

# INDICE SOMMARIO

## CAPITOLO I

### LA CONTABILITÀ PUBBLICA (NOZIONE E SOGGETTI) E LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE IN TEMA DI FINANZA PUBBLICA

*Giuseppe Franco Ferrari*

|  |    |    |
|--|----|----|
| 1. La nozione di contabilità pubblica                    | p. | 1  |
| 1.1. Nozione dottrinale                                  | »  | 1  |
| 1.2. Nozione giurisprudenziale                           | »  | 3  |
| 1.3. Il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.  | »  | 5  |
| 2. I soggetti della contabilità pubblica                 | »  | 9  |
| 2.1. Premessa  | »  | 9  |
| 2.2. Le categorie di soggetti della contabilità pubblica | »  | 9  |
| 3. Le fonti della contabilità pubblica                   | »  | 25 |
| 3.1. Premessa  | »  | 25 |
| 3.2. Le fonti costituzionali                             | »  | 26 |
| 3.3. Le fonti normative primarie                         | »  | 31 |

## CAPITOLO II

### L'ORDINAMENTO FINANZIARIO DELL'UNIONE EUROPEA

*Eugenio Madoe*

|  |    |    |
|--|----|----|
| 1. Premessa  | p. | 41 |
| 2. Il fondamento degli equilibri di bilancio sovranazionali dell'ordinamento europeo     | »  | 41 |
| 3. Il mercato comune europeo   | »  | 42 |
| 4. La moneta comune  | »  | 44 |
| 5. Le misure adottate a seguito della crisi dei debiti sovrani                           | »  | 48 |
| 6. I fondi destinati ad assicurare la stabilità finanziaria negli Stati membri           | »  | 50 |
| 7. I programmi di finanziamento del debito sovrano da parte della Banca centrale europea | »  | 51 |
| 8. Le conseguenze all'inadempimento dei vincoli europei                                  | »  | 51 |
| 9. L'individuazione del perimetro del settore pubblico                                   | »  | 52 |

|  |       |
|--|-------|
| 10. Il patto di stabilità interno e le conseguenze dei vincoli europei sugli enti territoriali | p. 53 |
| 11. Il potere di vigilanza della Commissione europea sugli Stati membri                        | » 53  |
| 12. La procedura di infrazione conseguente all'inadempimento del rispetto dei vincoli europei  | » 54  |
| 13. La disciplina del bilancio dell'Unione europea   | » 54  |
| 14. Le funzioni della Corte dei conti europea  | » 55  |

## CAPITOLO III

**LA GESTIONE PATRIMONIALE: I BENI PUBBLICI***Michela Passalacqua*

|  |       |
|--|-------|
| 1. Le classificazioni dei beni pubblici  | p. 63 |
| 2. I beni immobili pubblici nella crisi della tassonomia codicistica tra titolarità e utilità              | » 68  |
| 3. Gli strumenti giuridici tradizionali per la gestione dei beni pubblici                                  | » 71  |
| 3.1. La concessione di bene in proprietà pubblica  | » 72  |
| 3.2. I principi costituzionali e la direttiva Bolkestein   | » 73  |
| 3.3. La gestione dei beni pubblici in tempo di crisi: il baratto amministrativo                            | » 78  |
| 4. Le privatizzazioni immobiliari  | » 79  |
| 4.1. Le dismissioni di immobili pubblici   | » 80  |
| 4.1.1. La cartolarizzazione di beni in proprietà pubblica  | » 82  |
| 4.1.2. I fondi comuni di investimento immobiliare  | » 83  |
| 4.1.3. Il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio delle autonomie locali | » 85  |
| 4.2. La valorizzazione dei beni pubblici   | » 88  |
| 4.2.1. La concessione di valorizzazione  | » 90  |
| 5. Il federalismo demaniale  | » 92  |
| 6. Privatizzazioni e « razionalizzazioni » mobiliari   | » 96  |
| 7. Le « vicissitudini » delle reti   | » 99  |
| 8. Quale ruolo per i beni pubblici   | » 100 |

## CAPITOLO IV

**IL BILANCIO DELLO STATO E LA GESTIONE FINANZIARIA DELLO STATO***Filippo Izzo*

|   |        |
|---|--------|
| 1. Il quadro normativo  | p. 103 |
| 2. Il bilancio dello Stato come bilancio finanziario, preventivo, annuale | » 104  |

|  |        |
|--|--------|
| 3. Bilancio di competenza e bilancio di cassa                                    | p. 106 |
| 4. I residui attivi e passivi  | » 107  |
| 5. La programmazione degli obiettivi di finanza pubblica                         | » 110  |
| 5.1. Il Documento di Economia e Finanza (DEF)                                    | » 110  |
| 5.2. La Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF)        | » 113  |
| 6. La legge di bilancio  | » 114  |
| 7. La prima sezione della legge di bilancio                                      | » 116  |
| 8. La seconda sezione della legge di bilancio                                    | » 118  |
| 8.1. Lo stato di previsione dell'entrata   | » 119  |
| 8.2. Gli stati di previsione della spesa e l'effetto di vincolo di bilancio      | » 120  |
| 8.3. Il quadro generale riassuntivo e i saldi di bilancio                        | » 121  |
| 9. Gli allegati alla legge di bilancio   | » 122  |
| 10. Il bilancio per la gestione e la rendicontazione. L'innovazione delle azioni | » 123  |
| 11. La classificazione delle entrate e delle spese                               | » 124  |
| 12. L'esercizio provvisorio  | » 126  |
| 13. Le variazioni di bilancio  | » 127  |
| 13.6. La legge di assestamento   | » 127  |
| 13.7. Le variazioni amministrative al bilancio                                   | » 128  |
| 13.8. I prelevamenti dai fondi di riserva  | » 130  |
| 14. I fondi speciali   | » 131  |
| 15. La gestione delle entrate e delle spese                                      | » 132  |
| 15.1. Il procedimento contabile dell'entrata e le sue fasi                       | » 132  |
| L'accertamento   | » 133  |
| La riscossione   | » 134  |
| Il versamento  | » 135  |
| 15.10. Il procedimento contabile della spesa e le sue fasi                       | » 135  |
| L'impegno  | » 135  |
| La liquidazione  | » 139  |
| L'ordinazione  | » 139  |
| Il pagamento   | » 140  |
| 15.11. La spesa delegata   | » 141  |
| 16. Il rendiconto generale dello Stato   | » 142  |
| 17. La contabilità economica. Il <i>budget</i> dei costi.                        | » 144  |

## CAPITOLO V

**L'ORDINAMENTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI***Andrea Luberti*

|   |        |
|---|--------|
| 1. La sistematica del testo unico degli enti locali           | p. 149 |
| 2. Gli elementi fondamentali dell'ordinamento finanziario     | » 151  |
| 3. La disciplina generale della contabilità degli enti locali | » 153  |
| 4. Il rapporto tra entrate e spese                            | » 153  |
| 5. L'individuazione delle entrate                             | » 155  |
| 6. Le entrate degli enti locali.                              | » 155  |

|  |        |
|--|--------|
| 7. Le entrate « proprie » degli enti locali  | p. 156 |
| 8. L'individuazione delle spese  | » 158  |
| 9. Le fasi dell'entrata  | » 158  |
| 10. La disciplina dell'attività di riscossione   | » 158  |
| 11. Le fasi della spesa  | » 159  |
| 12. Il servizio finanziario e il suo responsabile  | » 161  |
| 13. Il servizio di tesoreria e le operazioni di gestione finanziaria                     | » 161  |
| 14. Il sistema di tesoreria unica  | » 165  |
| 15. La disciplina degli agenti contabili e il giudizio di conto                          | » 166  |
| 16. Il controllo dell'organo di revisione  | » 167  |
| 17. Il controllo del Ministero dell'economia e delle finanze                             | » 167  |
| 18. I controlli della Corte dei conti sugli enti locali                                  | » 168  |
| 19. Il controllo sugli enti locali « strutturalmente deficitari »                        | » 170  |
| 20. Il controllo della Corte dei conti sulle procedure di riequilibrio degli enti locali | » 171  |
| 21. Il dissesto finanziario  | » 172  |

## CAPITOLO VI

### IL SISTEMA DEI CONTROLLI AMMINISTRATIVI E CONTABILI

*Roberta Lombardi*

|  |        |
|--|--------|
| 1. Nozione e caratteristiche generali dei controlli amministrativi   | p. 175 |
| 2. Classificazioni preliminari fondate sull'oggetto dell'attività di controllo, sul rapporto organizzativo tra autorità controllante e autorità controllata e sulla tipologia dell'attività svolta | » 178  |
| 3. I controlli sugli atti e le relative distinzioni  | » 182  |
| 4. Profili evolutivi del quadro normativo dei controlli in Italia  | » 186  |
| 5. I controlli sull'attività (o controlli gestionali): profili introduttivi  | » 189  |
| 6. I controlli gestionali interni: generalità  | » 189  |
| 7. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile   | » 192  |
| 8. Il controllo interno di gestione  | » 194  |
| 9. Le attività di valutazione e di controllo strategico  | » 196  |
| 10. ( <i>Segue</i> ): osservazioni generali, tratti comuni e criticità dei controlli di gestione   | » 198  |
| 11. La valutazione del personale con qualifica dirigenziale  | » 201  |
| 12. I più recenti interventi del legislatore in materia di controlli interni, con particolare riferimento alla c.d. Riforma Madia  | » 207  |
| 13. Le funzioni di controllo della Corte dei conti. Profili evolutivi  | » 210  |
| 14. ( <i>Segue</i> ): il controllo preventivo di legittimità   | » 213  |
| 15. ( <i>Segue</i> ): il controllo successivo sulla gestione   | » 216  |
| 16. ( <i>Segue</i> ): il controllo sulle regioni e sugli enti locali   | » 221  |

## CAPITOLO VII

## LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

*Salvatore Cimini*

- |   |        |
|---|--------|
| 1. Nozione e fonti della responsabilità amministrativa  | p. 223 |
| 2. Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e il suo presupposto soggettivo                   | » 225  |
| 2.1. <i>Il rapporto di servizio</i>   | » 226  |
| 2.2. <i>La condotta antigiuridica</i>   | » 230  |
| 2.3. <i>L'elemento oggettivo: il danno erariale</i>   | » 231  |
| 2.4. <i>Il nesso di causalità</i>   | » 236  |
| 2.5. <i>L'elemento soggettivo: il dolo e la colpa grave</i>   | » 237  |
| 3. I caratteri della responsabilità amministrativa e contabile sanciti nell'art. 1, l. 20/94                      | » 240  |
| 4. Il potere riduttivo dell'addebito  | » 243  |
| 5. Natura e funzione della responsabilità amministrativa  | » 246  |
| 6. La responsabilità contabile: concetto e generalità   | » 248  |
| 7. ( <i>Segue</i> ): le novità introdotte dal Codice della giustizia contabile                                    | » 251  |
| 8. ( <i>Segue</i> ): l'attenuazione delle differenze tra responsabilità contabile e responsabilità amministrativa | » 254  |
| 9. Le fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa affidate alla cognizione della Corte dei conti       | » 256  |
| 10. La responsabilità amministrativa degli esercenti le professioni sanitarie                                     | » 259  |
| 11. Altre ipotesi rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti  | » 261  |

## CAPITOLO VIII

## L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

*Andrea Crismani*

- |   |        |
|---|--------|
| 1. La capacità giuridica del soggetto pubblico  | p. 263 |
| 2. Il vincolo di funzionalizzazione al perseguimento dell'interesse pubblico  | » 265  |
| 3. I contratti attivi e passivi   | » 267  |
| 4. I contratti ordinari e i contratti di diritto speciale   | » 268  |
| 5. Le concessioni   | » 272  |
| 6. I contratti ad oggetto pubblico e la tendenziale indisponibilità dell'esercizio delle potestà pubbliche. Gli accordi | » 273  |
| 7. L'attività contrattuale come modalità di gestione del bilancio   | » 275  |
| 8. Gli approvvigionamenti pubblici come leva della politica economica e sociale   | » 278  |
| 9. Gli ambiti regolatori che disciplinano i contratti pubblici  | » 280  |
| 10. I rischi dell'attività contrattuale: la prevenzione della corruzione a tutela del mercato e delle finanze pubbliche | » 282  |
| 11. La disciplina sui contratti pubblici di interesse per il mercato  | » 284  |
| 12. I principi sui contratti pubblici   | » 287  |
| 13. L'assetto istituzionale   | » 290  |

---

|  |        |
|--|--------|
| 14. Stazioni appaltanti  | p. 291 |
| 15. Operatori economici  | » 294  |
| 16. Il ciclo di vita del contratto e le sue fasi. Il Rup                 | » 296  |
| 17. Fase di pianificazione, programmazione e progettazione               | » 297  |
| 18. Fase di evidenza pubblica. Determina a contrarre e documenti di gara | » 299  |
| 19. Affidamento del contratto  | » 300  |
| 20. Fase di esecuzione   | » 304  |
| 21. Le modifiche oggettive e soggettive nella fase di esecuzione         | » 306  |
| 22. Le controversie contrattuali   | » 309  |

## GLI AUTORI

**Salvatore Cimini** Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Teramo

**Andrea Crismani** Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Trieste

**Giuseppe Franco Ferrari** Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Bocconi di Milano e Direttore della rivista *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*

**Filippo Izzo** Magistrato della Corte dei conti, Dottore di ricerca in Diritto comune patrimoniale

**Roberta Lombardi** Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università del Piemonte Orientale

**Andrea Luberti** Magistrato della Corte dei conti, Dottore di ricerca in Diritto ed economia

**Eugenio Madeo** Magistrato della Corte dei conti, Vice-Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Michela Passalacqua** Professore ordinario di Diritto dell'Economia presso l'Università di Pisa