dottrina tradizionale, la solita difficoltà, costituita dal presupposto che rappresentanza e sostituzione non possano aversi se non nei confronti di un soggetto o persona (rispettivamente, il rappresentato o il sostituito) e perciò siano inammissibili rispetto al popolo, non essendo questo un soggetto giuridico. A far cadere tale pretesa difficoltà valgono, da un lato, i rilievi sopra accennati (cfr. n. 10) sulla qualificazione soggettiva che il popolo, nel suo insieme, riveste, di regola, esplicitamente od implicitamente, nei moderni ordinamenti rappresentativi; e d'altro lato l'ulteriore considerazione, pur essa già accennata (cfr. n. 11), che comunque, ed anche a prescindere dal concetto delle figure giuridiche soggettive, il popolo si risolve in una pluralità di soggetti, tra loro reciprocamente collegati da una serie di fattori unificanti, sicché ad essi, complessivamente considerati, possono bene riferirsi la rappresentanza o la sostituzione. Si aggiunga che, com'è stato

[38] Diceva bene il Rossi, criticandola dottrina tradizionale fondata sul «dogma» dell'esclusiva sovranità dello Stato, che «la sovranità dello Stato, nonostante gli sforzi logici fatti per dissimularlo, si risolve concretamente nella sovranità del governo» (L. ROSSI, *Un precursore di Montesquieu - Scipione Maffei*, in *Scritti vari di dir. pubbl*., VI, Milano, 1941, 163). Del resto, l'esperienza pratica in Italia non fa che confermare ad ogni passo il rilievo accennato nel testo: nella stampa quotidiana e per tanta parte dell'opinione pubblica, centro del sistema è il Governo, non il Parlamento; quello che conta, sono le deliberazioni del Consiglio dei ministri, anche se concernenti semplici disegni di legge, sottoposti come tali all'esame e al voto del Parlamento... Di qui al discredito delle istituzioni parlamentari e alle facili piacevolezze sulle «lungaggini» e sulle polemiche che si svolgono nelle, assemblee legislative, il passo è breve, purtroppo. La pratica degli ordinamenti dove il principio della sovranità popolare è qualcosa di realmente vivo ed operoso nella coscienza dei cittadini e nelle tradizioni storiche nazionali ci mostra, all'inverso, una preminenza degli organi parlamentari, ed anche un loro ben maggiore prestigio nella pubblica opinione.

[39] Naturalmente poi, anche negli ordinamenti del tipo tratteggiato nel testo, il popolo è tuttavia in grado, quanto meno attraverso le elezioni, di influire, con maggiore o minore efficacia, secondo i sistemi, sulla interpretazione e sulla determinazione degli interessi statali-nazionali.

autorevolmente posto in evidenza dall'Esposito[40], la premessa secondo cui per aversi rappresentanza (o sostituzione) si richiede necessariamente che il rappresentato (o sostituito) sia soggetto o persona è fondata su quanto normalmente si verifica nel campo del diritto privato, e non su di una esigenza logica assolutamente valida per ogni ipotesi; mentre, nel campo del diritto pubblico, è dato rinvenire diversi casi di rappresentanza, testualmente riferita da specifiche norme di legge ad enti di fatto, ed in particolare a certe collettività (così, oltre al caso in esame dei rapporti tra Stato e popolo, per la rappresentanza dei poveri, attribuita all'Ente Comunale di Assistenza e, precedentemente, alla Congregazione di carità; per la rappresentanza delle categorie professionali, che, nel cessato ordinamento sindacale corporativo, era attribuita alle associazioni sindacali riconosciute; per la rappresentanza di ceti, categorie ed organi vari, spettante a determinate persone in seno a numerosi organi collegiali dello Stato o di altri enti pubblici, ecc.).

16. Segue: 2) ordinamenti in cui al popolo è riservata la potestà costituente e 3) ordinamenti in cui al popolo spetta la sovranità come potestà costituente e come ordinaria potestà di governo (istituzioni rappresentative e istituzioni di democrazia diretta)

Proseguendo nella schematizzazione intrapresa, e sempre sotto la riserva precedentemente formulata, abbiamo poi:

2) Ordinamenti in cui è accolto il principio della sovranità popolare, limitatamente però alla sola spettanza originaria della potestà di governo (sovranità popolare come potestà costituente, dunque)

3) Ordinamenti in cui al popolo spettano la titolarità e l'esercizio della sovranità (com'è appunto il caso dell'ordinamento italiano): in cui, cioè, lo Stato-soggetto si configura come strumento, non esclusivo, mediante il quale il popolo esercita, per una parte più o meno estesa, la sovranità, di cui è, e rimane, il titolare.

Quel che accomuna questi due gruppi, differenziandoli dal primo, è precisamente l'accoglimento in sede di diritto positivo del principio della sovranità popolare, con la conseguenza, anzitutto, che, in entrambi, lo Stato-soggetto non può dirsi più, propriamente, il soggetto sovrano, esercitando una potestà di governo derivata, anziché originaria, ed essendo sprovvisto, quanto meno (negli ordinamenti di cui al punto 2), della potestà costituente, che resta riservata al popolo, e per giunta (negli ordinamenti di cui al punto 3), assumendo evidentemente carattere strumentale rispetto al popolo. In un certo senso, più generico, tale carattere strumentale si ha anche, è vero, negli ordinamenti raggruppati al punto 2, poiché anche in questi lo Stato-soggetto non è, in sostanza, che un mezzo di esercizio della sovranità spettante originariamente al popolo; ma tra i due tipi di ordinamenti resta tuttavia la differenza che, nei primi, lo Stato-soggetto si sostituisce al popolo nell'esercizio della intera potestà di governo, con la sola eccezione della potestà costituente di cui il popolo seguita ad avere, oltre la astratta titolarità, anche l'esercizio o la concreta possibilità di esercizio; mentre, negli ordinamenti di cui al punto 3, il popolo resta titolare della potestà di governo, costituente e costituita, dell'una e dell'altra conservando altresì l'esercizio, e lo Stato-soggetto sostituisce pertanto il popolo nel solo esercizio di una parte di tale potestà, diventa cioè veramente un mero strumento tecnico, tra gli altri, per l'esplicazione di essa. Questi ultimi ordinamenti danno vita, perciò, a sistemi di organizzazione costituzionale che escono dallo schema tradizionale delle forme rappresentative, accogliendo altresì, in varia misura, istituti di democrazia diretta, com'è appunto il caso della Costituzione italiana (cfr. anche sopra, nn. 1 e 5), o quanto meno, istituti correttivi e integrativi delle istituzioni rappresentative, come già in precedenza si è accennato. I primi, invece, si risolvono, al pari degli ordinamenti di cui al punto 1, in sistemi esclusivamente rappresentativi,

[40] C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione*, cit., p. 471 ss., ID, *La rappresentanza istituzionale*, Tolentino, 1938 (ricompreso anche negli *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova 1940), cap. II, in particolare 53 ss., e cap. III, in particolare 85 ss.

limitatamente però a quel che concerne l'esercizio ordinario della potestà di governo; giacché istituti di democrazia diretta sono in essi largamente accolti, coerentemente del resto al principio della sovranità originariamente spettante al popolo, per quanto attiene all'esercizio della potestà costituente, intesa in senso largo, con inclusione, cioè, talvolta, anche della stessa potestà di semplice revisione costituzionale. Tra i due gruppi di ordinamenti delineati ai punti 2 e 3 le diversità sono, dunque, in effetti, di carattere piuttosto teorico, e spesso praticamente impercettibili: tuttavia sufficienti a farli collocare, in una classificazione, come si è avvertito, necessariamente astratta, in due tipi distinti.

Si aggiunga che il carattere democraticamente più avanzato degli ordinamenti del secondo tipo (sovranità popolare come spettanza originaria della potestà di governo al popolo) si rispecchia sullo stesso concreto atteggiarsi delle istituzioni rappresentative e sui rapporti interni tra gli organi costituzionali dello Stato-soggetto, l'accento venendo allora a cadere, non meno che negli ordinamenti di cui al punto 3, non già sull'esecutivo, ma sulle assemblee legislative, vale a dire sugli organi che sono in più diretto e immediato contatto con il popolo, titolare originario della sovranità. Talora, anzi, questa preminenza del Parlamento, che di regola caratterizza l'esperienza costituzionale degli ordinamenti in parola, trova anche espressione nelle formule dei testi costituzionali, ed è esplicitamente messa in relazione con il principio della sovranità popolare – sia pure intesa come sola spettanza originaria della sovranità al popolo. Valga l'esempio della vigente Costituzione francese (che può ritenersi caratteristica di quelle raggruppate al punto 2), nella quale – con linguaggio tecnicamente impreciso, ma estremamente significativo – sovranità popolare finisce per tradursi in «sovranità» dell'Assemblea nazionale: «La sovranità nazionale appartiene al popolo francese» afferma l'art. 3, aggiungendo che «il popolo la esercita, in materia costituzionale, attraverso il voto dei suoi rappresentanti e il referendum. In tutti gli altri campi la esercita attraverso i suoi deputati all'Assemblea nazionale, eletti a suffragio universale, eguale, diretto e segreto».

Dall'accoglimento in sede di diritto positivo del principio della sovranità popolare discende l'ulteriore conseguenza, comune ai due tipi schematizzati ai punti 2 e 3, che, in entrambi, gli interessi generali della collettività acquistano una distinta ed autonoma qualificazione giuridica, quale non si rinviene invece negli ordinamenti del primo gruppo, e che assume naturalmente la maggiore accentuazione in quelli del terzo gruppo, in cui il popolo, conservando l'esercizio ordinario della sovranità, è sempre in grado di far prevalere la propria volontà, a tutela dei propri interessi, nei confronti di quella, eventualmente contrastante, manifestata dalla persona statale attraverso i suoi organi.

II punto-limite estremo della protezione giuridica spettante, in tali ordinamenti, agli interessi del popolo come tale si concreta nel cosiddetto «diritto di resistenza», e più specialmente nella resistenza collettiva. Non che tale figura, che ha dietro di se un antica e notevole tradizione ma che è stata più tardi abbandonata nella evoluzione della dottrina giuridica, sia esclusivamente connessa con il principio della sovranità popolare (l'Orlando, ad esempio, com'è noto non sostenne l'ammissibilità nel diritto positivo italiano statutario, indipendentemente quindi da un riferimento alla sovranità popolare). Ma è certo, comunque che laddove vige tale principio, ivi e da ritenersi esistente, anche nel silenzio dei testi costituzionali (come del nostro), il diritto di resistenza. Forse è improprio chiamarlo «diritto», almeno con riguardo all'ipotesi, di maggiore interesse ai fini delle presenti considerazioni, della resistenza collettiva: più che di un diritto, si tratta, direi, di un modo di esplicazione della potestà spettante al popolo, di una manifestazione diretta e immediata della sua sovranità, che si pone sul medesimo piano della esplicazione della originaria potestà costituente. Nella logica del sistema, infatti, il popolo è la fonte dell'ordinamento costituzionale e di ogni potestà pubblica esercitantesi nell'ambito di esso; lo Stato-soggetto ha una potestà di governo che non può definirsi più come sovrana, perché derivata da quella spettante – originariamente o anche in atto – al popolo qualora, perciò, i poteri costituiti e destinati a rappresentare il popolo, ad agire e governare per esso, infrangano i limiti costituzionali stabiliti alla loro attività, sorge nel popolo l'interesse e la possibilità di riprendere nella sua pienezza l'esercizio della sovranità di cui è il vero titolare, opponendosi e contrapponendosi ad un apparato statale divenuto privo di ogni legittimazione. Se l'art. 1, secondo comma, della nostra Costituzione dice che la sovranità popolare è anch'essa limitata dalla

Costituzione, ciò vale, evidentemente in quanto tutti i pubblici poteri si mantengano a loro volta nei limiti della Costituzione stessa; ma la norma non prevede (e non aveva ragione di prevederla) l'ipotesi, eccezionale, di una rottura della legalità costituzionale, così come, nel testo della Costituzione, è regolato bensì il procedimento di revisione costituzionale ma non anche – a quanto sembra – l'esercizio eventuale della potestà costituente da parte del popolo.

Muovendo dai rilievi che precedono, sembra, infine, che per gli ordinamenti dei due ultimi gruppi, e con particolare evidenza e sicurezza per quelli del terzo gruppo, la figura della rappresentanza, assunta nei suoi termini più generali, sia la più adatta a definire la situazione dello Stato-soggetto in rapporto al popolo. Della rappresentanza, in senso largo, ricorrono, infatti, gli elementi essenziali dell'agire di un soggetto (lo Stato-soggetto) in luogo e nell'interesse di altri (il popolo) e con le stesse conseguenze giuridiche che se chi agisse fosse il rappresentato. Rappresentanza, che è difficilmente inquadrabile negli schemi della rappresentanza legale ovvero di quella volontaria, così come sono stati elaborati dalla prevalente dottrina, con speciale riguardo al diritto privato. Legale, essa può dirsi, sotto un certo aspetto, perché ed in quanto istituita e disciplinata dall'ordinamento giuridico una volta per tutte; volontaria, piuttosto, ove si rifletta che questo stesso ordinamento deriva dalla volontà popolare e che perciò a questa va fatto risalire, in ultima analisi, il sorgere della situazione rappresentativa (e non per nulla, nel linguaggio e nella ideologia democratica ottocentesca, il fenomeno veniva designato col nome di delega: che sarebbe, appunto, totale e permanente, salvo la riserva della potestà costituente, negli ordinamenti del secondo gruppo; parziale, invece, in quelli del terzo gruppo).

Tale rappresentanza, come pure la sostituzione che ci è sembrato più corretto identificare negli ordinamenti schematizzati al punto 1, possono anche qualificarsi, più specialmente, come istituzionali, sebbene in un senso alquanto diverso da quello proposto dall'Esposito[41], per il quale, com'è noto, si avrebbe rappresentanza istituzionale quando il rappresentato esiste per il diritto soltanto come rappresentato e il rappresentante, a sua volta, soltanto come rappresentante: ciò che, secondo questo A., si verificherebbe appunto nel caso dello Stato e della nazione. Non sembra per contro possibile affermare, proprio con riguardo al caso, che qui interessa, dei rapporti tra Stato e popolo, che quest'ultimo si esaurisca per intero e necessariamente nella figura del rappresentato... permanente, come sembra risulti agevolmente pensando agli ordinamenti in cui si rinvengono, accanto alle istituzioni rappresentative, anche istituti di democrazia diretta; di guisa che l'affermazione criticata dovrebbe, semmai, limitarsi agli ordinamenti esclusivamente rappresentativi. Ma, anche così circoscritta, essa sarebbe tuttavia inesatta, alla stregua di quanto si è in precedenza osservato nel corso di questi appunti, bastando richiamare (a tacer d'altro) la funzione elettorale, nel cui esercizio abbiamo ritenuto di ravvisare sempre una forma di manifestazione diretta del popolo in quanto tale (sia a titolo di esplicazione della sovranità spettantegli, sia invece a semplice titolo di partecipazione all'esplicazione della sovranità statale, secondo i diversi sistemi positivi). D'altro canto, per quel che riguarda in particolare la qualifica rappresentativa dello Stato-soggetto, questa può dirsi istituzionale nel senso che la persona statale è originariamente istituita allo scopo specifico ed essenziale di rappresentare giuridicamente il popolo o, in altre parole, nel senso che 1° qualifica rappresentativa non è accidentale, come avviene nella comune rappresentanza, ma permanente ed essenziale; mentre non sarebbe esatto, a nostro avviso, ritenere che lo Stato-soggetto agisce sempre e necessariamente in rappresentanza del popolo, potendovi essere viceversa determinati poteri statali – accessori e funzionali rispetto all'esercizio della potestà di governo vera e propria – che appartengono esclusivamente allo Stato-soggetto e sono da questo esplicati in proprio, e non in luogo del popolo (l'esempio maggiore sembra da identificarsi nei cosiddetti poteri di supremazia speciale, ed anzitutto nella potestà disciplinare dello Stato sui propri dipendenti: che appunto per tale ragione sono talvolta regolati in modo che può anche essere, in parte, difforme dai criteri costituzionalmente stabiliti per

[41] Negli scritti cit. nella nota precedente.

l'esercizio della potestà di governo, ma che non potrebbe tuttavia essere in contrasto con i criteri medesimi, per la connessione, appunto, che unisce detti poteri speciali con quelli, più generali, esercitati invece in rappresentanza del popolo).

Dipende poi dal concetto che si preferisce accogliere della rappresentanza in generale, e ha d'altronde interesse puramente teorico, precisare se – negli ordinamenti presi in esame – lo Stato-soggetto, rappresentante del popolo, eserciti in tale qualità poteri del popolo ovvero poteri propri, per la realizzazione della situazione giuridica di cui il popolo, rappresentato, è il soggetto. Mentre dipende dal diverso atteggiarsi degli ordinamenti costituzionali positivi, se la situazione rappresentativa, nei rapporti Stato-popolo, dia luogo a una forma di semplice rappresentanza indiretta, lo Stato-soggetto esplicando detti poteri in nome proprio, oppure a una forma di rappresentanza *stricto sensu*, agendo lo Stato anche in nome del popolo.

Per quel che più particolarmente concerne l'ordinamento costituzionale italiano, sembra debba ritenersi la seconda alternativa, che lo Stato-soggetto, cioè, agisca in nome del popolo: limitatamente, beninteso, a quella parte della potestà di governo di cui il popolo è titolare, ma che viene esercitata dallo Stato medesimo (agisce invece in nome proprio nell'esplicazione di quei poteri accessori, cui sopra si è fatto cenno, dei quali proprio lo Stato-soggetto è il titolare). La cosiddetta *contemplatio domini*, ossia la dichiarazione espressa dell'agire per altri, che caratterizzerebbe la rappresentanza *stricto sensu*, si ritrova, infatti, nella disposizione della seconda parte dell'art. 1, che ha formato sin qui l'oggetto precipuo dei presenti appunti. Dalla quale si ricava, precisamente, che la sovranità è e rimane del popolo, e che lo Stato-soggetto è dunque soltanto una tra le «forme» (*rectius*, tra i mezzi) in cui essa viene costituzionalmente esercitata. Ciò che può considerarsi sufficiente a concretare il requisito della *contemplatio domini*, in linea generale, con riferimento, cioè, una volta per tutte, all'intera parte della potestà di governo il cui esercizio è demandato alla persona giuridica statale. Per talune manifestazioni, poi, della sovranità, esistono anche ulteriori più specifiche disposizioni, che ribadiscono tale requisito. Così, per la funzione giurisdizionale, l'art. 101, a termini del quale, «la giustizia è amministrata in nome del popolo»; così, indirettamente, per la funzione legislativa, l'art. 67, sistematicamente inquadrato nel complesso delle disposizioni concernenti la formazione della legge: essendo questa esclusivamente atto delle Camere, che sono gli organi destinati in modo specifico a rappresentare il popolo e costituite infatti mediante elezione dei loro titolari, ciascuno dei quali rappresenta il popolo nell'intero esercizio delle proprie attribuzioni ed anzitutto, perciò, nella sua partecipazione alla formazione della legge.

17. Conclusioni in relazione all'ordinamento costituzionale italiano

L'ordinamento costituzionale italiano, quale risulta dal testo del 1947, rientra dunque in un tipo sotto molti aspetti nettamente diverso da quello in cui era da classificarsi, invece, il precedente ordinamento monarchico statutario. Alla costruzione giuridica imperniata sul «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato-soggetto, entro certi limiti adeguata al sistema di allora, deve oggi sostituirsi una diversa impostazione, centrata viceversa sul principio della sovranità popolare e sul conseguente carattere strumentale assunto dallo Stato-soggetto; che tenga nel debito conto tutte le caratteristiche strutturali del nuovo ordinamento: solo parzialmente rappresentativo, perché integrato e corretto da istituzioni di democrazia diretta; poggiante sopra una organizzazione della collettività popolare variamente e concretamente articolata; rivolto ad assicurare a tutti i cittadini una effettiva possibilità di partecipazione alla formazione della volontà popolare, ed a questa una efficacia preminente ed in ultima istanza decisiva nei confronti di ogni altra manifestazione di volontà delle istituzioni governanti (dello Stato-soggetto, cioè, e degli enti pubblici minori).

Queste conclusioni, così sinteticamente riassunte, non richiederebbero alcuna ulteriore delucidazione, essendo logica conseguenza degli appunti che precedono e potendo perciò ritenersi sufficientemente dimostrate, almeno nei loro elementi essenziali. Sembra tuttavia opportuno sottolineare ancora due punti, che presentano un particolare interesse ed hanno anche, il secondo specialmente, carattere di attualità.

1) L'ordinamento costituzionale italiano, si inquadra, dunque, in un tipo di sistemi indubbiamente assai più avanzato, dal punto di vista democratico, rispetto a quello cui apparteneva l'ordinamento del vecchio regno d'Italia e cui appartengono numerosi altri sistemi costituzionali. Ma tra gli stessi ordinamenti del medesimo tipo storico, quello italiano si caratterizza ulteriormente per il tentativo, che in esso chiaramente si esprime, di dare al principio della sovranità popolare una concretezza di contenuto quale raramente si riscontra in altre esperienze costituzionali muoventi anch'esse da tale principio. Non bisogna nascondersi, infatti, che il principio della sovranità popolare, pur rappresentando di per sé stesso, per le ragioni accennate a suo luogo (sopra, n. 14), un passo innanzi nei confronti del «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, contiene tuttavia un elemento di finzione ideologica, che può anche essere, talvolta, molto accentuato. Giacché il popolo, il popolo vero, appare poi, alla indagine sociologica, internamente differenziato in classi e gruppi minori, portatori di diversi e contrastanti interessi, di cui, giuridicamente, si tratta di cogliere e far valere in definitiva la risultante – col rischio che, in realtà, dietro lo schermo della volontà popolare, si affermino invece volontà particolaristiche di gruppi privilegiati, capaci di imporre, in fatto, orientamenti e indirizzi unicamente conformi ai loro interessi egoistici. Tanto più, in quanto, proprio per la divisione in classi della società civile (proprio, cioè, per le differenze economiche persistenti tra i membri del popolo), non tutti i cittadini sono concretamente in grado di concorrere su di un piano di effettiva parità reciproca e quindi con piena e consapevole autodeterminazione alla formazione della volontà popolare governante. Per ripetere le felici espressioni di Luigi Rossi, «l'efficacia del popolo sulle cose dello Stato è varia, ed è pure varia la composizione del popolo. Nella sovranità popolare, rettamente intesa, gli individui entrano come determinanti immensamente differenti, secondo la loro capacità fisica o economica o morale, secondo i tempi, secondo le circostanze»[42].

Ora, la Costituzione italiana, intervenendo attraverso numerose sue disposizioni a dettare un ordinamento della società civile tale da assicurare a ciascuno una effettiva libertà ed eguaglianza, mettendo insomma a base della democrazia politica la democrazia economica, si propone appunto lo scopo di impedire la sopraffazione anche larvata degli interessi della maggioranza dei cittadini, e specialmente degli strati sociali economicamente più deboli, ad opera di ristretti gruppi oligarchici. Vuole, in altri termini, sopprimere il privilegio economico, anche ed anzitutto perché ed in quanto si traduce, o è suscettibile di tradursi, in privilegio politico. Sotto questo aspetto – cui si è del resto accennato in precedenza (sopra, n. 13) –, le cosiddette libertà economiche e in genere tutte le disposizioni del testo costituzionale aventi riferimento alla struttura della società civile acquistano un significato ed un'importanza propriamente politici, entrando come componenti essenziali dello stesso sistema di governo adottato ed inserendosi pertanto nel quadro dei principi disciplinanti la formazione e l'esplicazione della sovranità popolare. Ma è chiaro allora che, sinché tali disposizioni costituzionali non siano praticamente realizzate, sinché dunque tra «il principio generale di organizzazione posto a base del nuovo Stato e la realtà sociale in atto» continuerà a sussistere quel «contrasto produttivo di una situazione di ingiustizia, che è necessario eliminare facendo venir meno attraverso gli strumenti che la Costituzione stessa prevede le resistenze opposte dagli interessi legati al precedente assetto» – per ripetere le belle parole di un autorevole scrittore[43] – ne soffriranno anche gli istituti più propriamente politici, in senso stretto, connessi al principio della sovranità popolare.

2) D'altro canto, tale principio è rimasto praticamente inoperoso, non essendo stati attuati sin qui gli strumenti costituzionalmente previsti quali specifici mezzi di espressione e di prevalenza della volontà popolare. Manca ancora il referendum, sia di abrogazione sia di approvazione sia consultivo, come manca altresì l'iniziativa popolare delle leggi, che, pur essendo da sola insufficiente a dare realizzazione al principio della sovranità popolare, vi si ricollega tuttavia coordinandosi con le altre forme ausiliarie o preparatorie dell'esercizio della sovranità popolare. Di qui la strana e aberrante situazione, per cui l'ordinamento costituzionale italiano *effettivamente in vigore* risulta di un tipo

[42] L. ROSSI, *Un precursore di Montesquieu*, *cit*., 163.
[43] C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il dir. del lav*., 1954, n. 5-6, 5 estratto.

diverso da quello in cui dovrebbe inquadrarsi invece l'ordinamento costituzionale italiano descritto e regolato *dalla Costituzione vigente...* Questo, avrebbe, infatti, quei caratteri che hanno formato oggetto di esame nel corso dei presenti appunti e che si è cercato di brevemente ricapitolare qui sopra, all'inizio di questo paragrafo; l'altro, ossia quello effettivamente in atto, viceversa, è un ordinamento esclusivamente rappresentativo, nel quale ben scarse e vaghissime tracce è dato rinvenire del principio enunciato nella seconda parte dell'art. 1 della Costituzione: un ordinamento assai vicino a quello che si fondava sullo Statuto albertino, e nel quale l'affermato principio della sovranità popolare appare, alla stregua dell'esperienza concreta del sistema, una semplice formula decorativa priva di coerenti sviluppi e perciò astratta.

La sfasatura, generalmente rilevata e deplorata in dottrina con riferimento a singoli e determinati istituti, tra quello che, a termini delle disposizioni costituzionali, dovrebbe essere, e quello che viceversa praticamente è l'ordinamento dei rapporti pubblici e privati nella Repubblica italiana, si affaccia pertanto – con estrema gravità – proprio alle soglie del sistema, proprio cioè per quanto concerne la stessa forma di governo e il tipo di organizzazione statale. Non si limita, dunque, a settori particolari, ma investe fin dai principi l'intero sistema del nostro diritto positivo, segnando una crisi che può avere incalcolabili conseguenze per l'avvenire della società italiana. Anche da questo punto di vista, ai fini di un contributo alla chiarificazione della gravità e della ampiezza della frattura esistente tra la legalità costituzionale scritta e la situazione reale, l'aver avviato una discussione problematica sul principio della sovranità popolare e sul suo giuridico significato può esser stata, forse, non del tutto inutile fatica.