

# Rivista trimestrale di diritto pubblico

Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?



[www.giuffre.it/riviste/rtdp](http://www.giuffre.it/riviste/rtdp)

Per i testi dei provvedimenti più importanti non inseriti nel fascicolo

[www.irpa.eu/rtdp](http://www.irpa.eu/rtdp)



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

ISSN 0557-1464

## SOMMARIO

### FASCICOLO N. 1

#### Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?

SABINO CASSESE, <i>Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?</i> .	1
LORENZO CASINI, <i>Politica e amministrazione: «the Italian Style»...</i>	13
ELISA D'ALTERIO, <i>Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni</i> .....	39
MONICA DELSIGNORE e MARGHERITA RAMAJOLI, <i>La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia</i> .....	61
BRUNO TONOLETTI, <i>La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale</i> .....	77
GIAN DOMENICO COMPORTI ed ELISABETTA MORLINO, <i>La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa</i> .....	129
LUISA TORCHIA, <i>Il giudice amministrativo e l'amministrazione: controllo, guida, interferenza</i> .....	189
BENEDETTO CIMINO, <i>Il giudice del lavoro che «rema contro»</i> .....	199
ROBERTO ROMEI, <i>Prerogative e tutele delle organizzazioni sindacali nel pubblico impiego</i> .....	213
ALFREDO MARRA, <i>I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi.</i>	233
LORENZO SALTARI, <i>Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione pubblica italiana?</i> .....	249
STEFANO BATTINI e FRANCESCO DECAROLIS, <i>L'amministrazione si difende</i> .....	293

Rivista Bibliografica

*Opere di Giovanna Procacci, Nicola Labanca e Federico Goddi* (Guido Melis); *Stefano Mangullo* (Guido Melis); *Lorenzo Casini* (Marta Cartabia); *Andrea Monorchio e Lorenzo Mottura* (Rita Perez); *Andrew Harding e Khin Khin Oo* (Giorgio Mocavini)..... 321

Note bibliografiche a cura di Guido Melis, Rita Perez, Federico Spanicciati..... 337

**Notizie**

Il primo convegno della Sezione italiana dell’«International Society of Public Law» (*Giorgio Mocavini*)..... 347

Il colloquio conclusivo della *chaire* MADP su «Le futur du droit administratif» (*Ludovica Sacchi*)..... 353

Un convegno sulle nuove sfide alla tutela del patrimonio culturale in situazioni di crisi (*Cinzia Carmosino*)..... 357

**Libri ricevuti**..... 363

**Notizie sui collaboratori**..... 365

**Contents**..... 369

**Istruzioni per gli autori**..... 379

Andrea MONORCHIO e Lorenzo MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*<sup>7</sup>, Bari, Cacucci, 2018, 556 p., ISBN: 9788866117230.

L’importanza assunta dall’attività finanziaria degli Stati, la crisi sopraggiunta negli ultimi dieci anni e i diversi strumenti adottati per contrastarla, hanno dato luogo a una cospicua letteratura che si è tradotta sia in studi con i quali sono stati approfonditi singoli aspetti del fenomeno finanziario, quali l’approvazione del bilancio, i suoi contenuti, i controlli contabili, amministrativi e politici, i profili organizzativi, sia in studi nei quali, abbandonato il profilo settoriale, il fenomeno finanziario è stato esposto organicamente, nel suo complesso, in manuali (G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, Bologna, il Mulino, 2014; C.E. Gallo, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2018; P. Santoro ed E. Santoro, *Manuale di contabilità pubblica e finanza pubblica*, Sant’Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2018).

Un recentissimo volume nel quale si esamina, in maniera organica, il complesso dei temi che interessano la finanza pubblica è stato scritto da Monorchio e Mottura. Lo studio contiene un’esposizione lineare della materia, arricchita con notizie ed esempi al fine di rendere comprensibili le cause che hanno portato alla nascita dei diversi istituti, i motivi delle modificazioni successivamente introdotte, le esigenze connesse a una corretta attuazione della disciplina. La descrizione dell’ordinamento finanziario, e dei diversi interventi di natura nazionale ed europea, è accompagnata dalla indicazione della normativa di riferimento, sempre apprezzata da chi legge per aggiornarsi o da chi studia la materia per sostenere un esame.

Nell’esposizione, si nota un particolare impegno volto ad attribuire una logica a interventi legislativi che, spesso, sovrapponendosi gli uni agli altri, appaiono oscuri. Malgrado la complessità che la materia presenta e malgrado il disordine che ha caratterizzato l’azione del legislatore, specialmente nell’ultimo decennio, nel volume si offre al lettore un quadro approfondito e lineare del fenomeno finanziario. Ciò si deve, certamente, alla preparazione e alla competenza posseduta dagli autori, di cui uno è un valente economista e l’altro è stato per oltre venti anni al Tesoro, dapprima come Dirigente generale, responsabile delle politiche di bilancio e, poi come Ragioniere generale dello Stato, in posizioni, dunque, che gli hanno consentito di conoscere le pieghe dei provvedimenti finanziari adottati, delle procedure seguite e dei loro effetti.

Il lavoro dei due autori si presenta con un titolo assai riduttivo rispetto ai contenuti, perché il testo è molto di più di un semplice compendio e può essere definito come una completa sintesi dell’ordinamento della finanza pubblica. Il volume, giunto alla settima edizione, si articola in tredici capitoli a cui si aggiungono numerose tabelle e un ricchissimo indice analitico che ne agevola la consultazione.

I temi dei singoli capitoli sono: la contabilità pubblica; l’intervento pubblico attraverso il bilancio; i vincoli europei (al bilancio); l’organizzazione finanziaria; il contenuto del bilancio; la programmazione attraverso il budget; il conto economico consolidato; il debito e le garanzie pubbliche; la gestione patrimoniale; i contratti della pubblica amministrazione; il sistema dei controlli; la responsabilità amministrativa e contabile; l’ordinamento contabile e finanziario degli enti pubblici.

Questa ampiezza è legata anche alla definizione di contabilità pubblica che gli autori hanno scelto, non come complesso di regole limitate allo studio dei conti e della loro gestione, ma come esposizione delle diverse attività che consentono l’acquisizione, l’impiego delle risorse pubbliche e il controllo sulla loro gestione. Di queste regole non è esaminato solo il modo in cui esse sono andate progressivamente ampliandosi, aggiungendosi a quelle già esistenti e alle conseguenze di questo processo. Sono anche indagate le ragioni che hanno portato alla loro introduzione e agli effetti sull’ordinamento nazionale, su quello europeo e su quello internazionale. Interessanti sono le pagine relative all’introduzione della moneta unica prevista nel trattato di Maastricht, giustificata dalla caduta del muro di Berlino e spiegata con il Patto Kohl/Mitterand, o quelle relative all’incertezza dell’Italia al momento del passaggio alla moneta unica. Sotto questo aspetto, di particolare interesse è la spiega-

zione del modo in cui i diversi paesi hanno cercato di rispettare i parametri di convergenza per l'adozione dell'euro, in un momento in cui il rapporto tra deficit e prodotto interno lordo, nel complesso dei paesi membri, risultava pari al 5,2 per cento, superiore, di ben due punti, al limite del 3 per cento indicato nel trattato di Maastricht. Questa situazione portò alcuni Stati, tra i quali l'Italia, a fondare i programmi di risanamento sull'aumento della pressione tributaria. Ad analoga decisione sono ricorsi diversi altri paesi dell'Unione che hanno utilizzato anche il contenimento della spesa per il *welfare state* e, in particolare, quella relativa al sistema pensionistico (p. 89).

Altro tema di rilievo è quello della riforma costituzionale del 2012 che ha portato all'approvazione di una legge di bilancio in grado di introdurre novità ordinamentali non consentite dalla precedente disciplina. Del bilancio, secondo le nuove regole costituzionali, gli autori illustrano la struttura, l'articolazione, le procedure di approvazione, i principi ispiratori, le vicende che hanno portato, attraverso il *fiscal compact* (A. De Streel, *Eu Fiscal Governance and Effectiveness of its Reform*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, a cura di M. Adams, F. Fabbrini e P. Laruche, Oxford, Hart, 2014), all'obbligo di assicurare l'equilibrio del bilancio, inteso come sostenibilità del bilancio nel medio termine, in funzione della visione generale dello sviluppo economico e sociale del paese. In particolare, la definizione di equilibrio di bilancio corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio dell'intero comparto delle amministrazioni pubbliche, individuate sulla base dei criteri stabiliti dall'Unione europea.

Un tema di grande rilievo è quello del ruolo dei vincoli europei esaminati nel capitolo terzo, ma sui quali gli autori tornano in differenti parti del volume, dell'intreccio tra diritto degli Stati e diritto europeo (su questo punto *amplius* B. Marchetti, *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 509 ss.). L'argomento dei vincoli finanziari europei ha acquistato un progressivo rilievo con la crisi finanziaria ed economica (su cui ha attirato l'attenzione il volume su *L'Unione europea in crisi*, a cura di L. Torchia, Milano, Giuffrè, 2017).

Gli autori osservano che, al momento della crisi, l'Europa si è trovata priva di strumenti per farvi fronte e proprio da questa carenza ha avuto origine il tentativo dell'Unione volto, da un lato, a rafforzare le regole esistenti (ad esempio il Patto di stabilità e crescita è stato seguito dal *Six pack* e dal *Two pack*, nel quale sono stati introdotti meccanismi di allerta) e, dall'altro a individuare nuovi strumenti di controllo. Tra questi, di fondamentale rilievo sono l'individuazione del Meccanismo europeo di stabilità-Mes (G. Napolitano, *Il meccanismo europeo di stabilità e le nuove frontiere costituzionali dell'unione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2012, 461 ss.) e il coordinamento delle finanze degli Stati, da attuare nel Semestre europeo. Così si è andata costruendo una nuova architettura della *governance* finanziaria. Con il Semestre, infatti, si passa da un controllo europeo esercitato *ex post* a un controllo esercitato *ex ante*, con finalità preventive.

Gli autori espongono poi i principi della contabilità economica che risale alla legge n. 196 del 2009 e, ancor prima, al decreto legislativo n. 279 del 1997

(p. 261) e presentano il nuovo modello di articolazione dei bilanci pubblici e i possibili disallineamenti, derivanti dai differenti criteri applicati nella rappresentazione degli eventi, secondo l'approccio economico.

Gli autori, infine, richiamano l'attenzione sull'importanza della definizione delle procedure interne e delle tecniche di rappresentazione dei profili economici e finanziari della spesa. Entrambe hanno portato all'avvio di una struttura contabile per centri di costo che consente il controllo sull'intera gestione dell'organismo vigilato, completando, in tal modo, il nuovo assetto del bilancio pubblico e del connesso sistema contabile, già previsto dalla legge n. 468 del 1978.

RITA PEREZ