RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1/2026

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
Paolo Pietrangelo
Francesca Carpita
Emanuele Rosi Fratto Grippaudo
Francesca Leotta

La rivista applica la procedura di referaggio pubblicata nel sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale del prof. Aristide Police……..…p. 5

DOTTRINA

Angelo Buscema *La tutela e la valorizzazione dei beni pubblici tra funzione sociale ed interessi economici della proprietà pubblica*
…...……p. 9

Sergio Foà *Il sistema del "doppio binario" alla luce della Legge 1/2026*
..……p.21

Vito Tenore *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n.1: un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*
……p.36

Giovanni Guida *Responsabilità amministrativa e responsabilità contabile: le nuove prospettive*
……p.70

Giovanna Colombini *La riforma delle funzioni della Corte dei conti: qualche considerazione al riguardo*
……p.103

Michele Ricciardo Calderaro *L'evoluzione del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali da parte della Corte dei conti alla luce della riforma introdotta dalla Legge 1/2026*
……p.110

Carola Pagliarin *Il giudizio abbreviato dopo la legge 1/2026*
……p.139

Riccardo Ursi *La parabola della responsabilità amministrativa*
……p.153

Simone Barbareschi *Impresa e Costituzione. Una lettura attraverso il prisma della giurisprudenza*
……p.187

Anna Paiano *La dimensione democratica del potere della borsa: il bilancio partecipativo e il caso di Roma Capitale*
……p.217

Gianmarco Cialone *La contorsione della disciplina fiscale eurounitaria e la transizione dell'ordine economico*
……p.236

Cristiano Celone *I caratteri della giustizia contabile in Angola*
……p.276

ATTUALITÀ

Luca Mariantoni *Corte costituzionale, sent. n. 4/2026: l'incostituzionalità del finanziamento tramite il Fondo sanitario di spese non direttamente riconducibili a prestazioni sanitarie*
……p.288

Elena Stella *Dall'informazione all'azione: intelligenza artificiale e allocazione efficiente delle risorse di controllo*
……p.296

Maria Rosaria Amodio *Paura della mala organizzazione' piuttosto che 'paura della firma'. nuove frontiere per la pubblica amministrazione: l'obbligo di adozione di modelli organizzativi ex d.lgs. 231/2001 ed il benessere organizzativo dei pubblici dipendenti*.
……p.311

Francesco Conte *Il governo della spesa pubblica nel nuovo codice dei contratti pubblici*
……...…p.344

Giorgia D'Aristotile e Ebron d'Aristotile *Trasferimenti pubblici e competenza economica: analisi dello standard ITAS 18 nel processo di transizione alla contabilità accrual*
……p.388

Andrea Patanè *La logica contrattuale ed i vincoli pubblicistici nel rapporto con le strutture private accreditate ed i loro tetti di spesa. Annotazioni alla sentenza Corte Appello di Napoli n. 6580 del 2025*
……p.401

Anna Russo *Gli strumenti finanziari dell'Unione Europea: applicazioni nella politica di coesione e nella recovery and resilience facility*
……p.414

STORIA DELLA DOTTRINA

Capitolo III - I delitti contro la pubblica amministrazione in "Cicerone Giureconsulto", II, Bologna, 1927, 99-119 *di Emilio Costa*
Giovanni Guida Introduzione alla lettura
……p. 431

Editoriale

Prof. Aristide Police
Ordinario di Diritto Amministrativo
Direttore della LUISS School of Law

IL LASCITO DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E LA FINANZA PUBBLICA

Con quest'anno si avvia a conclusione la stagione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la esecuzione dei progetti e degli investimenti di cui la Repubblica Italiana si è fatta carico, nel contesto degli interventi del *Next Generation EU*, è in una fase oramai avanzata (se non conclusiva) ed è tempo di iniziare a fare qualche bilancio.

Questa Rivista è forse la sede più autorevole in tema di bilanci pubblici, e se quello di cui si discorre non è certo un bilancio pubblico in senso proprio, è pur vero che una valutazione del lascito degli investimenti del P.N.R.R. in termini di finanza pubblica è opera non rinunciabile. Ad essa si dedicheranno nei mesi a venire molte riflessioni scientifiche e ripetute occasioni anche istituzionali di verifica dei risultati conseguiti.

Già in questo numero della Rivista si avverte l'addensarsi delle riflessioni sul tema, quantomeno su due principali ambiti di interessi.

Il primo ambito riguarda la valorizzazione dei beni pubblici nel cui contesto si inserisce il prezioso contributo del Pres. Angelo Buscema sul tema de *La tutela e la valorizzazione dei beni pubblici tra funzione sociale ed interessi economici della proprietà pubblica.*

La progettualità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha declinato questo tema ponendo grande attenzione (e mettendo a disposizione ingentissime risorse pubbliche) per le reti infrastrutturali strategiche, materiali e immateriali. Esse, come è noto, sono un fattore cruciale per lo sviluppo di ogni Nazione si tratta di risorse la cui realizzazione e manutenzione (ma anche l'eventuale distruzione, interruzione o anche parziale o momentanea indisponibilità) può avere l'effetto di assicurare crescita economica e benessere sociale o, viceversa, l'effetto di indebolire in maniera significativa l'efficienza e il normale funzionamento di un Paese. Rientrano nella definizione di infrastrutture strategiche i sistemi di trasporto, le infrastrutture idriche ed energetiche, le reti di telecomunicazioni e telematiche, le strutture sanitarie, le banche e i servizi finanziari, le infrastrutture di pubblica sicurezza, di protezione e di difesa civile.

È a questa particolare dimensione dei beni pubblici che dovrà dedicarsi la giusta attenzione negli anni a venire. E del resto, anche le vicende che hanno interessato alcune importantissime concessioni di reti (si pensa in particolare alle concessioni autostradali), dimostrano quanto il tema sia vivo nella quotidianità delle nostre Amministrazioni pubbliche.

Va poi considerato che i sistemi a supporto della gestione di tutte queste infrastrutture sono ovviamente informatizzati. Esistono interi macrosistemi e infrastrutture il cui buon funzionamento è strettamente legato allo stato di salute dei sistemi informatici che li presidiano. Pertanto, anche le reti informatiche rientrano nel novero delle infrastrutture strategiche. È dunque evidente l'incidenza determinante del normale funzionamento e disponibilità di tutte le risorse, sia fisiche che immateriali citate, *in primis* sull'andamento dell'economia di un paese e, in definitiva, sulla competitività delle imprese.

La qualità e la resilienza delle reti infrastrutturali e dei servizi di rete è un fattore cruciale anche per l'indipendenza, la sicurezza e l'integrità nazionale e per la sicurezza e l'incolumità delle persone: basti pensare agli approvvigionamenti energetici, alle telecomunicazioni, alla navigazione aerea, ai trasporti di emergenza, ai servizi di pronto soccorso medico. Un tema, dunque, di enorme rilevanza per le Persone, le Comunità, gli Stati, e conseguentemente per la finanza pubblica nel suo complesso.

Dalla qualità delle reti infrastrutturali dipendono infatti funzioni essenziali nella quotidianità di ognuno di noi.

Se la regolazione, lo sviluppo, l'ammodernamento delle reti infrastrutturali e dei servizi di rete sono tra le sfide fondamentali che gli Stati e le Organizzazioni sovranazionali devono affrontare è inevitabile e necessario che tali processi e la gestione delle risorse pubbliche necessarie a sostenerli siano oggetto di puntuale attenzione e attento vaglio anche in termini di contabilità e finanza pubblica (nazionale ed europea).

E questo assioma è valido oggi più di ieri. La nuova stagione che, dopo la pandemia, vive una conflittualità geopolitica mai così acuta (almeno dopo il secondo conflitto mondiale) è caratterizzata da rischi sempre più interdipendenti e complessi, che possono danneggiare o compromettere, tra le altre cose, proprio quelle reti e beni infrastrutturali che nel mondo attuale vedono crescere ulteriormente il loro rilievo strategico ed economico.

Si rende quindi necessario consolidare il metodo che -grazie al P.N.R.R.- si è felicemente testato nel nostro Paese, attraverso una nuova declinazione dei pubblici poteri che possa incrementare lo sviluppo, la manutenzione, la resilienza delle infrastrutture strategiche, anche in relazione alle molteplici minacce a cui sono esposte, tra cui i rischi naturali e gli attacchi criminali e terroristici, o le emergenze sanitarie. Se questa nuova prospettiva del ruolo del settore pubblico passa, in primo luogo, attraverso forme di semplificazione e di concentrazione dei processi decisionali pubblici, in seconda battuta essa deve accompagnarsi necessariamente ad una valorizzazione degli strumenti di verifica dei risultati conseguiti.

Questa nuova declinazione del ruolo del dello Stato (e dell'Unione) si dovrà quindi articolare con riguardo ai poteri amministrativi di progettazione strategica; ai poteri e alle procedure di affidamento in concessione; ancora ai poteri di vigilanza nella esecuzione dei rapporti concessori (di realizzazione manutenzione e gestione delle reti); ai poteri di regolazione a tutela dell'utenza; ai cd. poteri "speciali" quanto alla titolarità e *governance* delle imprese concessionarie. Ma è essenziale, per la tenuta costituzionale (e democratica) dell'Ordinamento, che questa nuova declinazione nell'esercizio dei poteri (anche di spesa) si accompagni alle adeguate garanzie di verifica dei risultati e delle responsabilità politiche e giuridiche.

E proprio questa ultima considerazione ci porta al secondo polo di interesse su cui si concentra la maggior parte degli interventi di questo numero della *Rivista*, il tema delle trasformazioni della responsabilità amministrativa, del relativo giudizio e più in generale del sistema delle garanzie costituzionali della finanza pubblica assicurate dalla Corte dei conti. Sul punto si vedano ad esempio le riflessioni di Riccardo Ursi (*La parabola della responsabilità amministrativa*), di Giovanna Colombini (*La riforma delle funzioni della Corte dei conti: qualche considerazione al riguardo*) e di Giovanni Guida (*Responsabilità amministrativa e responsabilità contabile: le nuove prospettive*). Riflessioni critiche che si appuntano sulla recente riforma avviata dalla legge n. 1 del 2026 che, come è noto, nasce proprio sulle ceneri degli interventi d'urgenza dettati in tema di giudizio di responsabilità amministrativa in occasione della stagione pandemica e della successiva fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Tra gli articoli di questo numero si segnalano anche le perplessità che suscita una riforma che potrebbe raggiungere risultati opposti rispetto a quelli sperati, una eterogenesi dei fini che, nel tentativo di alleviare la "paura della firma" e il peso della responsabilità amministrativo-contabile, determina il non desiderato effetto di alimentare un sistema di "doppio binario" (come mette in luce Sergio Foà). O i dubbi relativi alla applicazione retroattiva dello *ius superveniens* (tema che viene affrontato con acume dal Pres. Tenore). E non mancano riflessioni sui profili processuali (Carola Pagliarin, *Il giudizio abbreviato dopo la legge 1/2026*), di diritto comparato (il bel lavoro di Cristiano Celone) o su altri Giudizi contabili (come il saggio di Riccardo Maria Calderaro, *L'evoluzione del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali della Corte dei conti anche alla luce dell'attuale contesto riformatorio*).

Anche questo è un lascito della stagione del P.N.R.R. ma su di esso la riflessione non può svolgersi in modo compiuto per due ordini di ragioni: da un lato, infatti, il processo riformatore è ancora in corso ed è giusto che il legislatore eserciti responsabilmente la sua discrezionalità nell'ambio della cornice costituzionale prima di esprimere giudizi in merito, non è compito dei giuristi

esprimersi sul diritto "temuto o sperato". Dall'altro lato, e soprattutto, molte perplessità relative alle norme di cui si discorre sono state oggetto proprio negli ultimi mesi di una attenta riflessione da parte delle Sezioni regionali e centrali della Corte dei conti nell'esercizio della funzione giurisdizionale ed hanno portato a diverse ordinanze di rimessione di significative questioni di legittimità costituzionale.

È bene allora attendere che il corretto inquadramento costituzionale di queste disposizioni legislative venga opportunamente ridefinito dalla Corte costituzionale nei mesi a venire e solo allora si potrà svolgere una riflessione critica matura e serena, non alimentata dall'asprezza del dibattito politico, accademico ed istituzionale che ha accompagnato il percorso riformatore e che ancora inevitabilmente permane in attesa di un consolidamento che solo un autorevole pronunciamento della Consulta potrà assicurare.

Si è certi che nel prossimo numero della *Rivista* il tempo sarà maturo per dedicarsi a questo compito.