

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2022

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

<i>Vincenzo</i>	<i>Barba</i>
<i>Monica</i>	<i>Bergo</i>
<i>Chiara</i>	<i>Bergonzini</i>
<i>Gianluigi</i>	<i>Bizioli</i>
<i>Guido</i>	<i>Calabresi</i>
<i>Ignacio</i>	<i>Calatyud Prats</i>
<i>Francesco</i>	<i>Capalbo</i>
<i>Elisa</i>	<i>Cavasino</i>
<i>Aldo</i>	<i>Carosi</i>
<i>Ines</i>	<i>Ciulli</i>
<i>Carlo</i>	<i>Colapietro</i>
<i>Giovanna</i>	<i>Colombini</i>
<i>Barbara</i>	<i>Cortese</i>
<i>Giacomo</i>	<i>D'Angelo</i>
<i>Marcello</i>	<i>Degni</i>
<i>Francesco</i>	<i>Fimmanò</i>
<i>Massimo</i>	<i>Luciani</i>
<i>Nicola</i>	<i>Lupo</i>
<i>Vanessa</i>	<i>Manzetti</i>
<i>Simone</i>	<i>Mezzacapo</i>
<i>Vittorio</i>	<i>Occorsio</i>
<i>Giuseppe</i>	<i>Palmisano</i>
<i>Barbara</i>	<i>Pezzini</i>
<i>Eugenio</i>	<i>Picozza</i>
<i>Guido</i>	<i>Rivosecchi</i>
<i>Antonio</i>	<i>Saitta</i>
<i>Gino</i>	<i>Scaccia</i>
<i>Vincenzo</i>	<i>Sforza</i>
<i>Riccardo</i>	<i>Ursi</i>
<i>Giuseppe</i>	<i>Verde</i>

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttore

Francesco Sucameli

Responsabili di redazione

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconomi.it

**Publicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912**

Rivista di CLASSE A AREA 12 (Scienze giuridiche) e Scientificità AREA 13 (scienze statistiche ed economiche)

INDICE

Editoriale di Giuseppe Verde p. 4

DOTTRINA

Giacinto Della Cananea *La cassazione, i derivati e gli enti pubblici: verso una giurisprudenza costante*p.10

Camilla Buzzacchi *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*p.17

Maria Cristina Razzano *La nomofilachia nel codice di giustizia contabile*p.30

Chiara Bergonzini *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021*p.64

Maria Alessandra Sandulli *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni: note a margine del pensiero di Aldo Carosi. Inquadramento e analisi della fase istruttoria*p.82

Monica Bergo e Marcello Cecchetti *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle "garanzie minime" di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*p.95

Giacomo Menegus *"Ceci ce n'est pas une pipe", ovvero sulla "ritrovata" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione*p.122

Vanessa Manzetti *Brevi spunti di riflessione sul ruolo delle banche nazionali di promozione e l'esigenza di trasformazioni tecnologiche tra Stato e mercato*p.136

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistoriop.144

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Leonardo Cinotti *L'indebito oggettivo e l'indebito contrattuale: un'irrisolta questione storica*p.149

Laura d'Ambrosio *Le autonomie locali dall'emergenza sanitaria al PNRR*p.159

STORIA DELLA DOTTRINA

Rubrica a cura di Guido Rivosecchi e Simone Pajno
Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio, tra regole e principip.168

EDITORIALE

La insopprimibile necessità di certezza e di una giurisdizione sul bilancio.

di Giuseppe Verde

1. Sono grato al Comitato Scientifico per avermi affidato l'*Editoriale* del numero 1 del 2022 della Rivista "Bilancio Comunità Persona". Sono trascorsi tre anni dal primo numero della Rivista (maggio 2019) che oggi è censita tra le riviste scientifiche di area giuridica ricomprese nella fascia "A" dall'Agenzia di valutazione del sistema universitario e della ricerca. Si tratta di un passaggio importante che credo non può essere trascurato.

I miei sentimenti sono infatti ancora alimentati dal ricordo delle discussioni che accompagnarono il progetto editoriale. Al tempo il dibattito ruotava intorno all'opportunità di dare vita ad un'altra iniziativa scientifica, sebbene per le scienze giuridiche si contasse già un consistente numero di riviste *online* pronte ad ospitare i contributi degli Studiosi. Ciò che mancava, era una rivista dedicata alla analisi giuridica delle conseguenze ordinamentali del bilancio e dei suoi nuovi predicati costituzionali, aperta a tutti gli operatori e ai membri della comunità degli interpreti. Sappiamo bene che la tecnologia ha semplificato molto la vita delle pubblicazioni scientifiche sottraendole ad impegni gestionali di non poco conto. Gli studi vengono così alla luce in tempi molto ridotti, con costi molto bassi e sono facilmente accessibili a tutti coloro che hanno desiderio di leggerli.

Il meccanismo di valutazione al momento premia le iniziative che rispondono a parametri precisi e proietta i suoi effetti sul sistema di reclutamento dei docenti universitari che richiede per gli aspiranti docenti un certo numero di prodotti pubblicati nelle riviste scientifiche di area di fascia "A". Il sistema coinvolge anche i professori in servizio che per poter far parte delle commissioni incaricate del reclutamento dovranno essere in possesso di requisiti simili a quelli richiesti per gli aspiranti.

Misurare, pesare, valutare sono quindi parole che ormai fanno parte del lessico universitario e che in qualche modo spingono noi tutti a giudizi sempre meno soggettivi e più aderenti alla reale consistenza dei progressi culturali in area giuridica. Chi come me proviene da un'esperienza universitaria *vintage* è consapevole che all'indiscusso valore dell'allievo di ieri legato alla forza accademica del *maestro*, oggi, si preferisce una formazione aperta frutto del dialogo con più docenti, destinata ad essere riconosciuta naturalmente e oggettivamente sul piano nazionale.

La vita universitaria trascorsa suggerisce di riflettere sul nostro lavoro perché è necessario non appassionarsi alla forma dimenticando la sostanza. Se non è troppo direi che l'atteggiamento giusto è ancora una volta quello di affidare alla forma il compito di rappresentare sempre l'essenza delle cose.

Il rischio che si può correre è quindi di costruire in modo artificiale una rivista senza curarsi dell'effettivo sviluppo del dibattito scientifico. Allo stesso modo la presenza di contributi apparsi in riviste ben accreditate non significa che gli stessi siano

effettivamente tali. Insomma, se ci appassioniamo alla forma (rivista scientifica, valutazione, mediane e numero di saggi) corriamo il rischio di perderci la sostanza (la dialettica e il confronto paritario fra coloro che a vario titolo studiano il diritto).

La trasposizione di quanto detto comporta una verifica sul rendimento della “nostra” rivista.

Rispetto a tutto questa la “nostra” rivista (se mi posso permettere) come si colloca? Gli artefici dell’iniziativa possono ritenersi soddisfatti solo perché l’Anvur ci ha collocati nell’Olimpo?

Certo è naturale essere soddisfatti perché il Comitato scientifico, la direttrice, il vicedirettore e la redazione hanno lavorato bene con grande attenzione a tutto ciò di cui una rivista scientifica ha bisogno. *Bilancio Comunità Persona* si è affermata non solo perché rispetta alcuni parametri ma perché i saggi e le rubriche in essa presenti hanno offerto un patrimonio di stimoli apprezzato da tutta la Comunità scientifica.

Il merito maggiore sta nell’aver mantenuto gli impegni assunti in sede di presentazione della rivista avvenuta con la pubblicazione online del numero 1 del 2019. In quell’occasione ci è stato spiegato che il *Bilancio* «espressione dello Stato moderno nella forma della democrazia rappresentativa [...] dà sintesi e certezza alle scelte fondamentali della *Comunità* di riferimento in materia economica e finanziaria» e diviene esso stesso un «un bene rilevante non solo per la comunità, ma, altresì, per la *Persona*» rispetto alla quale si pone il problema «dell’effettività dei diritti soggettivi e delle prestazioni costituzionalmente rilevanti (art. 117, lett. m, Cost. e sent. C. Cost. n. 275/2016), che solo attraverso al bilancio possono essere garantiti e soddisfatti». Su queste presupposti è nata la rivista che ha risposto ad un’esigenza avvertita tra gli studiosi: quella di collocare la riflessione sui temi della Contabilità pubblica in una prospettiva diversa, attenta alla tradizione pre-repubblicana, ma rivista alla luce dei principi costituzionali e necessariamente aperta al dialogo fra studiosi provenienti da ambiti scientifici diversi. La prospettiva scientifica si è avvantaggiata del contributo decisivo della giurisprudenza costituzionale che a partire dal 2016 ha segnato l’evoluzione del nostro ordinamento interrogandosi sulla novella costituzionale del 2012 cogliendo le interconnessioni con la disciplina euro-unitaria del bilancio, senza dimenticare di riempire di contenuto i diritti sociali troppo spesso considerati come diritti finanziariamente condizionati e, quindi, comprimibili attraverso le scelte politiche consegnate nella decisione sul bilancio.

2. Coerentemente con il programma, il tratto di maggiore interesse della Rivista è stato quello di promuovere un dialogo tra i cultori di discipline diverse. Dialogo che non manca nemmeno in questo numero. Infatti, come è stato notato già in altri editoriali, i numeri della Rivista ruotano spesso attorno a problemi specifici legati alle prassi legislative o giurisprudenziali. Per questa via non è difficile cogliere – come oggi si preferisce dire – il *filo rosso* che lega i diversi contributi del primo numero del 2022.

L’ultimo prodotto della Rivista, infatti, raccoglie scritti diversi tutti di grande interesse, molto attenti nella ricostruzione alla dottrina e alla giurisprudenza. In essi si coglie una grande attenzione alla prospettiva costituzionale. Gli studiosi nei rispettivi saggi sono consapevoli dell’importanza del diritto euro-unitario, del contributo che

proviene dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti umani. Questi brevi cenni lasciano intendere che le considerazioni che seguiranno non sono minimamente in grado di rappresentare la ricchezza di spunti e le prospettive di ricerca presenti nel presente fascicolo.

Nel rispetto dell'ambito tematico tipico di un *editoriale* provo a richiamare alcuni passaggi che più mi hanno colpito, soprattutto in ragione di un loro comune denominatore. Quest'ultimo coincide con una parola ricorrente: “*giurisdizione*”. Nei saggi della rivista essa viene richiamata come funzione di garanzia e salvaguardia dei valori di unità e certezza dell'ordinamento; quindi, una *giurisdizione* che si apprezza per la sua funzione tipica: interpretare e applicare il diritto in una società complessa. Attraverso la *giurisdizione* si perviene alla piena realizzazione dei diritti. Ma allo stesso tempo essa è una *giurisdizione* discussa, problematicamente auspicata.

3. In particolare, al senso della giurisdizione e alla sua funzione tipica si rifanno gli scritti di Giacinto della Cananea e di Maria Cristina Razzano. Nel primo saggio si sottolinea il contributo decisivo dato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione al tema dei derivati sottoscritti dalle amministrazioni locali che interseca questioni legate a più discipline e richiama la nostra attenzione anche su «*la cultura giuridica di quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni o ne controllano l'operato*».

Il contributo di Maria Cristina Razzano è un saggio nel quale l'Autrice ricostruisce il senso della funzione nomofilattica della giurisdizione e si interroga su come la suddetta esigenza possa essere assicurata rispetto ad un settore specifico dell'ordinamento quale è quello della giustizia contabile caratterizzato dall'avvenuta «*regionalizzazione della giurisdizione contabile*». L'Autrice ci ricorda che «il policentrismo nomofilattico rappresenti un valore aggiunto, pur nella fluidità della produzione normativa e dei diversi livelli di interpretazione» e ci invita a prendere consapevolezza degli effetti connessi con le decisioni “robotiche” ricordandoci con Dostoevskij che «*la mutevolezza della decisione è, dunque, essa stessa fattore di progresso sociale e crescita umana*» in quanto *sbagliare è l'unico privilegio umano su tutti gli organismi viventi. A forza di sbagliare si arriva alla verità. Sbagliare a modo proprio è quasi meglio di una verità detta a modo altrui.*

Maria Alessandra Sandulli, nella relazione tenuta al convegno di presentazione degli “Scritti in onore di Aldo Carosi” (che la rivista pubblica integralmente ed in anteprima) coglie però il rischio che il policentrismo nomofilattico diventi anche polimorfismo dei giudizi e delle garanzie, perdendo di vista il senso dell'istituto della nomofilachia. L'occasione è fornita dal recente contrasto interpretativo e “nomofilattico” tra la sentenza n. 20/2021 delle Sezioni riunite “in sede giurisdizionale” e la deliberazione n. 5/2022 delle Sezioni riunite “in sede di controllo”. La chiave di lettura che si intravede nello scritto è la stessa della recente giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 13/2022), secondo cui la nomofilachia va considerata come una «*fondamentale funzione ordinamentale dell'interpretazione della legge*» compatibile con l'art. 101 Cost. solo se ed in quanto miri a realizzare la “*certezza del diritto*”, che è «*pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto*». L'Autrice avverte che l'esercizio, spesso retorico, della distinzione tra

le attribuzioni costituzionali della Corte dei conti, tra controllo e giurisdizione, non può diventare occasione di logomachie di difficile comprensione, che portano ad aumentare l'incertezza interpretativa sui fondamenti degli istituti della giustizia contabile, in particolare, con riferimento al giudizio di parificazione. Le forme del controllo e della giurisdizione, infatti, non sono stabilite per statuto costituzionale, ma sono il frutto di una delicata attività di attuazione ed esecuzione dei principi costituzionali che la stessa Corte costituzionale ha contribuito a delineare, nell'ottica della "semplificazione" e del "parlar chiaro". Per contro, l'esercizio di una nomofilachia polemica e polisemica finisce per tradire lo scopo della funzione, minando un fondamento indispensabile per lo Stato di diritto, il quale esige certezza e prevedibilità delle decisioni, anche sul piano delle procedure, attraverso le quali si realizza una effettiva tutela giurisdizionale.

E così, Camilla Buzzacchi si sofferma sul senso da attribuire al principio dello Stato di diritto per come esso si è affermato nella giurisprudenza della Corte di giustizia e per come esso è disciplinato da un complesso di decisioni finanziarie europee (regolamento 2020/2053; regolamento 2020/2093; regolamento 2020/2094). Le istituzioni europee non intende «avallare l'erogazione di risorse a beneficio degli Stati» che non intendono tutelare i valori veicolati attraverso lo Stato di diritto. In questo senso l'Autrice ci ricorda che «la decisione di bilancio nell'epoca attuale dovrebbe essere un'autorizzazione che si inquadra nello Stato di diritto sociale, ovvero coerente ad una spesa che – all'interno delle specifiche scelte di una maggioranza politica – sia in grado di finanziare politiche in funzione di diritti, soprattutto a prestazione». Lo scritto sullo Stato di diritto si conclude evidenziando alcune contraddizioni che al momento si riscontrano in merito agli strumenti che meglio dovrebbero assicurare la tutela del bilancio dell'Unione europea (in ragione di quanto espresso nella Ordinanza CGUE 4 ottobre 2021). In questo senso si collocano i richiami alla giurisprudenza costituzionale che non dubita della natura giurisdizionale delle sezioni di controllo della Corte dei conti.

Le connessioni tra giurisdizione e tutela dei diritti emergono con chiarezza nel contributo di Chiara Bergonzini che pone in evidenza il contributo della giurisprudenza costituzionale che – prima del legislatore costituzionale – ha avvertito l'importanza di richiamare l'attenzione sulla *equità intergenerazionale*. La puntuale ricostruzione della giurisprudenza costituzionale (per la quale si richiama il contributo specifico di Aldo Carosi) lascia intravedere che il punto nodale è rappresentato da nostri doveri nei confronti delle generazioni future. In questo senso «la sostenibilità delle scelte finanziarie (ambientali, sociali) e l'equità intergenerazionali richiedono politiche proiettate sul lungo periodo e capacità di sintesi tra interessi conciliabili solo nella prospettiva della solidarietà letta anche in senso diacronico».

Altri contributi affrontano il tema del giudizio di parifica a margine di una vicenda che ha coinvolto la Regione Siciliana. L'attenzione degli studiosi è rivolta alla sentenza n. 20 del 17 dicembre 2021 delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si sono pronunciate sull'"impugnazione" della decisione di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 2019 (a suo tempo adottata – con diverse eccezioni – dalle Sezioni riunite regionali siciliane, lo scorso il 2 luglio 2021). In merito a tale sentenza, Giacomo Menegus sottolinea la

rilevanza della pronunzia «non solo per la chiara e argomentata esposizione della tesi del giudizio di parificazione come giudizio pienamente giurisdizionale con ausiliarità “estesa” allo Stato-ordinamento, ma soprattutto per aver “provocato” la reazione della Regione siciliana con il ricorso per conflitto di attribuzioni tra enti, offrendo così alla Corte costituzionale una *chance* imperdibile per fare definitivamente chiarezza sul punto e mettere ordine nella sua stessa giurisprudenza sul tema».

Le osservazioni di Marcello Cecchetti e di Monica Bergo propongono una ricostruzione che muove dal contributo delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, ma avvertono che «tali approdi pretori, dovrebbero integrarsi con la portata della novella costituzionale intervenuta nel nostro ordinamento, all’indomani della sottoscrizione del Trattato sul c.d. “*Fiscal compact*”, con l’assunzione da parte del nostro Paese di importanti obblighi di carattere finanziario e contabile. Dunque, in conseguenza di tale nuovo assetto istituzionale, oltre alla funzione ausiliare nei confronti del potere legislativo (che senz’altro permane), la Corte dei conti svolge anche, ed eminentemente, la funzione peculiare di primo garante del rispetto del principio costituzionale dell’equilibrio dei bilanci».

4. Questo numero si caratterizza anche per il consolidarsi di alcune “sezioni” e “rubriche”, che costituiscono il *proprium* del suo *format* editoriale. La Rivista, infatti, prevede una “sezione” di attualità, dedicata al commento dei *trend* della giurisprudenza e delle istituzioni, per i quali si pubblicano due interventi, rispettivamente, di Leonardo Cinotti e Laura D’Ambrosio.

Le “rubriche”, sono nate più di recente, e sono due, gestite da studiosi che prestano alla Redazione le loro speciali sensibilità due temi. La prima è quella di Giovanna Pistorio, “*La tutela multilivello dei diritti*”, dedicata alle ricadute dei temi del bilancio sulle garanzie individuali, in un’ottica continentale.

La seconda è dedicata alla “storia della dottrina” e vuole contenere una riflessione e rilettura storica del dibattito dottrinale, alla luce della attualità. Per tale rubrica, in questo numero, Guido Rivosecchi e Simone Pajno ci ripropongono e commentano le tesi di Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio.

Il patrimonio dei temi e delle riflessioni culturali qui passate in rassegna viene quindi, ancora una volta, offerto alla “Comunità” degli interpreti e degli attori istituzionali, sperando che contribuisca a creare quel *framework* di concetti condivisi che sono indispensabili per assicurare la certezza del diritto e la sicurezza delle relazioni finanziarie che si creano attorno al bilancio, ma anche la prevedibilità delle decisioni, laddove sorge la necessità di una “giurisdizione” per dirimere lo stallo di quelle stesse relazioni.