RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2/2025

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

DIREZIONE SCIENTIFICA

Aldo Carosi
Elisa Cavasino
Ines Ciolli
Giovanna Colombini
Vanessa Manzetti
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde

DIREZIONE EDITORIALE

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

COMITATO SCIENTIFICO

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Francesco Bilancia
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
Massimo Luciani
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Maria Alessandra Sandulli
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 pubblicata 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 Sergio Foà …… p.4

DOTTRINA

Maria Alessandra Sandulli *La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici*
…….p.20

Marco Mazzamuto *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)*
…….p.30

Francesca Biondi *Chi deve garantire la certezza del diritto?*
……..…p.39

Vincenzo Tondi della Mura *La «gnosi», i LEP e i fabbisogni standard: quando il sincretismo metodologico "genera mostri"*
…….p.49

Monica Bergo *Re-arm EU: dall'integrazione attraverso i diritti all'integrazione attraverso le armi* ?
…….p.67

Salvatore Cincimino e Vincenzo Cordaro *Le "note di credito da ricevere" nella giurisprudenza della Corte dei conti: criticità contabili e impatto sugli equilibri di bilancio degli enti del Servizio sanitario nazionale*
……..…p.91

Tiziano Tessaro *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività amministrativa: la Corte dei Conti verso l'orizzonte delle Autorità indipendenti*
……...p.112

Carla Di Martino *I nuovi spunti della giurisprudenza costituzionale sul carattere differenziato della c.d. "spesa costituzionalmente necessaria*
…….. p.171

ATTUALITÀ

Il Consiglio di Stato francese "Iscrivere l'azione pubblica nel lungo periodo" Luglio 2025. Traduzione e Post-fazione di Clemente Forte
……...p.205

Eduardo Marcos Martinez *L´azione di regresso come azione di responsabilità contabile in Spagna*
……...p.219

Riccardo Cabazzi *Minori vincoli, maggiore resa: la Corte dei conti Veneto (n. 180/2025) conferma la "flessibilità" in materia di assunzioni negli enti locali*
…….. p.233

STORIA DELLA DOTTRINA

A cura di Giovanni Guida
……...…p.246

EDITORIALE
di Sergio Foà

La pubblicazione del numero 2/2025 della Rivista semestrale *Bilancio Comunità Persona* cade in un delicato momento storico, vista l'approvazione definitiva, in data 27 dicembre 2025, del Disegno di legge n. 1457 (Senato della Repubblica), recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale".

Non ci si può esimere da un esame complessivo della riforma, peraltro intercettata da diversi contributi inclusi in questo numero, al fine di valutarne l'effetto dirompente sull'organizzazione e sulle funzioni del giudice contabile, sotto alcuni profili immediatamente precettivo e sotto altri rimesso all'attuazione delle deleghe legislative contenute nel testo normativo. A tacer d'altro, almeno per ora, il testo accomuna la riforma della Corte dei conti alla riforma dell'istituto della responsabilità amministrativa, dimostrando nell'articolato e nei lavori preparatori la diretta incidenza della disciplina di diritto sostanziale su quella processuale e, dunque, sull'ambito di applicazione dell'art. 103 Cost.

Nella relazione al Senato nella seduta di approvazione definitiva, il Senatore Zanettin ha riassunto in questi termini le finalità perseguite dal legislatore: "*La* ratio legis *è quella di rendere più snelli e sicuri per amministratori e dirigenti pubblici i procedimenti amministrativi, restituendo alla Corte dei conti quella funzione originaria di facilitatore dell'azione amministrativa, anziché una sorta di censore a posteriori. Da troppi anni, la Corte dei conti è purtroppo percepita come un freno per il sistema Paese, anziché un punto di riferimento per garantire il buon funzionamento dell'intera pubblica amministrazione. Oggi il Paese chiede alla Corte dei conti un nuovo ruolo e nuove funzioni. Più che incutere paura e sanzionare le amministrazioni e gli amministratori a posteriori, chiedendo loro ingenti risarcimenti, a volte a distanza di tanti anni dai fatti che hanno dato origine al danno, essa deve svolgere un ruolo di assistenza e di guida preventiva, prima che il danno venga cagionato, piuttosto che intervenire dopo che lo stesso è già stato prodotto. Peraltro, questi interventi hanno scarse possibilità di effettivo recupero del danno erariale*". Ed ancora: "*Si sono peraltro levate voci critiche verso questa riforma, ma in questa fase storica e politica occorre soprattutto dare maggiore slancio alla macchina amministrativa. L'intervento normativo in esame serve proprio a rendere la Corte dei conti una magistratura al passo con i tempi, un'istituzione al servizio della buona amministrazione, capace di essere un volano e non un freno per il rilancio del Paese*". La tesi dell'asserito ripristino delle funzioni originarie della Corte dei conti, che conseguirebbe alla riforma, è stata sostenuta anche dal Senatore Malan: "(…) *ridare alla Corte dei conti quella funzione di sostegno per la quale è nata*".

Prima di commentare queste affermazioni, sul piano strettamente giuridico, occorre ricordare l'impianto complessivo della riforma, onde poterne cogliere gli effetti "di sistema".

La legge, appena approvata e non ancora promulgata, si compone di sei articoli. L'articolo 1 introduce alcune modifiche alla normativa vigente in materia di responsabilità amministrativa, il cui giudice è individuato nella Corte dei conti (art. 103 Cost.), nonché in materia di controllo preventivo di legittimità, con particolare riferimento ai contratti pubblici per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Più nel dettaglio, le novelle proposte dagli articoli 1 e 3 della legge n. 20 del 1994

sono intese a: modificare la definizione di colpa grave; estendere il campo d'applicazione delle fattispecie che limitano la responsabilità amministrativa soltanto ai fatti o alle omissioni sostenuti dall'elemento soggettivo del dolo; disciplinare il potere riduttivo del giudice contabile di addivenire a una proporzionale riduzione del danno in relazione alle effettive caratteristiche oggettive e soggettive della fattispecie; introdurre forme di copertura assicurativa per danno erariale e ampliare il novero dei contratti d'appalto, sottoponendoli al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, facendovi peraltro rientrare espressamente i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e quelli conclusivi delle procedure d'affidamento che non prevedono l'aggiudicazione relativa ai contratti connessi all'assunzione del PNRR e per gli investimenti complementari al PNRR.

L'articolo 2 disciplina le modalità con le quali la Corte dei conti è chiamata ad esercitare una nuova "attività consultiva" in materia di contabilità pubblica, legittimandola ad esprimere pareri anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (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. Nello specifico, la legge prevede che i pareri espressi dalla sezione centrale della Corte dei conti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico, e dalle sezioni regionali di controllo della medesima Corte, su richiesta degli enti territoriali, siano resi entro il termine perentorio di trenta giorni e che, in caso di mancata espressione del parere entro tale termine, lo stesso si intenda reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente ai fini dell'esclusione della gravità della colpa ovvero in senso negativo, qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione.

L'articolo 3, introdotto nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti al fine di incrementare l'efficienza e prevedere, nell'ambito del Codice della giustizia contabile, interventi in materia di rimborso da parte delle amministrazioni d'appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per la responsabilità amministrativa. Il termine per l'esercizio della delega nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati è fissato in dodici mesi dall'entrata in vigore del provvedimento in esame.

L'articolo 4 introduce una misura sanzionatoria e pecuniaria a carico del pubblico ufficiale responsabile di un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione dei procedimenti connessi al PNRR e al PNC. La norma specifica che resta salvo l'eventuale esercizio dell'azione per responsabilità erariale.

L'articolo 5, introdotto dalla Camera dei deputati, modifica la disciplina concernente la responsabilità civile degli avvocati e dei procuratori dello Stato, estendendo a questi ultimi i princìpi e le limitazioni previsti per la responsabilità civile dei magistrati. La norma specifica, inoltre, che tale disciplina trova applicazione anche nei casi di responsabilità erariale degli avvocati e dei procuratori dello Stato. È infine prevista una disciplina transitoria in base alla quale il nuovo regime di responsabilità per gli avvocati e i procuratori dello Stato trova applicazione anche all'interno dei procedimenti pendenti alla data d'entrata in vigore della legge, nonché di quelli già definiti, ma in cui ancora non è stato eseguito il pagamento anche parziale delle somme dovute derivanti dalla sentenza di condanna.

In ultimo, l'articolo 6, anch'esso introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati, prevede che il nuovo regime di responsabilità erariale di cui all'art. 2, cit. si applichi anche ai procedimenti e

ai giudizi che alla data in entrata in vigore della legge siano ancora pendenti e non definiti con sentenza passata in giudicato.

Così sinteticamente ricostruita la nuova disciplina normativa, se ne possono esaminare i profili critici.

Con riferimento alla disciplina della responsabilità amministrativa, pare a chi scrive che la legge in esame contraddica l'affermazione della Corte costituzionale (sentenza n. 132 del 2024 e giurisprudenza precedente, a partire dalla sentenza n. 371 del 1998) circa l'irrilevanza della riforma della responsabilità amministrativa e contabile riguardo all'art. 103 Cost. e alla giurisdizione della Corte dei conti (al riguardo, S. Foà, *Oltre lo "scudo erariale": quale futuro per la responsabilità amministrativa?*, in *Giustiziainsieme*, 15 aprile 2025, ed ivi richiami). Il nuovo testo normativo, infatti, si occupa congiuntamente e consequenzialmente di entrambi i temi, dichiarandolo espressamente e ripetutamente durante i lavori preparatori, ed anzi elevando questo nesso a filo conduttore della riforma: della responsabilità amministrativa sul piano sostanziale (art. 1) e della complessiva riforma delle "funzioni" (*sub specie* "riorganizzazione e riordino") della Corte dei conti (art. 3, sulla delega al Governo, ma anche art. 2, circa la nuova funzione consultiva), laddove il primo tema sarebbe servente a ricondurre la Corte dei conti a esercitare le sue funzioni originarie.

La riforma incide anche, con profili di dubbia costituzionalità, sull'art. 100 Cost. e sulle funzioni di controllo del giudice contabile, nuovamente prospettando e imponendo al legislatore delegato la disciplina unitaria delle diverse funzioni, anche sul piano dell'organizzazione del giudice contabile, sempre in ragione di una generalizzata efficienza amministrativa, che sarebbe indotta dalla legge. Di fondo, vi è una non meglio chiarita compenetrazione tra efficienza amministrativa, quale profilo del buon andamento *ex* art. 97 Cost. e efficienza riferita al giudice contabile, anche quando lo stesso esercita funzioni di controllo.

L'intera riforma è disegnata enfatizzando il principio/criterio dell'efficienza, declinato su due piani: l'efficienza della pubblica amministrazione e l'efficienza (*rectius* l'"ulteriore incremento" di efficienza, art. 3, co. 1) della Corte dei conti. L'efficienza della Corte dei conti, tramite la sua riforma prospettata sul piano delle funzioni e dell'organizzazione, dovrebbe quindi essere strumentale al rispetto del principio del buon andamento della pubblica amministrazione *ex* art. 97 Cost.

Occorre conseguentemente analizzare se i mezzi previsti dalla legge siano effettivamente funzionali rispetto al fine perseguito. Si può iniziare esaminando i profili di efficienza della pubblica amministrazione asseritamente indotta dalla riforma.

Nel tentativo di tipizzare la colpa grave, la legge la riconduce a fatti "incontrastabilmente" affermati/negati di fronte a evidenze contrarie (secondo il nuovo art. 1, co. 1, legge n. 20 del 1994), nonché all'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta "incontrastabilmente" dagli atti del procedimento. La colpa grave verrebbe esclusa dal rispetto dei pareri delle autorità competenti. Un primo problema riguarda il difficile inquadramento della nozione di "incontrastabilità", che è diversa rispetto alla "incontrovertibilità" e alla "inoppugnabilità" (riferita agli atti), e si accompagna al delicato tema del rapporto tra politica e amministrazione, quando la suddetta "incontrastabilità" della decisione politica deriva dalla istruttoria tecnica.

Si pensi alla recente ricusazione del visto opposta dalla Corte dei conti (Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato) al progetto definitivo del Ponte sullo Stretto di Messina (delibera n. 41/2025 adottata dal CIPESS il 6 agosto 2025): appare evidente, nel caso di specie, che i fatti acclarati in sede di controllo preventivo dalla

Corte dei conti integrano "evidenze" (se non "pareri delle autorità competenti") che risultano vincolanti e l'eventuale richiesta da parte del Governo della registrazione con riserva amplificherebbe le responsabilità connesse alla deliberazione dell'organo politico, fondate su fatti (appunto "incontrastabilmente") accertati in fase procedimentale e acclarati dal Collegio del controllo preventivo di legittimità. Nel caso di specie, peraltro, il giudice contabile aveva rilevato la violazione del principio di separazione tra indirizzo e gestione, con riferimento all'assunzione in sede politica di atti determinanti per l'approvazione del progetto definitivo dell'opera pubblica.

Il legislatore introduce, al riguardo, la c.d. "esimente politica presunta" (secondo il nuovo art. 1, comma 1-*ter*, legge n. 20 del 1994: « Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso »). Al riguardo si può prevedere che, fermo restando l'ineludibile principio della separazione delle funzioni tra indirizzo politico e gestione amministrativa, mai obliterato dalla giurisprudenza contabile, la disposizione indurrà gli organi di gestione a sollecitare con frequenza il nuovo potere consultivo della Corte dei conti (*sub* art. 2), con il conseguente aberrante istituto del silenzio-assenso ivi previsto. L'efficienza, secondo questo disegno, coinciderebbe dunque con una "corsa al parere", unita al silenzio-assenso del giudice contabile maturato entro 30 giorni dalla richiesta, cui conseguirebbe una sorta di autorizzazione tacita a proseguire lo svolgimento dell'attività amministrativa e, all'organo politico, di adottare formalmente l'atto di sua competenza (per una severa critica, M.T. Polito, *La Riforma della Corte dei conti. Si smantellano le funzioni per valorizzare l'esimente relativa alla responsabilità erariale a danno dei cittadini*, in *Giustiziainsieme*, 7 aprile 2025). È appena il caso di ricordare che l'efficienza è un "criterio" che regola l'esercizio dell'attività amministrativa, assolutamente subordinato al principio di legalità, come ricorda chiaramente l'art. 1 della legge n. 241 del 1990. Salvo quanto si dirà circa l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla funzione esercitata da un Giudice, l'esimente politica in tal modo configurata non può essere intesa come strumento di efficienza amministrativa, anzi favorendo queste forme di aggravamento procedimentale all'interno dell'amministrazione. Non solo: la nuova disciplina richiama la "buona fede" (riferita all'organo politico) e utilizza quindi una clausola generale, in contraddizione con l'esigenza di tipizzare la colpa grave, per contro sollecitata da Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 132 del 2024.

Altro profilo critico riguarda il modello del Codice dei contratti pubblici, richiamato dalla Corte costituzionale, e pare recepito dal Parlamento con la legge qui in esame, che sarebbe da seguire secondo due direttrici: la (asserita) tipizzazione della colpa grave; l'introduzione delle polizze assicurative per i rischi del personale, secondo un modello che si è visto non esaurisce i rimedi introdotti per fronteggiare la c.d. "medicina difensiva".

Qui la Corte costituzionale forse chiedeva troppo: ammetteva che la colpa grave fosse un "concetto giuridico indeterminato" (punto 6.5 in diritto) ma pretendeva che venisse tipizzata. Ad avviso di chi scrive, non è certo una tipizzazione esemplare (né era voluta) quella introdotta dal Codice dei contratti pubblici, che utilizza la classica distinzione tra colpa generica e colpa specifica senza aggiungere elementi utili a delineare le fattispecie rilevanti. È una contraddizione rendere determinato un concetto giuridico indeterminato, peraltro affidandosi allo stesso legislatore che viene ripetutamente criticato quale principale fonte dell'inefficienza amministrativa (punto 6.5, specificamente sulla

"fame di norme"). Né è affidabile il riferimento agli indirizzi giurisprudenziali "prevalenti", specie nella magmatica materia dei contratti pubblici.

Invocare la tipizzazione delle condotte è inoltre in palese controtendenza rispetto ad un generale processo di "fuga dalla fattispecie" che caratterizza irreversibilmente l'intero sistema giuridico.

L'effetto del principio del risultato in sede di giurisdizione amministrativa consente al giudice di sindacare riguardo a scelte di merito, estese a tutta l'operazione amministrativa (nozione ben più estesa rispetto al procedimento, come noto). In tal modo il giudice "intercetta" la volontà dell'amministrazione, anche dove non espressa, mediante il risultato, una sorta di "faro" che illumina atti e comportamenti amministrativi, e amplia di conseguenza anche i propri poteri di decisione, giungendo ad annullare atti amministrativi viziati per tali ragioni (non più di opportunità ma di legittimità). È appena il caso di notare che siffatto modo di procedere, indotto dalla legislazione per principi, approda ad una affermazione contraria a quella che ispira lo stesso legislatore, perché poggia su una generale sfiducia verso la pubblica amministrazione (una "amministrazione senza qualità", per dirla con Rosario Ferrara). L'iniziativa e autonomia decisionale del dipendente conduce paradossalmente ad un maggior controllo giudiziale sugli atti e ad un ampliato esito di annullamento delle decisioni amministrative. Ma a questo effetto dispiegato in sede di giudizio amministrativo, non corrisponde analogo effetto in sede di giurisdizione contabile: anzi, corrisponde una contrazione dell'azione di responsabilità per danno erariale.

Proprio con riferimento a tale ultimo profilo, la legge fissa un limite quantitativo ai danni risarcibili, stabilendo che la Corte dei conti, «salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30% del pregiudizio accertato». Un importo che comunque non può essere superiore al doppio della retribuzione lorda. Il "doppio tetto" quantitativo di limitazione alla responsabilità per danno erariale, di fatto, reintroduce una forma di "scudo erariale", fondato non più sull'elemento soggettivo che accompagna la condotta illecita ma su una limitazione generalizzata dei poteri del giudice contabile, lasciando gravare sulla collettività amministrata l'onere del 70% del danno integrato. Riesce davvero difficile comprendere come questa soluzione coincida con quella "socialmente più accettabile" affermata e perseguita dalla Corte costituzionale con la sua sentenza "monito di politica legislativa", ancorché il giudice delle leggi abbia ammesso, con formula invero involuta, la non escludibilità della "opportunità del cosiddetto "tetto" in ragione dell'esistenza del potere riduttivo" della Corte dei conti (n. 132 del 2024, cit.). Non escludere l'opportunità non significa imporre una soluzione legislativa a rime obbligate né, soprattutto, significa imporre un tetto percentuale così gravemente incombente a carico della collettività.

Circa la reintroduzione del controllo preventivo di legittimità per gli atti degli enti locali di "particolare rilevanza e complessità" (art. 3, co. 2, lett. s): in disparte la lata delega al Governo, non accompagnata da principi e criteri direttivi circa la scelta da compiere, è appena il caso di ricordare che tale previsione riporta al sistema vigente prima del 1994, quando la drastica riduzione degli atti da sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti fu disposta proprio per favorire l'efficienza amministrativa. Oggi si compie una scelta diametralmente opposta, invocando distonicamente lo stesso principio. Se l'efficienza è rapportata alla contrazione dei tempi dell'azione amministrativa e della produzione di effetti dei relativi atti, come sostengono diffusamente il legislatore e la giurisprudenza amministrativa, nulla è mutato rispetto allo scenario del 1994, posto

che il superamento del controllo preventivo di legittimità condiziona l'efficacia dell'atto amministrativo e, dunque, non è consentaneo all'efficienza amministrativa così intesa.

Lo stesso ragionamento di cui al punto precedente vale per i contratti pubblici connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), dove il controllo preventivo di legittimità è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale. I termini di cui al comma 2 hanno carattere perentorio; qualora alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1. Il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata (nuovo art. 3, co. 1-*ter*, ma anche co. 1-*quater* per le regioni e gli enti locali, della legge n. 20 del 1994). Anche in tal caso la previsione reca un *vulnus* al criterio di efficienza, come sopra descritto.

Sotto altro profilo, il nuovo legislatore intende conseguire un "ulteriore incremento" dell'efficienza della Corte dei conti. Al riguardo, emerge nitidamente dal quadro normativo così introdotto la violazione del divieto di co-amministrazione, per effetto dell'attività consultiva resa su "questioni applicabili a fattispecie concrete" (attuazione del PNRR-PNC), con maturazione del silenzio-assenso entro 30 giorni dalla richiesta (art. 2). Ad avviso di chi scrive, la previsione viola in maniera netta le previsioni costituzionali dedicate alle funzioni della Corte dei conti (artt. 100 e 103): così, del resto, si è espresso anche il Presidente della Corte dei conti nelle precise proposte di emendamento formulate in sede di audizione parlamentare per eliminare l'istituto del silenzio-assenso (si vedano le puntuali critiche di G. Rivosecchi, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 4/2024, 5 ss.). L'attuale funzione consultiva a favore degli enti locali, infatti, pur non prevista nel testo costituzionale, deve limitarsi a questioni in materia di contabilità pubblica che non impingano a scelte amministrative riguardo al caso concreto, come si evince dall'ampio apparato argomentativo del giudice contabile speso per motivare l'ammissibilità dei pareri richiesti e resi (cfr. M. Sciascia, *La funzione consultiva della Corte dei conti nel sistema delle autonomie: aspetti evolutivi della giurisprudenza contabile*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5/2022, 110 ss.). La previsione in esame, per contro, afferma dichiaratamente il riferimento della funzione consultiva a questioni concrete, dimenticando la terzietà del giudice e rendendolo partecipe delle decisioni amministrative, mediante una inammissibile commistione di funzioni. La previsione del silenzio-assenso, poi, corrobora questa lettura, giacché è inimmaginabile il suo richiamo all'esercizio di un'attività giurisdizionale.

Le funzioni "unitarie" della Corte dei conti, sollecitate dalla delega al Governo (art. 3, co. 2, lett. a) rafforzano dunque il convincimento che la Corte dei conti, indipendentemente dalla funzione esercitata nel caso concreto, resta saldamente configurata come Magistratura speciale. È allora inimmaginabile e giuridicamente impossibile conciliare l'istituto del silenzio-assenso, tipizzato per l'attività amministrativa, con il divieto del *non liquet*, principio generale rivolto invece all'autorità giudiziaria. Neanche la lettura più disinvolta del criterio di efficienza e di economia processuale potrebbe condurre a sacrificare il principio del giusto processo e della necessità di un provvedimento motivato del giudice, anche allorquando svolga funzione consultiva. E ciò nemmeno ove si tendesse a trasformare la Corte dei conti, nell'esercizio di talune funzioni, in una sorta di Authority amministrativa (anche in tal caso sollevando ulteriori dubbi di legittimità costituzionale discendenti dall'attribuzione di funzioni sostanzialmente amministrative a un organo costituzionale deputato all'esercizio di funzioni giurisdizionali e di funzioni di controllo tipizzate). Tale tendenza rinviene

peraltro un antecedente nella separazione organica, interna alla Corte, instaurata con il regolamento del 2000 di istituzione, da parte delle Sezioni riunite, delle Sezioni riunite "in sede di controllo": la conformità di tale fonte secondaria a Costituzione poteva essere ammessa soltanto riconducendo alla attività amministrativa le funzioni svolte in tale sede, così potendo invocare la riserva di legge relativa di cui all'art. 97 Cost. (F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, Napoli, 2022, 56 ss., sottolinea che "il disegno mirava chiaramente a convertire il controllo della Corte dei conti in un audit di tipo amministrativo"). Le riforme della fine del secolo scorso erano ispirate a una lettura difensiva della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dedicata all'effettività del principio di terzietà del giudice ed in tal senso miravano ad assegnare le funzioni di controllo ad un'autorità indipendente. In disparte ogni commento rispetto a tale orientamento del giudice internazionale, peraltro successivamente precisato al punto da attenuarne le censure rispetto alla situazione italiana, è evidente la reazione segnata con la revisione costituzionale del 2012, che ha inequivocabilmente ricondotto le funzioni di controllo al modello cavouriano del controllo giuridico in forma contenziosa, in tal modo fugando la tentazione di una loro attrazione nell'alveo dell'attività amministrativa. La stessa Corte costituzionale, a far data dalla sentenza n. 39 del 2014, ha inquadrato gli effetti delle pronunce di accertamento delle Sezioni regionali di controllo e la relativa capacità di incidere su situazioni giuridiche soggettive, ancorché non cancellando appieno la natura collaborativa.

Tornando alla recente riforma, si segnalano, in ultimo, alcuni effetti distorsivi indotti dalla centralizzazione e dalla deterritorializzazione delle funzioni della Corte dei conti.

Non è ben chiaro cosa si intenda per "rafforzare gli effetti nomofilattici" delle pronunce delle sezioni riunite delle diverse funzioni (art. 3, co. 2, lett. b): l'unica indicazione è incrementare la funzione di coordinamento del procuratore generale, con gli effetti critici che ora si indicano.

Il tema dei poteri di indirizzo e coordinamento del procuratore generale riguardo alle procure territoriali è molto grave e solleva profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 108 Cost. [art. 3, co. 2, lett. d) ed e)]. Molto grave la previsione del potere di avocazione del singolo fascicolo per "violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento" impartite dal Procuratore generale. I poteri di indirizzo, peraltro, sono tipici di un rapporto di direzione e l'avocazione sottende ad un rapporto di gerarchia, che è incostituzionale ove riferito alla Magistratura. Il coordinamento, invece, è riferibile a rapporti di equi-ordinazione e di sovra-ordinazione. La stessa sfiducia verso le procure territoriali, che mina l'autonomia e l'indipendenza del giudice, si ravvisa nella previsione dei casi per i quali è prevista la sottoscrizione congiunta degli atti pre-processuali e processuali: la particolare rilevanza, la particolare complessità e la novità delle questioni. Si vuole dunque sostenere che le procure territoriali non sono in grado di affrontare "questioni nuove"? Ed ancora: in cosa consiste la "novità" della questione? La terminologia aperta può indurre e favorire indebite ingerenze della Procura generale nell'attività territoriale.

Si segnalano anche diverse previsioni normative il cui effetto pare "snaturare" il giudizio contabile. Tra queste:

- Non sono indicate le ragioni né i criteri direttivi che dovranno guidare il Governo a introdurre "più tipologie di giudizi ad istanza di parte" (art. 3, co. 2, lett. m);
- La incombente virata verso la responsabilità sanzionatoria è anticipata in materia di gestione delle risorse PNRR (art. 4, recante Disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC), che prelude ad un possibile ampliamento della stessa tipologia

di responsabilità, fermo restando che la sanzione è irrogata nelle forme e con le garanzie di cui alla parte II, titolo V, capo III, del codice della giustizia contabile;

- Il potere riduttivo con il doppio tetto previsto dal nuovo art. 1, co. 1-*octies*, legge n. 20 del 1994 rischia di vanificare le esigenze di recupero alla collettività dell'effettivo danno erariale: non è dimostrato che questa forma di "*underdeterrence*" sia quella più conveniente per la collettività amministrata (fermo restando che la Corte costituzionale ha chiaramente dichiarato incostituzionale la proroga dello "scudo erariale" e questa formulazione pare riproporne una versione diversa, sia pure non esclusa *a priori* dal giudice delle leggi);
- Nuovamente in logica sanzionatoria, la Corte dei conti può disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni (art. 1, co. 1-*novies*, legge n. 20 del 1994), preludendo al procedimento di responsabilità dirigenziale e disciplinare;
- La colpa grave riferita a fatti "incontrastabilmente" affermati/negati di fronte a evidenze contrarie (nuovo art. 1, co. 1, legge n. 20 del 1994) pone questioni giuridiche riguardo alla nozione di "incontrastabilità", che è diversa rispetto alla "incontrovertibilità" e alla "inoppugnabilità" (riferita agli atti).

In conclusione, in disparte i diversi profili di illegittimità costituzionale ricordati, non pare, per utilizzare *a contrario* le stesse parole dei Senatori relatori, che con la legge approvata la Corte dei conti abbia recuperato funzioni di "facilitatore" e "di sostegno" nei confronti della collettività amministrata, non potendo gravare su quest'ultima, in via generalizzata, il 70% del danno erariale causato da amministratori e funzionari con grave colpa, nel segno della conclamata efficienza amministrativa. Non pare lettura costituzionalmente orientata quella che trasla la grande parte del rischio di cattiva amministrazione in capo alla stessa collettività, consentendo l'esercizio della discrezionalità legislativa oltre i limiti di ragionevolezza tracciati dall'art. 97 Cost. Né la "corsa al parere contabile" dei funzionari amministrativi produrrà efficienza, anzi consolidando proprio quella paura della firma che il legislatore ha inteso scongiurare con la riforma, trasformandola in una "paura del mancato parere", con l'effetto indotto di un ulteriore ritardo nella istruttoria amministrativa e della successiva assunzione del provvedimento.

***

Il fascicolo n. 2/2025 della Rivista si colloca perfettamente in questo momento storico. L'unità del fascicolo non è data da un oggetto materiale comune, bensì da una convergenza problematica: tutti i contributi, pur da angolazioni diverse, interrogano le trasformazioni in atto delle categorie fondamentali del diritto pubblico, in particolare sotto il profilo della legalità, della responsabilità, della funzione giurisdizionale, della razionalità finanziaria e della legittimazione democratica.

Di fondo, il fascicolo richiama l'attenzione sulla necessità di leggere le riforme settoriali non come fenomeni isolati, ma come sintomi di una trasformazione strutturale dell'ordinamento, interrogandosi sul loro significato sistemico.

In questa prospettiva si colloca il contributo di Francesca Biondi, *Chi deve garantire la certezza del diritto?*, che affronta uno dei nodi teorici più profondi del diritto contemporaneo: la crisi della prevedibilità delle decisioni giuridiche e il conseguente spostamento dell'asse della certezza dal legislatore alla giurisprudenza. Richiamando la tradizione giuspositivista (in particolare Norberto Bobbio), l'Autrice mostra come la certezza del diritto non sia più un dato strutturale del sistema delle fonti, ma un obiettivo fragile affidato a meccanismi interpretativi e organizzativi interni alla

magistratura. Il suo contributo fornisce così la cornice teorica entro cui leggere anche le trasformazioni della funzione giurisdizionale analizzate altrove nel fascicolo.

La questione della funzione giurisdizionale è ulteriormente approfondita nel contributo di Tiziano Tessaro, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività amministrativa: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle Autorità indipendenti*. L'Autore mostra come la Corte dei conti stia progressivamente assumendo un ruolo che si spinge oltre il controllo e la consulenza, configurandosi sempre più come attore co-gestionale dell'azione amministrativa. Questo fenomeno rappresenta una trasformazione profonda della separazione dei poteri e del ruolo del giudice nel sistema costituzionale.

Su un piano affine, ma con riferimento specifico alla giurisdizione contabile, si colloca il contributo di Eduardo Marcos Martínez, *L'azione di regresso come azione di responsabilità contabile in Spagna*, che offre una prospettiva comparata utile a comprendere come la responsabilità amministrativo-contabile non sia un'anomalia italiana, ma assurga a risposta sistemica alla crescente centralità della legalità finanziaria negli Stati contemporanei.

La legalità finanziaria è al centro del contributo di Maria Alessandra Sandulli, *La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici*, che analizza l'evoluzione normativa della responsabilità erariale come strumento non solo sanzionatorio ma conformativo dell'azione amministrativa. L'Autrice illustra come il nuovo Codice dei contratti pubblici rafforzi il ruolo della responsabilità come tecnica di governo, anticipando il controllo sulla fase decisionale stessa.

Il tema è ulteriormente sviluppato nel saggio di Marco Mazzamuto, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)*, che mette in luce le tensioni tra esigenze di tutela dell'azione amministrativa e principi costituzionali di responsabilità e uguaglianza, mostrando come le riforme in materia rischino di alterare l'equilibrio tra protezione del funzionario e tutela dell'interesse pubblico.

Una prospettiva teorica più ampia è offerta dal contributo di Vincenzo Tondi della Mura, *La «gnosi», i LEP e i fabbisogni standard: quando il sincretismo metodologico "genera mostri"*, che critica l'ibridazione tra categorie giuridiche, economiche e tecniche nella costruzione delle politiche pubbliche, denunciando la perdita di coerenza dogmatica e di controllabilità democratica.

Sul versante strettamente contabile, il saggio di Salvatore Cincimino e Vincenzo Cordaro, *Le "note di credito da ricevere" nella giurisprudenza della Corte dei conti: criticità contabili e impatto sugli equilibri di bilancio degli enti del Servizio sanitario nazionale*, mostra come prassi contabili distorte producano effetti sistemici sulla veridicità del bilancio e sulla sostenibilità finanziaria, trasformando la contabilità da strumento di trasparenza in strumento di occultamento delle criticità.

Il contributo di Carla Di Martino, *I nuovi spunti della giurisprudenza costituzionale sul carattere differenziato della c.d. "spesa costituzionalmente necessaria"*, si inserisce in questo quadro interrogando il ruolo della Corte costituzionale nel ridefinire i confini tra discrezionalità politica e vincoli giuridici in materia di spesa pubblica, mostrando come anche il giudice delle leggi concorra oggi alla costruzione del diritto finanziario.

Il quadro si completa con i contributi di attualità: Riccardo Cabazzi, *Minori vincoli, maggiore resa: la Corte dei conti Veneto (n. 180/2025) conferma la "flessibilità" in materia di assunzioni negli enti locali*, che mostra come le esigenze di efficienza stiano rimodellando i vincoli giuridici tradizionali; e Monica Bergo, *Re-arm EU: dall'integrazione attraverso i diritti all'integrazione attraverso le armi*, che porta la riflessione sul piano sovranazionale, interrogando il nesso tra bilancio europeo, emergenza geopolitica e crisi della rappresentanza democratica.

Tali contributi non descrivono semplicemente un insieme di riforme, ma compongono una diagnosi complessiva: il diritto pubblico sta transitando da un modello fondato sulla normatività, sulla rappresentanza e sulla garanzia a un modello fondato sulla funzionalità, sulla gestione e sulla sostenibilità sistemica.

Un primo tema trasversale riguarda la certezza del diritto, intesa come problema pratico che investe il funzionamento quotidiano della giurisdizione, dell'amministrazione e della stessa produzione normativa.

Pone esplicitamente la questione Francesca Biondi, *Chi deve garantire la certezza del diritto?*, che ricostruisce la nozione classica di certezza del diritto come prevedibilità delle conseguenze giuridiche delle azioni, mostrando come nella tradizione giuspositivista tale prevedibilità fosse affidata al legislatore e alla qualità formale della legge. Richiamando Norberto Bobbio, l'Autrice ricorda come la certezza fosse concepita come carattere ontologico del diritto legislativo: norme generali, astratte, stabili, chiare e gerarchicamente ordinate avrebbero dovuto assicurare la prevedibilità dell'ordinamento.

Tuttavia questo modello è oggi entrato in crisi per effetto della proliferazione delle fonti, della complessità sociale, dell'emersione di livelli sovranazionali di normazione e dell'uso crescente di concetti giuridici indeterminati. In questo contesto, la certezza non può più essere garantita *ex ante* dal legislatore, ma viene costruita *ex post* attraverso la giurisprudenza. Si assiste così a un passaggio dalla "certezza legislativa" alla "certezza giurisprudenziale", in cui la stabilità del diritto dipende dalla stabilità degli orientamenti interpretativi.

Questo spostamento del baricentro è ulteriormente avvalorato dal contributo di Tiziano Tessaro, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività amministrativa: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle Autorità indipendenti*. L'Autore sottolinea come la Corte dei conti non si limiti più a controllare e consigliare, ma incida direttamente sulle scelte amministrative, assumendo una funzione che travalica la distinzione tradizionale tra giudizio e amministrazione. Questo processo contribuisce a rendere la certezza del diritto sempre meno una qualità della norma e sempre più una qualità dell'assetto istituzionale che governa l'interpretazione e l'applicazione.

La funzione giurisdizionale, in questo quadro, non si esprime più soltanto in via applicativa, ma diviene stabilizzatrice del sistema. È chiamata a ridurre l'incertezza, a uniformare prassi, a prevenire deviazioni interpretative, a garantire coerenza. La giurisdizione diventa così uno strumento di governo della complessità.

Una prospettiva affine emerge anche nel contributo di Eduardo Marcos Martínez, *L'azione di regresso come azione di responsabilità contabile in Spagna*, secondo il quale anche nel contesto spagnolo la responsabilità contabile è utilizzata come strumento per assicurare prevedibilità e disciplina dell'azione amministrativa, rafforzando il ruolo dei giudici contabili come garanti sistemici dell'ordine finanziario.

Il tema della certezza si intreccia poi con quello della responsabilità, come risulta nei richiamati contributi di Maria Alessandra Sandulli e di Marco Mazzamuto. Entrambi mostrano come la responsabilità venga oggi utilizzata non solo per sanzionare, ma per orientare *ex ante* l'azione amministrativa, producendo un effetto di conformazione che mira proprio a ridurre l'incertezza delle decisioni e i rischi sistemici.

Anche il richiamato contributo di Vincenzo Tondi della Mura, *La «gnosi», i LEP e i fabbisogni standard*, si colloca in questa direzione problematica, criticando l'ibridazione tra diritto, tecnica ed economia che produce categorie opache, difficilmente controllabili e dunque intrinsecamente incerte

sotto il profilo giuridico. La certezza viene così compromessa non per difetto di regole, ma per eccesso di complessità e per perdita di trasparenza concettuale.

Sul versante contabile, Salvatore Cincimino e Vincenzo Cordaro, nel loro saggio sulle *note di credito da ricevere*, mostrano come la perdita di certezza si manifesti anche nella rappresentazione contabile: se il bilancio non rappresenta più fedelmente la realtà economica, anche la base conoscitiva su cui si fondano le decisioni giuridiche diventa instabile. Infine, il contributo di Carla De Martino, sugli spunti della giurisprudenza costituzionale in materia di "spesa costituzionalmente necessaria", sottolinea la partecipazione della Corte costituzionale alla costruzione del diritto finanziario, contribuendo a definire ciò che è vincolato e ciò che è disponibile, ciò che è necessario e ciò che è discrezionale. Anche qui, la certezza non è data una volta per tutte, ma prodotta attraverso l'attività giurisprudenziale.

Nel loro insieme, questi contributi mostrano come la crisi della certezza del diritto non sia una crisi di normazione, ma una crisi di governo della complessità. La certezza non viene meno perché mancano le regole, ma perché il sistema è chiamato a funzionare in condizioni che rendono impossibile una regolazione stabile e completa. In questo contesto, la giurisdizione diventa sempre più un attore sistemico, chiamato non solo a decidere controversie, ma a mantenere in equilibrio l'ordinamento.

È in questa trasformazione della funzione giurisdizionale - da garante della legalità a garante della funzionalità - che si gioca una delle poste più alte del diritto pubblico contemporaneo: la possibilità che il diritto continui a essere limite del potere e non soltanto strumento del suo esercizio.

I contributi raccolti mostrano come tali categorie non possano più essere comprese secondo i modelli tradizionali, in cui la responsabilità operava prevalentemente *ex post*, il controllo aveva funzione meramente repressiva e la legalità finanziaria rappresentava un vincolo esterno all'azione amministrativa. Al contrario, emerge un diritto pubblico in cui responsabilità, controllo e finanza diventano strumenti di governo anticipatorio dell'azione pubblica.

Il contributo di Maria Alessandra Sandulli sostiene che il legislatore, attraverso il nuovo Codice dei contratti pubblici, abbia rafforzato la funzione conformativa della responsabilità erariale, trasformandola in un meccanismo che incide direttamente sulle scelte amministrative prima ancora che esse siano compiute. La responsabilità non è più solo sanzione dell'errore, ma tecnica di prevenzione del rischio, strumento di razionalizzazione dell'azione amministrativa, fattore di disciplina sistemica.

A questa trasformazione si collega criticamente il contributo di Marco Mazzamuto, che mette in luce le tensioni costituzionali generate dal tentativo di limitare la responsabilità per favorire l'efficienza amministrativa. Mazzamuto mostra come l'esclusione o l'attenuazione della colpa grave, pur giustificata dall'esigenza di non paralizzare l'azione pubblica, rischi di alterare l'equilibrio tra tutela dell'interesse pubblico e protezione del funzionario, incidendo sul principio di uguaglianza e sulla stessa idea di responsabilità come strumento di garanzia.

Il tema della responsabilità è poi sviluppato sul piano comparato dal contributo di Eduardo Marcos Martínez, che ci ricorda come anche in altri ordinamenti la responsabilità venga utilizzata come leva sistemica per governare l'uso delle risorse pubbliche. L'azione di regresso, in questa prospettiva, non è solo una tecnica processuale, ma uno strumento di razionalizzazione dell'apparato amministrativo.

Il nesso tra responsabilità e controllo emerge con particolare forza nel contributo di Tiziano Tessaro, che dimostra come la Corte dei conti stia progressivamente assumendo una funzione che si estende oltre il controllo di legittimità e di regolarità contabile, trasformandosi in un attore che

partecipa alla costruzione stessa delle decisioni amministrative. Questa transizione segna una trasformazione profonda del rapporto tra controllo e amministrazione, in cui il controllo non è più esterno ma interno al processo decisionale.

Il versante patologico di tale trasformazione è analizzato nel contributo di Salvatore Cincimino e Vincenzo Cordaro, che mostrano come prassi contabili distorte compromettano la funzione stessa del controllo, trasformando la contabilità da strumento di trasparenza in strumento di occultamento delle criticità. Qui la responsabilità e il controllo sono chiamati non tanto a garantire l'efficienza, quanto a ripristinare la verità contabile come presupposto della responsabilità democratica.

Una riflessione teorica più ampia è offerta dal contributo di Vincenzo Tondi della Mura, che critica la trasformazione delle categorie giuridiche in categorie tecniche, sottolineando come la responsabilità e il controllo rischino di perdere la loro dimensione normativa e di diventare meri strumenti di ottimizzazione.

Nel loro insieme, i contributi forniti elevano responsabilità, controllo e legalità finanziaria da semplici strumenti di limitazione del potere a tecnologie di governo della complessità. È in questa trasformazione che si colloca un tema centrale del diritto pubblico: se la responsabilità continuerà a essere una garanzia per i cittadini o diventerà prevalentemente uno strumento di gestione dei sistemi.

Nel fascicolo, la dimensione contabile non è trattata come un segmento tecnico separato dal resto del diritto pubblico, ma come uno dei luoghi decisivi in cui si manifestano in modo particolarmente concreto le trasformazioni contemporanee della legalità, della responsabilità e della stessa democrazia. Il bilancio, infatti, non è soltanto un documento numerico: è una forma giuridica di rappresentazione della realtà pubblica, un dispositivo di trasparenza, un presupposto di controllo e, in ultima analisi, una condizione della responsabilità politica e amministrativa. Quando la rappresentazione contabile si altera, non viene meno solo un requisito tecnico, ma si incrina il nesso tra potere e rendicontazione.

Il contributo di Salvatore Cincimino e Vincenzo Cordaro si colloca al centro di questa problematica. Attraverso l'analisi delle deliberazioni della Corte dei conti (in particolare in ambito laziale), gli Autori mostrano come una prassi apparentemente "contabile" - il mantenimento ultrannuale di poste rettificative nell'attivo patrimoniale - produca effetti profondamente distorsivi sulla veridicità del bilancio e sull'attendibilità complessiva dei risultati di esercizio. In questo scenario, la contabilità perde la sua funzione di conoscenza e diventa una tecnica di sospensione della verità finanziaria: si rinvia l'emersione delle perdite, si conserva l'apparenza di equilibrio, si maschera la natura strutturale degli squilibri.

Questa analisi, tuttavia, non può essere isolata dal quadro più ampio offerto dall'intero fascicolo della Rivista. La patologia delle "note di credito da ricevere" si lega infatti alla trasformazione della funzione di controllo e al modo in cui le istituzioni reagiscono alla crisi della governabilità finanziaria.

In tale prospettiva, il contributo di Tiziano Tessaro offre un passaggio teorico essenziale: la Corte dei conti non è più soltanto l'organo che verifica la correttezza contabile a valle, ma tende a diventare un attore che incide a monte, orientando le decisioni amministrative. È una trasformazione cruciale perché segnala un mutamento nel rapporto tra amministrazione e controllo: non più due momenti distinti (decisione e verifica), ma un *continuum* in cui il controllo si internalizza nella decisione. In questo quadro, le patologie contabili non sono soltanto "errori", ma segnali di una tensione sistemica che spinge verso forme più invasive di presidio. Ferma restando, tuttavia, la necessità di verificare la tenuta costituzionale del sistema che il legislatore sta introducendo.

Lo stesso tema è leggibile sul piano della responsabilità erariale, nella misura in cui la verità contabile è condizione imprescindibile per l'accertamento del danno e per la possibilità stessa di giudicare la corretta gestione delle risorse. Da questo punto di vista, il contributo di Maria Alessandra Sandulli rivela come l'ordinamento giuridico rafforzi strumenti di responsabilizzazione dell'azione amministrativa proprio per contenere i rischi di cattiva gestione e di distorsione nell'uso delle risorse pubbliche. Anche qui, la dimensione contabile non è neutra: senza bilanci attendibili, la responsabilità erariale rischia di divenire una costruzione astratta, sganciata dalla realtà finanziaria che dovrebbe presidiare.

Marco Mazzamuto sottolinea che ogni scelta di attenuazione della responsabilità, se non accompagnata da sistemi contabili solidi e verificabili, rischia di trasformarsi in un incentivo alla deresponsabilizzazione, soprattutto nei settori più esposti a squilibri e opacità. L'Autore, insistendo sui profili di incostituzionalità e incongruenza del disegno di legge S.1457, oggi definitivamente approvato, richiama implicitamente l'idea che la responsabilità non sia un lusso punitivo, ma una componente del patto di legalità che rende sostenibile il bilancio pubblico.

La dimensione contabile assume poi rilievo anche nella riflessione costituzionale proposta da Carla Di Martino: qui il bilancio emerge come luogo di tensione tra discrezionalità politica e vincoli giuridici; la Corte costituzionale, nel definire ciò che è "necessario" e ciò che è invece rimesso alla scelta politica, partecipa alla costruzione di una gerarchia implicita delle spese. Ciò mostra che la contabilità non è mera registrazione, ma implementazione concreta dei principi costituzionali, perché stabilisce che cosa viene finanziato, come e con quali priorità.

Il fascicolo offre inoltre un'importante declinazione "di attualità" di queste dinamiche nel contributo di Riccardo Cabazzi, nel quale la tensione tra vincoli e gestione appare in forma esemplare: l'esigenza di efficienza amministrativa e di capacità assunzionale viene letta attraverso la lente dei controlli contabili e della loro progressiva "elasticità". Anche in questo caso, il bilancio è il terreno su cui si misura la sostenibilità della flessibilità: la deroga ai vincoli non può essere intesa senza un quadro contabile che garantisca compatibilità e verificabilità.

Su un piano teorico più generale, il contributo di Vincenzo Tondi della Mura illumina una delle cause profonde delle patologie contabili: la progressiva ibridazione tra categorie giuridiche ed economico-tecniche. In un sistema in cui i criteri di riparto delle risorse e di misurazione dei fabbisogni sono sempre più costruiti attraverso modelli tecnici complessi, la trasparenza contabile rischia di essere compromessa non da dolo o colpa, ma dall'opacità strutturale dei metodi. Il bilancio, in questa prospettiva, può diventare formalmente corretto ma sostanzialmente non intelligibile.

Anche la riflessione di Francesca Biondi, pur centrata sulla prevedibilità giuridica, si collega indirettamente al tema del bilancio: l'incertezza normativa e giurisprudenziale alimenta contenzioso e inefficienza, con ricadute economiche e dunque finanziarie. La certezza del diritto, come ricordato nel fascicolo, è ormai considerata anche una condizione di efficienza economica dell'ordinamento. In questo senso, l'incertezza produce costi, e i costi, soprattutto pubblici, si traducono in scelte di bilancio.

Infine, la dimensione contabile e finanziaria assume una portata apertamente politico-costituzionale nel contributo di Monica Bergo. Qui il bilancio viene interpretato come luogo della legittimazione democratica e, al contempo, come strumento di spostamento del potere decisionale: l'uso del debito comune europeo e la riallocazione di fondi strutturali mostrano come la finanza possa diventare leva di integrazione ma anche fattore di opacizzazione della responsabilità politica.

Un altro asse tematico che attraversa il fascicolo riguarda la progressiva trasformazione del bilancio pubblico e della finanza sovranazionale da strumenti di autogoverno democratico a tecnologie di gestione delle emergenze e di coordinamento funzionale tra Stati. Questo processo, che si manifesta in modo particolarmente evidente nel contesto dell'Unione europea, non è tuttavia confinato al livello sovranazionale, ma riflette una più generale mutazione del rapporto tra diritto, politica ed economia.

Lo stesso contributo di Monica Bergo, in particolare, analizza la scelta dell'Unione di ricorrere al debito comune e alla riallocazione di fondi strutturali per finanziare la spesa militare, mostrando come tali decisioni siano state adottate prevalentemente attraverso procedure emergenziali, tecniche e intergovernative, con un coinvolgimento limitato dei parlamenti nazionali ed europeo. Questo spostamento del baricentro decisionale produce una trasformazione silenziosa ma profonda del principio democratico: il bilancio non è più il luogo privilegiato della deliberazione politica, ma diventa una leva funzionale per rispondere a contingenze geopolitiche definite altrove.

Tale dinamica può essere compresa pienamente solo se la si colloca nel contesto più ampio offerto dagli altri contributi del fascicolo. In primo luogo, la riflessione di Carla Di Martino dimostra come anche sul piano interno il bilancio sia sempre più oggetto di una giuridificazione selettiva: alcune spese vengono sottratte alla discrezionalità politica e qualificate come giuridicamente necessarie, altre vengono lasciate alla scelta del legislatore. Questo processo, pur volto a tutelare diritti fondamentali, contribuisce a restringere lo spazio della politica fiscale democratica, trasferendo potere decisionale ai giudici.

La riduzione della sovranità parlamentare in materia di bilancio è ulteriormente accentuata dal ruolo crescente delle istituzioni tecniche e di controllo, come emerge dal contributo di Tiziano Tessaro: *s*e la Corte dei conti non si limita più a controllare ma incide direttamente sulle scelte amministrative, allora anche il bilancio viene sempre più "pre-deciso" da logiche tecniche, riducendo lo spazio del conflitto politico.

A ciò si aggiunge la trasformazione della responsabilità erariale in strumento di conformazione dell'azione amministrativa, come sottolineato da Maria Alessandra Sandulli e criticamente da Marco Mazzamuto. La responsabilità, se utilizzata per prevenire il rischio e garantire sostenibilità, finisce per orientare *ex ante* le scelte di spesa, riducendo la possibilità di decisioni politicamente innovative o conflittuali.

La riflessione di Vincenzo Tondi della Mura offre una chiave teorica per comprendere questo processo: l'ibridazione tra categorie giuridiche, economiche e tecniche produce un diritto della spesa che è sempre meno intelligibile politicamente e sempre più governato da modelli tecnici. Il bilancio si trasforma così da luogo della scelta collettiva a *output* di algoritmi, indicatori e standard.

Sul piano pratico, questa trasformazione emerge anche nelle patologie contabili analizzate da Salvatore Cincimino e Vincenzo Cordaro, che mostrano come la gestione del bilancio tenda talvolta a privilegiare la sostenibilità apparente rispetto alla verità contabile, proprio per evitare il costo politico di riconoscere squilibri strutturali.

Anche il contributo di Riccardo Cabazzi ricorda come la flessibilizzazione dei vincoli di bilancio negli enti locali venga giustificata in nome dell'efficienza, ma comporti uno spostamento del potere decisionale verso livelli tecnici di controllo.

Il contributo di Eduardo Marcos Martínez, sull'azione di regresso in Spagna, conferma anche in questo caso che la menzionata trasformazione non è un'anomalia italiana ma un fenomeno diffuso:

la finanza pubblica diventa un campo di governance multilivello in cui la responsabilità, il controllo e la decisione politica si intrecciano in forme nuove e spesso opache.

Infine, la riflessione di Francesca Biondi si intreccia a questo quadro mostrando come la crisi della prevedibilità giuridica alimenti incertezza economica e finanziaria, rafforzando la tendenza a ricorrere a strumenti tecnici e centralizzati per garantire stabilità.

A chiudere il quadro, l'invito a leggere queste dinamiche non come singole riforme, ma come sintomi di una trasformazione strutturale del rapporto tra diritto e politica: il diritto pubblico diventa sempre più un diritto della gestione e sempre meno un diritto della decisione.

Nel loro insieme, i contributi mostrano che il bilancio è oggi uno dei luoghi privilegiati della trasformazione costituzionale silenziosa: è attraverso la finanza che si ridisegnano i confini della sovranità, della responsabilità e della rappresentanza.

Il fascicolo non si limita a offrire un insieme di analisi settoriali, ma costruisce, nel loro intreccio, una vera e propria diagnosi dello stato del diritto pubblico contemporaneo. Le categorie tradizionali del diritto - legalità, responsabilità, certezza, bilancio, controllo, sovranità - stanno subendo una trasformazione qualitativa sotto la pressione della complessità, dell'emergenza e della governance multilivello.

La domanda che emerge da questo contesto non è dunque se una singola riforma sia opportuna o meno, ma se l'insieme di queste trasformazioni sia compatibile con l'idea stessa di Stato costituzionale. Se sia ancora possibile parlare di democrazia come autogoverno collettivo in un contesto in cui le decisioni fondamentali sono sempre più giustificate come necessarie, tecnicamente obbligate, inevitabili.

Il fascicolo non fornisce risposte definitive, ma pone con chiarezza la questione fondamentale del nostro tempo: se il diritto possa ancora essere un limite al potere, o se sia ormai divenuto prevalentemente uno strumento del suo esercizio.