

Indice

| | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| <i>Presentazione del Presidente della Corte dei conti, Guido Carlino</i> | XXIX |
| <i>Introduzione dell'autore</i> | XXIX |

Parte I Contabilità e finanza pubblica

| | |
|--|----|
| Capitolo I. Definizioni e principi fondamentali | 3 |
| 1. La nozione di contabilità pubblica | 3 |
| 2. L'area della finanza pubblica e della contabilità pubblica | 13 |
| 3. Le materie di contabilità nella Costituzione | 14 |
| 4. Contabilità pubblica e controlli | 21 |
| 5. Funzione della contabilità pubblica | 24 |
| 6. Gli interessi finanziari della collettività | 28 |
| 7. Le fonti normative | 29 |
| 8. La riforma della contabilità e finanza pubblica | 31 |
| 9. I principi contabili come parametri interposti | 34 |
| 10. La finanza pubblica | 35 |
| | |
| Capitolo II. La finanza globale | 42 |
| 1. Liberalizzazioni e globalizzazione | 42 |
| 2. L'adattamento della politica economica | 47 |
| 3. Liberismo e capitalismo finanziario | 50 |
| 4. L'equilibrio della finanza pubblica e la politica del deficit | 54 |
| 4.1. Riscoperta del Keynesismo ed effetto moltiplicatore | 56 |
| 5. Delocalizzazione e <i>dumping</i> | 57 |
| 6. Concorrenza tra Stati | 60 |
| 7. Politica commerciale comune nella UE | 62 |
| 8. Globalizzazione ed economia di guerra | 63 |
| 9. Il risveglio del protezionismo | 64 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| Capitolo III. La finanza territoriale | 66 |
| 1. La finanza delle autonomie | 66 |
| 2. L'autonomia degli enti territoriali | 69 |
| 3. Autonomia impositiva | 74 |
| 4. Il federalismo fiscale | 78 |
| 4.1. Il fallimento del federalismo | 80 |
| 5. L'autonomia organizzativa | 85 |
| 6. Livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard | 86 |
| 6.1. Le prestazioni sociali | 92 |
| 7. Corrispondenza tra funzioni e risorse | 93 |
| 8. Il sistema perequativo | 97 |
| 8.1. La capacità fiscale | 101 |
| 9. I trasferimenti statali | 102 |
| 10. L'effettività di autonomia degli enti territoriali | 104 |
| 10.1. La tutela costituzionale | 106 |
| 11. Le autonomie speciali | 108 |
| 11.1. Le autonomie ordinarie differenziate | 112 |
| 12. La crisi del Mezzogiorno | 115 |
| | |
| Capitolo IV. L'autonomia locale nella Costituzione | 119 |
| 1. I nuovi principi regolatori | 119 |
| 2. Autonomia di spesa e principio di sussidiarietà | 120 |
| 3. Il principio di leale collaborazione e cooperazione | 125 |
| 3.1. Intese e accordi | 129 |
| 4. Il sistema pattizio e le conferenze | 131 |
| 5. Il coordinamento della finanza pubblica | 134 |
| 6. Coordinamento e funzione di controllo | 145 |
| 7. Il principio di armonizzazione | 147 |
| 7.1. L'armonizzazione permanente | 153 |
| 8. Armonizzazione e autonomia legislativa contabile | 155 |
| 8.1. La dinamica competenziale | 161 |
| 9. I principi fondamentali dell'ordinamento | 162 |
| | |
| Capitolo V. Ordinamento europeo e risorse comunitarie | 166 |
| 1. La nascita dell'Unione Europea | 166 |
| 2. Mercato comune e unione doganale | 167 |
| 3. L'armonizzazione fiscale (in attesa dell'Unione fiscale) | 169 |
| 4. La finanza dell'Unione Europea (cenni) | 172 |
| 5. I programmi di coesione economica e sociale | 177 |
| 5.1. Il Programma UE, cittadini, uguaglianza diritti e valori | 180 |
| 6. Partenariato europeo ed imprese comuni | 181 |
| 7. La solidarietà UE nella sanità pubblica | 183 |
| 8. Il Libro bianco sul futuro dell'Europa | 184 |
| 9. Gli aiuti di Stato | 186 |
| 10. Costituzione economica e ordinamento comunitario | 190 |
| 10.1. La politica economica nella Costituzione | 193 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 11. Lo Stato di diritto | 195 |
| 11.1. Le Fonti del diritto comunitario | 200 |
| 12. Il primato comunitario | 201 |
| 13. Direttive comunitarie e principio di diretta applicazione | 211 |
| 13.1. La pervasività del diritto comunitario | 215 |
| 14. La Corte dei conti europea | 217 |
| 15. Il Rapporto tra UE e NATO (cenni) | 219 |
| | |
| Capitolo VI. Vincoli comunitari e politica di spesa | 221 |
| 1. I principi del Trattato UE | 221 |
| 2. Il coordinamento europeo delle politiche economiche | 224 |
| 3. Il patto comunitario di stabilità e crescita | 226 |
| 3.1. Il congelamento del patto | 230 |
| 3.2. L'infrazione economica | 231 |
| 3.2.1. La procedura d'infrazione del diritto comunitario | 232 |
| 4. La riforma delle regole di convergenza (<i>six pack</i> e semestre europeo) | 233 |
| 4.1. Il semestre europeo | 236 |
| 4.2. Il patto per l'euro | 237 |
| 4.3. Il patto intergovernativo c.d. <i>fiscal compact</i> | 237 |
| 5. La flessibilità dei vincoli comunitari | 240 |
| 6. Il meccanismo di stabilità (MES) | 242 |
| 7. La moneta unica europea | 245 |
| 7.1. BCE e Banca d'Italia | 247 |
| 7.2. La politica monetaria | 250 |
| 7.3. Strumenti convenzionali | 253 |
| 7.4. Le monete virtuali | 256 |
| 7.5. L'euro digitale | 257 |
| 7.6. Gli aggregati monetari | 258 |
| 7.7. La bilancia dei pagamenti | 259 |
| 8. La c.d. cessione di sovranità monetaria | 260 |
| 9. Unione bancaria e meccanismo di vigilanza | 266 |
| 10. Il problema della liquidità e dei tassi interessi | 268 |
| 11. La sorveglianza comunitaria | 270 |
| 11.1. La sorveglianza rafforzata | 273 |
| 11.2. La nuova governance UE | 274 |
| 12. La riforma delle regole di bilancio | 278 |
| 12.1. Indici di conformità alle regole europee | 279 |
| 12.2. Verso il nuovo patto di stabilità | 280 |
| 13. ECOFIN ed Eurogruppo | 281 |
| 14. La sorveglianza della Banca d'Italia sulla stabilità finanziaria | 282 |
| 15. La sorveglianza del Fondo monetario internazionale (c.d. <i>troika</i>) | 283 |
| 16. Misure eccezionali di sostegno ed Eurobond | 283 |
| 16.1. Il nuovo fondo salva Stati (TPI) | 284 |
| 17. Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) | 285 |
| 17.1. Monitoraggio e controlli | 287 |
| 18. La transizione ecologica | 293 |
| 19. L'opzione nucleare | 295 |
| 20. La riforma della p.a. | 296 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| Capitolo VII. I principi costituzionali di ordine finanziario | 298 |
| Premessa | 298 |
| 1. L'art. 81 Cost. (originario) | 299 |
| 2. La copertura finanziaria delle leggi | 300 |
| 2.1. La relazione tecnica | 307 |
| 2.2. Le leggi pluriennali di spesa | 308 |
| 2.3. La copertura delle leggi di bilancio | 310 |
| 2.4. Il monitoraggio | 311 |
| 2.5. Clausole di salvaguardia e di neutralità | 312 |
| 2.6. Clausole generiche e limiti di spesa | 314 |
| 2.7. Copertura con residui disponibili | 315 |
| 2.8. La copertura delle leggi regionali | 316 |
| 2.8.1. Gli indirizzi della Corte costituzionale | 319 |
| 3. Il rapporto tra equilibrio di bilancio e copertura finanziaria | 323 |
| 4. La costituzionalizzazione del principio di equilibrio | 325 |
| 4.1. Il significato del principio di equilibrio | 331 |
| 4.2. Equilibrio finanziario e buon andamento | 335 |
| 4.3. Principio di equilibrio e indebitamento locale | 339 |
| 5. La legge rinforzata attuativa | 340 |
| 5.1. Le prime modifiche | 343 |
| 5.2. Le verifiche di costituzionalità | 344 |
| 6. I correttivi della Consulta alle regole di equilibrio delle autonomie territoriali | 348 |
| 7. La giustiziabilità del principio di equilibrio | 351 |
| 8. Misure antielusive | 360 |
| 9. L'Organismo indipendente di analisi (Ufficio parlamentare di bilancio) | 362 |
| | |
| Capitolo VIII. La stabilità finanziaria nazionale | 365 |
| 1. Quadro generale | 365 |
| 2. I patti interni | 366 |
| 2.1. L'abbandono del patto di stabilità interno | 368 |
| 3. Spazi finanziari e patti di solidarietà | 371 |
| 4. Il superamento delle sanzioni | 373 |
| 5. Le premialità | 374 |
| 6. Il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica | 375 |
| 6.1. Le verifiche del saldo <i>ex post</i> e <i>ex ante</i> | 376 |
| 7. Il concorso regionale alla finanza pubblica | 377 |
| 8. La dinamica della finanza pubblica sulle future generazioni | 379 |
| 9. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile | 383 |
| 10. La vigilanza macroprudenziale | 385 |
| | |
| Capitolo IX. La programmazione | 386 |
| 1. Il potenziamento degli strumenti di programmazione | 386 |
| 2. La programmazione finanziaria di bilancio | 388 |
| 2.1. Previsioni programmatiche macroeconomiche | 394 |
| 3. La programmazione nei principi armonizzati | 395 |
| 4. La programmazione economica: il <i>budget</i> dei costi | 396 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 5. La programmazione gestionale | 396 |
| 6. Il piano dei conti integrato | 397 |
| 7. La programmazione operativa | 400 |
| 8. Il piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) | 401 |
| 9. La programmazione negoziata | 402 |
| 10. Il CIPE e le istituzioni finanziarie | 403 |
| 11. Controllo e monitoraggio dei programmi pubblici | 405 |
| 12. La banca dati delle amministrazioni pubbliche | 408 |
| | |
| Capitolo X. Il ciclo di bilancio | 410 |
| 1. Ciclo di bilancio e documenti di programmazione | 410 |
| 2. La tempistica del ciclo di bilancio | 412 |
| 3. Il Documento di economica e finanziaria (DEF) | 415 |
| 4. La nota di aggiornamento (NADEF) | 419 |
| 5. I documenti programmatici degli enti territoriali | 420 |
| 5.1. Il Programma di mandato | 422 |
| 6. Il piano degli indicatori di bilancio | 424 |
| 7. La pianificazione del debito per investimenti | 425 |
| 7.1. L'indebitamento con utilizzo di spazi finanziari | 426 |
| 8. Le spese di investimento | 428 |
| 8.1. La crisi degli investimenti pubblici | 430 |
| 9. Il crepuscolo della legge finanziaria e di stabilità | 432 |
| 10. Obiettivi programmati e manovre finanziarie | 435 |
| 11. La <i>spending review</i> | 441 |
| 12. Le leggi provvedimento | 443 |
| 13. I decreti legge | 444 |
| | |
| Capitolo XI. Problemi di finanza pubblica | 448 |
| 1. Il debito pubblico | 449 |
| 2. La sostenibilità del debito | 454 |
| 2.1. La valutazione di sostenibilità secondo le regole comunitarie | 456 |
| 2.2. Nuovi criteri di sostenibilità del debito e di convergenza prudenziale | 458 |
| 2.3. Debito pubblico, avanzo primario e tasso di crescita | 458 |
| 2.4. Equilibrio di finanza pubblica e politica del deficit | 460 |
| 3. La valutazione internazionale della situazione debitoria (<i>rating</i>) | 461 |
| 4. La gestione del debito pubblico | 464 |
| 5. L'evasione fiscale | 469 |
| 5.1. Le spese fiscali (<i>Tax expenditure</i>) | 476 |
| 5.2. La tassa piatta (<i>flat tax</i>) | 479 |
| 5.3. I condoni fiscali | 482 |
| 5.4. La riforma fiscale | 483 |
| 6. I costi della corruzione | 484 |
| 7. I costi della politica | 488 |
| 7.1. La rappresentanza parlamentare | 491 |
| 8. La trasparenza amministrativa e contabile | 493 |
| 9. Le spese di rilevanza sociale | 496 |
| 10. Incentivi alle imprese | 507 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| Capitolo XII. Le criticità finanziarie degli enti territoriali | 509 |
| Premessa | 509 |
| 1. Il dissesto finanziario degli enti locali | 510 |
| 1.1. La gestione commissariale | 515 |
| 2. La situazione finanziaria strutturalmente deficitaria | 518 |
| 3. Il dissesto guidato | 519 |
| 4. Predissesto e piano di riequilibrio finanziario | 520 |
| 4.1. Approvazione e monitoraggio del piano di riequilibrio | 523 |
| 4.2. Il fondo di rotazione | 528 |
| 4.3. Rimodulazione e riformulazione del piano di riequilibrio | 529 |
| 5. L'accordo salva dissesto | 532 |
| 6. Interrelazioni tra le procedure di risanamento | 533 |
| 6.1. Semplificazione delle procedure | 536 |
| 7. La ristrutturazione dei mutui | 537 |
| 8. Squilibri strutturali enti sciolti | 538 |
| 9. Il ripiano dei disavanzi regionali | 538 |
| 10. Spesa sanitaria e piani di rientro | 541 |
| 11. I debiti fuori bilancio degli enti locali e delle Regioni | 553 |
| | |
| Capitolo XIII. Il bilancio | 557 |
| 1. Il bilancio pluriennale (triennale) | 557 |
| 2. Il bilancio di previsione | 559 |
| 2.1. La funzione redistributiva | 565 |
| 3. La politica di bilancio | 566 |
| 4. Diritto del bilancio e diritto al bilancio | 571 |
| 5. L'approvazione del bilancio di previsione | 575 |
| 5.1. Il rapporto Governo Parlamento (nell'iter approvativo) | 579 |
| 6. La nuova legge (sostanziale) di bilancio | 582 |
| 6.1. La formazione del bilancio | 587 |
| 7. La flessibilità di bilancio | 588 |
| 8. L'asestamento del bilancio previsionale | 592 |
| 9. Le variazioni di bilancio | 593 |
| 10. Bilancio di competenza e bilancio di cassa | 595 |
| 11. Dalla contabilità finanziaria alla contabilità potenziata | 598 |
| 12. Struttura e classificazioni del bilancio | 602 |
| 12.1. Il completamento della riforma del bilancio | 608 |
| 12.2. Il quadro generale riassuntivo (saldi di bilancio) | 610 |
| 13. Il bilancio di genere | 611 |
| 14. Il bilancio semplificato | 613 |
| 15. Bilancio ambientale (ecobilancio) | 614 |
| 16. Principi di bilancio e autonomia contabile | 614 |
| 17. La codificazione dei principi fondamentali di bilancio | 616 |
| 17.1. I principi di bilancio nel contesto costituzionale | 621 |
| 17.2. I principi universali in sede ONU | 622 |
| 18. La direttiva comunitaria sui requisiti di bilancio | 622 |
| 18.1. La privatizzazione dei principi contabili in ambito europeo | 624 |
| 18.2. Sistema unico di contabilità economico-patrimoniale <i>accrual (nel PNRR)</i> | 625 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 19. Gestioni fuori bilancio e fondi di rotazione | 626 |
| 19.1. I debiti fuori bilancio | 629 |
| 20. Fondo unico per la giustizia e depositi giudiziari | 631 |
| 21. Conti bancari e postali | 633 |
| 22. Fondi scorta | 633 |
| | |
| Capitolo XIV. I bilanci delle autonomie territoriali | 635 |
| 1. Il bilancio previsionale | 635 |
| 2. Gli indicatori di bilancio | 639 |
| 2.1. Il prospetto degli equilibri di bilancio | 640 |
| 2.2. Il bilancio tecnico | 641 |
| 3. I fondi di accantonamento degli enti locali | 643 |
| 4. Servizi per conto terzi e partite di giro | 645 |
| 5. Il piano esecutivo di gestione | 646 |
| 6. Gestione provvisoria | 648 |
| 7. Assestamento e variazioni di bilancio | 650 |
| 8. Il bilancio degli enti sanitari | 651 |
| 9. Il Bilancio consolidato | 653 |
| 10. I bilanci territoriali come documenti fidejacenti | 656 |
| | |
| Capitolo XV. La gestione del bilancio | 658 |
| 1. Gestione ed esercizio finanziario | 658 |
| 1.1. L'esercizio provvisorio | 660 |
| 2. La gestione delle entrate | 660 |
| 2.1. Classificazioni | 660 |
| 3. Le fasi dell'entrata | 662 |
| 3.1. L'accertamento | 662 |
| 3.1.1. L'accertamento qualificato | 664 |
| 3.2. La riscossione | 665 |
| 3.2.1. La cartolarizzazione dei crediti | 669 |
| 3.3. Il versamento | 670 |
| 3.3.1. Gli incassi esteri | 671 |
| 4. La riassegnazione di entrate | 672 |
| 5. La gestione amministrativa e contabile delle spese | 673 |
| 5.1. Tipologie di spese | 674 |
| 5.2. La nuova disciplina delle spese pluriennali | 676 |
| 6. L'assegnazione di fondi | 677 |
| 7. Le fasi della spesa | 678 |
| 7.1. L'impegno | 679 |
| 7.1.1. Tipi di impegno | 685 |
| 7.1.2. La prenotazione di impegno | 686 |
| 7.1.3. La nuova disciplina dell'impegno contabile | 687 |
| 7.1.4. Impegno a competenza potenziata | 689 |
| 7.1.5. L'obbligazione giuridicamente perfetta | 690 |
| 7.1.6. La scadenza dell'obbligazione nella contabilità finanziaria potenziata | 691 |
| 7.2. La liquidazione | 693 |
| 7.3. L'ordinazione | 694 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 7.3.1. I titoli di spesa | 695 |
| 7.4. I nuovi titoli informatici | 698 |
| 7.5. L'accreditamento di spesa delegata | 698 |
| 8. Il pagamento | 701 |
| 8.1. Il pagamento dei debiti da contenzioso (assegni garantiti) | 704 |
| 9. Il ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali | 705 |
| 9.1. Il piano finanziario dei pagamenti | 708 |
| 10. Le ritenute | 709 |
| 11. Gli atti impeditivi di pagamento | 710 |
| 11.1. La cessione di credito | 711 |
| 11.2. Il fermo amministrativo | 712 |
| 11.3. Pignoramenti e sequestri | 713 |
| 12. L'esecuzione forzata | 714 |
| | |
| Capitolo XVI. La gestione dei residui | 716 |
| Premessa | 716 |
| 1. Il conto dei residui | 716 |
| 2. La nuova disciplina dei residui | 719 |
| 3. I residui attivi (resti da riscuotere e da versare) | 724 |
| 4. I residui nell'ordinamento degli enti territoriali | 727 |
| 5. Il riaccertamento dei residui | 729 |
| 6. Il fondo pluriennale vincolato | 732 |
| 7. Fondo crediti di dubbia esigibilità | 738 |
| 8. Criticità della perenzione contabile | 741 |
| 9. La reiscrizione dei residui | 743 |
| | |
| Capitolo XVII. La gestione di tesoreria | |
| 1. La tesoreria | 745 |
| 1.1. Il conto disponibilità | 748 |
| 1.2. La tesoreria informatica | 751 |
| 1.3. La tesoreria estera | 753 |
| 1.4. Il rilievo della tesoreria nei conti pubblici | 753 |
| 2. La tesoreria degli enti territoriali | 754 |
| 2.1. Il rapporto di tesoreria | 756 |
| 3. La tesoreria unica | 757 |
| 4. Le contabilità di tesoreria | 759 |
| 4.1. L'aggiornamento della disciplina di tesoreria | 761 |
| 4.2. La rendicontazione di tesoreria | 762 |
| 5. Anticipazioni di tesoreria | 763 |
| 6. Le anticipazioni di liquidità | 764 |
| 7. Altre forme di anticipazione | 768 |
| | |
| Capitolo XVIII. La rendicontazione | 770 |
| Premessa | 770 |
| 1. Il rendiconto generale dello Stato | 771 |
| 1.1. Le note integrative al consuntivo | 774 |

| | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| 2. Il rendiconto economico | 775 |
| 3. Il conto patrimoniale | 777 |
| 3.1. Concordanza tra conto del bilancio e conto patrimoniale | 781 |
| 4. La parificazione | 781 |
| 4.1. I saldi del rendiconto nel quadro di finanza pubblica | 788 |
| 4.2. La valutazione delle politiche pubbliche | 790 |
| 4.3. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica | 792 |
| 5. I rendiconti delle Regioni | 792 |
| 5.1. La parifica a livello regionale (rinvio) | 796 |
| 6. I rendiconti degli enti locali | 796 |
| 6.1. Il quadro riassuntivo e la verifica degli equilibri | 802 |
| 7. I consuntivi gestionali degli enti pubblici | 803 |
| 8. La revisione e l'attestazione | 805 |
| 9. Il risultato contabile di amministrazione | 806 |
| 9.1. Le buone regole costituzionalmente conformate | 812 |
| 10. Le economie del rendiconto | 817 |
| 11. Conto riassuntivo del Tesoro | 818 |
| 12. La relazione trimestrale di cassa | 821 |
| 13. I conti di cassa | 821 |
| 14. I conti finanziari (della Banca d'Italia) | 822 |
| | |
| Capitolo XIX. I conti economici | 824 |
| 1. La contabilità economica | 824 |
| 2. La contabilità economica armonizzata | 829 |
| 2.1. Il budget dei costi | 831 |
| 3. Sistema di contabilità integrata (finanziaria economico-patrimoniale) | 833 |
| 4. Il rendiconto economico dello Stato | 837 |
| 5. Il conto economico delle Regioni, enti locali ed enti pubblici | 840 |
| 6. Conto economico (consolidato) delle amministrazioni pubbliche | 841 |
| 7. Il nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010) | 846 |
| 8. Le amministrazioni pubbliche nel sistema dei conti europei | 850 |
| 8.1. Il settore delle amministrazioni pubbliche | 852 |
| 8.2. Amministrazioni pubbliche e vincoli di finanza | 858 |
| 8.2.1. Amministrazione pubblica e organismo di diritto pubblico | 859 |
| 8.3. Gli enti pubblici | 861 |
| 8.4. L'istituto nazionale statistico (ISTAT) | 863 |
| 9. Il conto economico nazionale | 865 |
| 10. Il PIL. Definizioni e metodologie | 868 |
| 11. L'economia non osservata (NOE) | 873 |
| | |
| Capitolo XX. La gestione del patrimonio | 875 |
| 1. Beni e patrimoni pubblici | 875 |
| 2. I beni demaniali | 878 |
| 2.1. Il demanio necessario | 879 |
| 2.1.1. Il demanio marittimo | 879 |
| 2.1.2. Il demanio idrico | 883 |
| 2.1.3. Il demanio militare | 885 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 2.2. Il demanio accidentale o eventuale | 885 |
| 2.3. Demanio naturale e demanio artificiale | 892 |
| 2.4. Demanio regionale, provinciale e comunale | 893 |
| 3. Il federalismo demaniale | 894 |
| 3.1. Trasferimento e attribuzione di beni demaniali e patrimoniali | 895 |
| 4. Caratteri e regime giuridico del demanio | 898 |
| 5. La scissione tra titolarità dominicale e funzioni amministrative | 899 |
| 6. La tutela del demanio | 901 |
| 7. L'uso dei beni demaniali | 903 |
| 8. La destinazione all'uso pubblico e la cessazione della demanialità | 904 |
| 9. I diritti demaniali su beni altrui | 905 |
| 10. La concessione di beni | 908 |
| 10.1. I canoni di concessione | 911 |
| 10.2. Le concessioni del demanio marittimo | 913 |
| 10.3. Le concessioni portuali | 918 |
| 11. L'autorizzazione unica di impianti di energia alternativa | 920 |
| 12. I beni patrimoniali | 922 |
| 12.1. I beni del patrimonio indisponibile | 923 |
| 12.2. I beni del patrimonio disponibile | 924 |
| 13. Gli inventari | 925 |
| 14. La valutazione dei beni pubblici | 927 |
| 15. La valorizzazione dei beni pubblici | 928 |
| 16. L'amministrazione del patrimonio pubblico | 931 |
| 17. Prospettive di riclassificazione dei beni pubblici | 932 |
| 18. L'ambiente come bene comune | 934 |
| 18.1. La tutela costituzionale dell'ambiente | 938 |
| 19. La privatizzazione dei beni pubblici | 941 |
| 19.1. La cartolarizzazione degli immobili | 943 |
| 19.2. Le dismissioni immobiliari con riaffitto (<i>lease back</i>) | 944 |
| 20. Partecipazioni azionarie e dismissioni | 946 |
| 21. Le locazioni | 949 |
| 22. Le acquisizioni autoritative | 951 |
| | |
| Capitolo XXI. La gestione per contratti | 954 |
| 1. I contratti e l'attività finanziaria | 955 |
| 2. I contratti e la programmazione | 957 |
| 2.1. Contratti pubblici e attività amministrativa | 960 |
| 3. Gestione per contratti e gestione del contratto | 961 |
| 3.1. Il responsabile unico del procedimento (del progetto) | 962 |
| 4. L'evidenza pubblica | 965 |
| 4.1. L'accesso agli atti della procedura | 969 |
| 5. La nozione di contratti pubblici | 970 |
| 6. La specialità di disciplina | 972 |
| 6.1. I contratti di diritto privato | 973 |
| 7. I moduli convenzionali | 974 |
| 7.1. Gli accordi tra amministrazioni | 975 |
| 8. Autonomia negoziale e discrezionalità | 976 |
| 9. Il principio di concorrenza | 980 |

| | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| 9.1. I contratti e il mercato | 987 |
| 9.2. Attività direttamente esposte alla concorrenza | 988 |
| 9.3. Concorrenza e liberalizzazioni | 988 |
| 10. I principi fondamentali europei | 992 |
| 11. Principi del codice dei contratti | 993 |
| 11.1. I nuovi principi generali | 996 |
| 11.2. Il principio di risultato | 997 |
| 11.3. Il principio della fiducia | 999 |
| 11.4. Clausole integrazione sociale | 1001 |
| 12. Il codice e l'ordinamento contabile | 1001 |
| 12.1. Riferimenti testuali e impliciti | 1004 |
| 13. Le criticità del sistema codicistico | 1005 |
| 13.1. Regolamenti di attuazione e aggiornamenti | 1009 |
| 14. Il multiforme regime dei contratti pubblici | 1009 |
| 15. Amministrazioni aggiudicatrici e organismi di diritto pubblico | 1012 |
| 15.1. L'impresa pubblica | 1017 |
| 16. Qualificazione e capacità della stazione appaltante | 1018 |
| 17. Gli operatori economici | 1019 |
| 17.1. Il <i>rating</i> d'impresa | 1022 |
| 17.2. Il patto d'integrità | 1023 |
| 17.3. L'avvalimento | 1024 |
| 17.4. I raggruppamenti (associazioni) di imprese | 1027 |
| 17.5. I consorzi | 1029 |
| 17.6. Il collegamento tra imprese | 1029 |
| 18. Il procedimento decisionale di spesa per contratti | 1030 |
| 19. La fase preparatoria (cenni) | 1032 |
| 19.1. Il dibattito pubblico | 1033 |
| 20. La deliberazione/determinazione a contrattare | 1034 |
| 20.1. La decisione di contrattare | 1037 |
| 21. Finanziamento e copertura finanziaria | 1038 |
| 22. Le procedure di scelta del contraente | 1041 |
| 22.1. L'asta pubblica o pubblico incanto (procedura aperta) | 1042 |
| 22.2. La licitazione privata (procedura ristretta) | 1043 |
| 22.3. La trattativa privata (procedura negoziata) | 1044 |
| 23. Il nuovo quadro definitorio | 1045 |
| 24. I concorsi (di progettazione) | 1047 |
| 25. Le procedure sotto soglia | 1048 |
| 25.1. Indagini di mercato e gara informale | 1051 |
| 26. L'accordo quadro | 1052 |
| 27. Gli appalti <i>in house</i> | 1054 |
| 27.1. Appalti (accordi) tra enti | 1058 |
| 27.2. Appalti aggiudicati in base a diritti esclusivi | 1060 |
| 28. Le nuove procedure | 1060 |
| 28.1. Il dialogo competitivo | 1060 |
| 28.2. Sistemi dinamici di acquisizione | 1061 |
| 28.3. Asta elettronica e catalogo elettronico | 1062 |
| 28.4. Il mercato elettronico (<i>e-procurement</i>) | 1063 |
| 29. Il procedimento e i principi di gara | 1064 |
| 29.1. Principio di pubblicità | 1065 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 29.2. Il bando di gara | 1067 |
| 29.2.1. Specifiche tecniche | 1068 |
| 29.2.2. Suddivisione in lotti e artificioso frazionamento | 1069 |
| 29.3. La celebrazione della gara | 1070 |
| 29.4. Le offerte | 1072 |
| 29.5. Commissione di gara e commissione giudicatrice | 1074 |
| 29.6. Criteri di aggiudicazione | 1076 |
| 29.7. L'aggiudicazione | 1078 |
| 29.7.1. Dall'aggiudicazione provvisoria alla proposta | 1080 |
| 29.8. Aggiudicatario e affidatario | 1082 |
| 30. La stipulazione | 1083 |
| 31. L'approvazione del contratto | 1087 |
| 32. L'esecuzione | 1090 |
| 32.1. Il subappalto | 1094 |
| 32.2. Rinegoziazione e accordi in fase esecutiva | 1098 |
| 32.2.1. Il rinnovo e la proroga | 1099 |
| 32.3. Profili pubblicitici nella fase di esecuzione | 1101 |
| 32.4. Autotutela provvedimento ed economia | 1102 |
| 32.5. Informazione antimafia e commissariamento | 1104 |
| 33. Il sistema euronazionale dei contratti di appalto | 1105 |
| 33.1. La nozione comunitaria | 1105 |
| 33.2. I singoli contratti | 1109 |
| 33.2.1. Il contratto d'appalto di lavori pubblici | 1109 |
| 33.2.2. Il general contractor (rinvio) | 1113 |
| 33.3. Appalto di forniture | 1113 |
| 33.4. Appalto di servizi | 1114 |
| 33.5. Contratti gratuiti | 1114 |
| 33.6. Contratti attivi | 1115 |
| 33.6.1. Appalti verdi e aspetti sociali | 1115 |
| 33.7. Contratti di settori specifici | 1117 |
| 33.8. I contratti secretati | 1118 |
| 34. Contratti minori | 1119 |
| 34.1. Il global service | 1119 |
| 34.2. Baratto amministrativo | 1120 |
| 34.3. L'appalto congiunto a vendita | 1121 |
| 35. Il comodato | 1122 |
| 36. L'acquisizione in economia | 1122 |
| 36.1. I lavori di somma urgenza | 1123 |
| 37. Il riconoscimento di debito | 1124 |
| 38. I contratti di <i>leasing</i> | 1126 |
| 39. Contratti di derivati finanziari | 1129 |
| 39.1. Derivati finanziari e indebitamento | 1132 |
| 40. Contenzioso e processo | 1133 |
| 40.1. I rimedi alternativi | 1134 |
| 40.2. Tutela giurisdizionale | 1136 |
| 41. Conclusioni | 1139 |

| | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| Capitolo XXII. Gestione di servizi pubblici e concessioni | 1144 |
| 1. Profili finanziari-contabili | 1144 |
| 2. Profili concorrenziali | 1149 |
| 2.1. Profili di tutela | 1153 |
| 3. La gestione in base a diritti esclusivi o speciali | 1155 |
| 4. I servizi pubblici locali | 1156 |
| 5. La gestione a mezzo società partecipate | 1160 |
| 6. Le società <i>in house</i> | 1165 |
| 7. Contratto di servizio e obblighi di trasparenza | 1171 |
| 8. Il regime di vincoli e divieti delle società pubbliche | 1173 |
| 9. Le fondazioni partecipate | 1177 |
| 10. Servizi settoriali locali | 1178 |
| 10.1. Il trasporto pubblico | 1178 |
| 10.2. La gestione di rifiuti | 1180 |
| 11. Liberalizzazione e regolazione dei servizi pubblici | 1183 |
| 11.1. La liberalizzazione dei servizi elettrici e del gas | 1185 |
| 11.2. La privatizzazione del servizio postale universale | 1188 |
| 12. Il partenariato pubblico-privato | 1189 |
| 12.1. Il partenariato per l'innovazione | 1192 |
| 12.2. Il contratto di disponibilità | 1194 |
| 13. Le concessioni | 1196 |
| 13.1. Il rischio operativo | 1198 |
| 13.2. Risoluzione, recesso e revisione | 1201 |
| 13.3. Le concessioni di opere e lavori pubblici | 1202 |
| 13.4. Concessione di servizi e di pubblici servizi | 1205 |
| 13.5. La concessione mista | 1208 |
| 13.6. Gli appalti del concessionario | 1208 |
| 13.7. Le concessioni autostradali | 1210 |
| 13.8. Le concessioni di grandi derivazioni | 1214 |
| 13.9. Le concessioni radiotelevisive | 1215 |
| 13.9.1. I servizi di comunicazioni elettroniche | 1220 |
| 13.10. Prospettive di concorrenziali nelle concessioni | 1222 |
| 13.11. Concessioni di giochi e scommesse | 1223 |
| 14. La finanza di progetto (concessione a promotore) | 1223 |
| 15. Il contraente generale | 1225 |
| | |
| Capitolo XXIII. I controlli | 1228 |
| 1. Il sistema dei controlli | 1228 |
| 1.1. Controllo di legittimità e finanziario | 1232 |
| 2. La Corte dei conti | 1235 |
| 2.1. Autonomia finanziaria e indipendenza | 1244 |
| 2.2. La funzione nomofilattica in sede di controllo | 1246 |
| 2.3. La funzione consultiva sugli atti normativi | 1248 |
| 2.4. Presenza istituzionale in organi di controllo | 1248 |
| 2.5. Gli interessi adespoti e generali | 1249 |
| 3. Le sezioni regionali di controllo | 1252 |
| 4. Il controllo preventivo esterno | 1254 |

| | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| 4.1. Provvedimenti di bilancio | 1256 |
| 4.2. Atti di programmazione | 1257 |
| 4.3. Contratti e concessioni | 1258 |
| 4.4. Atti di rilievo finanziario | 1260 |
| 4.5. Ordinanze di protezione civile | 1261 |
| 4.6. Atti recuperati al controllo preventivi | 1262 |
| 4.7. I contratti secretati | 1262 |
| 4.8. Gli incarichi esterni | 1263 |
| 5. Parametri del controllo preventivo | 1264 |
| 5.1. I parametri dei principi universali | 1267 |
| 5.2. I nuovi parametri di stabilità finanziaria | 1269 |
| 6. Il procedimento | 1270 |
| 6.1. Natura, forza, effetti dell'atto di controllo | 1273 |
| 6.2. La registrazione con riserva | 1275 |
| 7. Il controllo successivo su atti | 1277 |
| 8. Il controllo-osservatorio | 1278 |
| 9. La vigilanza sulle entrate | 1279 |
| 10. I controlli di ragioneria | 1280 |
| 11. I controlli interni di gestione | 1283 |
| 11.1. La valutazione della performance | 1284 |
| 11.2. Gli organismi di valutazione | 1285 |
| 11.3. Analisi e valutazione della spesa | 1286 |
| 11.4. Il monitoraggio delle opere pubbliche | 1287 |
| 11.5. Le banche dati | 1288 |
| 12. Raccordo tra controlli interni ed esterni | 1289 |
| 13. Il controllo sulla gestione (<i>external audit</i>) | 1291 |
| 13.1. Il controllo sulla gestione degli organi di rilevanza costituzionale | 1296 |
| 13.2. La sana gestione finanziaria | 1297 |
| 14. Il controllo concomitante | 1298 |
| 15. Il controllo referto | 1301 |
| 15.1. Referti specifici | 1305 |
| 15.2. La metodologia audit | 1305 |
| 16. Il controllo sulla gestione degli enti sovvenzionati | 1306 |
| 17. Il controllo avviso e le pronunce specifiche | 1311 |
| 18. Il controllo sui rendiconti amministrativi | 1312 |
| 19. La certificazione dei contratti collettivi | 1314 |
| 20. Il controllo sulla gestione di fondi comunitari | 1315 |
| 20.1. I controlli su programmi di <i>next generation</i> e del PNRR | 1317 |
| 21. Il controllo sulle spese della politica | 1320 |
| 22. Il controllo dell'Autorità nazionale anticorruzione | 1321 |
| 23. I controlli della Banca d'ITALIA (UIF) | 1323 |
| 24. Il controllo del Governo | 1323 |
| | |
| Capitolo XXIV. Il controllo sulle autonomie | 1325 |
| | |
| Premessa | 1325 |
| 1. Il controllo sulle Regioni | 1327 |
| 2. Il controllo di sana gestione | 1330 |
| 3. Il controllo di parifica del rendiconto regionale | 1332 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 3.1. Gli esiti della parificazione (le formule) | 1342 |
| 3.2. La rendicontazione tardiva | 1346 |
| 3.3. Le questioni di costituzionalità in sede di parifica regionale | 1348 |
| 3.4. Gli effetti temporali della declaratoria di incostituzionalità | 1356 |
| 3.5. Impugnazione della delibera di parifica (rinvio) | 1358 |
| 3.6. Il rapporto con altri controlli | 1360 |
| 4. Il controllo sul bilancio preventivo | 1360 |
| 5. La relazione sulla copertura delle leggi regionali | 1363 |
| 6. I rendiconti dei gruppi consiliari regionali | 1364 |
| 7. Il controllo sulla gestione degli enti locali | 1367 |
| 7.1. Le verifiche di sostenibilità finanziaria | 1373 |
| 7.2. La verifica degli equilibri finanziari | 1374 |
| 7.3. I controlli sugli enti deficitari o dissestati | 1378 |
| 7.4. I controlli in corso di gestione | 1379 |
| 7.5. I controlli sulla razionalizzazione della spesa | 1380 |
| 7.6. I controlli come categoria aperta | 1381 |
| 8. La relazione di fine mandato | 1381 |
| 9. Controllo collaborativo e controllo cogente | 1385 |
| 9.1. L'effetto interdittivo (blocco dei programmi di spesa) | 1387 |
| 9.2. Il controllo garanzia | 1389 |
| 10. Atti costitutivi e riassetto società partecipate | 1389 |
| 10.1. Conti societari consolidati | 1394 |
| 11. Vigilanza e monitoraggio | 1395 |
| 12. Il referto globale sulla finanza locale | 1396 |
| 13. Controlli di regolarità contabile | 1397 |
| 13.1. Il Segretario comunale | 1398 |
| 13.2. I controlli ispettivi su squilibri finanziari | 1400 |
| 14. Il controllo sulla gestione degli enti sanitari | 1401 |
| 15. I controlli interni degli enti locali | 1404 |
| 15.1. Il controllo (interno) sugli equilibri di bilancio | 1407 |
| 15.2. Il collegio dei revisori | 1408 |
| 16. Il controllo sul pre-dissesto finanziario | 1411 |
| 17. La collaborazione consultiva | 1412 |
| 18. I controlli del Governo | 1416 |
| 18.1. Il potere sostitutivo | 1417 |

Parte II

La giustizia contabile

| | |
|--|------|
| Capitolo XXV. La responsabilità erariale | 1425 |
| Premessa storica | 1425 |
| 1. La responsabilità amministrativa | 1427 |
| 2. Responsabilità contabile | 1433 |
| 2.1. Agenti contabili e responsabilità da maneggio | 1436 |
| 3. Caratteristiche della giurisdizione contabile | 1440 |
| 4. L'area della giurisdizione contabile | 1443 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 5. Elementi della responsabilità amministrativa-contabile | 1445 |
| 5.1. Il rapporto di servizio | 1446 |
| 5.1.1. La scissione del rapporto organico | 1450 |
| 5.2. Il comportamento antiggiuridico | 1451 |
| 5.2.1. Rapporto tra illegittimità ed illiceità | 1452 |
| 5.2.2. Tipizzazione dell'illecito contabile | 1453 |
| 6. Dolo e colpa grave | 1454 |
| 6.1. La graduazione della colpa | 1459 |
| 7. Il nesso di causalità | 1460 |
| 7.1. Causalità giuridica e materiale | 1461 |
| 7.2. Nesso di occasionalità necessaria | 1462 |
| 8. Il danno | 1464 |
| 8.1. Il fatto dannoso nell'illecito contabile | 1467 |
| 8.2. Danno all'immagine | 1468 |
| 8.3. Tipologie pretorie di danno | 1473 |
| 8.4. Danno all'ambiente | 1475 |
| 8.5. Danno alle amministrazioni terze | 1476 |
| 8.6. Danno comunitario | 1477 |
| 8.7. Danno da lesione di interessi legittimi | 1478 |
| 8.7.1. Danno da ritardo | 1479 |
| 8.8. Danno sanitario | 1480 |
| 8.9. Danno all'equilibrio di bilancio | 1481 |
| 8.10. Danno societario | 1482 |
| 8.11. Danno nei reati contro la p.a. | 1488 |
| 8.12. Danno da distrazione di finanziamenti pubblici | 1489 |
| 8.13. Danno negli incarichi non autorizzati o incompatibili | 1491 |
| 9. Le cause di giustificazione | 1496 |
| 9.1. Insindacabilità delle scelte discrezionali | 1496 |
| 9.2. La buona fede | 1499 |
| 9.3. Deliberazioni collegiali | 1500 |
| 9.4. Guarentigie soggettive | 1500 |
| 9.5. Le clausole di salvaguardia | 1505 |
| 10. Il potere riduttivo | 1506 |
| 11. Natura e funzione della responsabilità | 1508 |
| 11.1. Funzione pubblicistica | 1509 |
| 11.2. Natura contrattuale | 1510 |
| 11.3. Natura risarcitoria e sanzionatoria | 1512 |
| 11.4. Responsabilità sanzionatoria (rinvio) | 1514 |
| 12. La personalità | 1515 |
| 12.1. Intramissibilità agli eredi | 1516 |
| 13. Concorso di responsabilità e principio di parziarietà | 1516 |
| 14. La prescrizione | 1517 |
| 14.1. Occultamento del danno | 1521 |
| 15. Differenze rispetto alla responsabilità civile | 1523 |
| 16. Azione di responsabilità e ripetizione di indebito | 1524 |
| | |
| Capitolo XXVI. Il giudizio di responsabilità. Linee essenziali | 1527 |
| 1. L'azione pubblica di danno | 1527 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 1.1. Il p.m. contabile | 1529 |
| 1.2. Presupposti e condizioni dell'azione di responsabilità | 1532 |
| 1.3. La denuncia di danno | 1534 |
| 1.4. Il procedimento preliminare istruttorio | 1536 |
| 1.5. L'accesso preprocessuale | 1537 |
| 1.6. La citazione in giudizio | 1538 |
| 1.7. Le nuove condizioni dell'azione di responsabilità | 1540 |
| 2. L'azione di nullità | 1541 |
| 3. L'azione popolare | 1542 |
| 4. Il procedimento monitorio | 1543 |
| 5. Rito abbreviato e condanna patteggiata | 1544 |
| 6. Le azioni a tutela del credito erariale | 1546 |
| 6.1. Il sequestro conservativo | 1548 |
| 6.2. I provvedimenti d'urgenza (art. 700 c.p.c.) | 1549 |
| 7. Rapporti con altri giudizi | 1550 |
| 7.1. Giudizio penale | 1551 |
| 7.1.1. La pregiudiziale penale rafforzata | 1555 |
| 7.2. Giudizio civile | 1557 |
| 7.2.1. Condanne Corti internazionali | 1559 |
| 7.3. Giudizio amministrativo | 1559 |
| 7.4. Giudizio tributario | 1560 |
| 7.5. Giudizio disciplinare | 1561 |
| 7.6. La responsabilità dirigenziale | 1562 |
| 7.7. Rapporto con la funzione di controllo | 1563 |
| 8. L'intervento di terzi | 1565 |
| 9. La decisione del giudizio | 1567 |
| 9.1. Le sentenze di condanna e l'esecuzione | 1567 |
| 10. Principio di soccombenza e rimborso spese legali | 1569 |
| 11. Il giusto processo contabile | 1572 |
| 11.1. L'assenza dell'amministrazione danneggiata | 1577 |
| 11.2. Il rischio del <i>bis in idem</i> | 1578 |
| 11.3. La riservatezza dei dati personali | 1584 |
| 12. I rimedi contro le sentenze | 1584 |
| 12.1. L'appello | 1585 |
| 12.2. Abbandono ed estinzione | 1586 |
| 13. Il giudicato | 1587 |
| 14. Ricorso in Cassazione | 1590 |
| 14.1. L'eccesso di potere giurisdizionale | 1593 |
| 15. Regolamento preventivo di giurisdizione | 1597 |
| 15.1. La <i>translatio iudicii</i> | 1597 |
| 16. Regolamento di competenza | 1598 |
| 17. Conflitto di attribuzione nell'esercizio della funzione giurisdizionale | 1599 |
| 18. La revocazione | 1603 |
| 19. Ricorso per correzione e interpretazione | 1605 |
| 20. Le questioni di massima | 1605 |
| 21. Le vicende processuali | 1609 |
| 22. Informatizzazione del processo contabili | 1611 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| Capitolo XXVII. Gli altri giudizi sui conti contabili | 1612 |
| 1. Il giudizio di conto | 1612 |
| 1.1. Il giudizio per resa di conto | 1624 |
| 2. I giudizi a istanza di parte | 1627 |
| 2.1. Il giudizio per rimborso di quote inesigibili | 1630 |
| 2.2. Il giudizio di aggio esattoriale | 1632 |
| 2.3. Le controversie nelle concessioni di riscossione | 1634 |
| 2.4. Ricorso contro ritenute cautelari | 1636 |
| 2.5. Il giudizio di accertamento negativo di responsabilità | 1637 |
| 3. Giudizio di ottemperanza | 1638 |
| 4. Giudizi pensionistici | 1638 |
| 5. I giudizi sanzionatori | 1639 |
| 6. Il giudizio restitutorio | 1648 |
| | |
| Capitolo XXVIII. I nuovi giudizi nelle materie di contabilità | 1652 |
| 1. I ricorsi speciali alle S.R. (giudizi in unico grado) | 1652 |
| 1.1. La posizione del P.M. contabile nell'area del controllo | 1662 |
| 2. I ricorsi contro gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche | 1665 |
| 2.1. La disapplicazione della disposizione limitativa | 1673 |
| 3. Il ricorso in materia di certificazione dei costi di lavoro presso le fondazioni liriche | 1675 |
| 4. I ricorsi contro le delibere di controllo sui rendiconti dei gruppi regionali | 1676 |
| 5. Le delibere di controllo sui piani di riequilibrio finanziario | 1679 |
| 5.1. I ricorsi in materia di dissesto spontaneo | 1684 |
| 6. Il ricorso contro le delibere delle sezioni regionali in materia di contabilità pubblica | 1685 |
| 7. Il ricorso contro gli esiti del controllo (misure correttive) | 1688 |
| 8. Il ricorso contro le delibere accertative di obblighi legislativi in materia societaria | 1690 |
| 9. I ricorsi oppositivi di terzi controinteressati | 1691 |
| 10. L'impugnazione del giudizio di parifica | 1693 |
| 10.1. Il conflitto tra ricorso sulla parificazione e sopravvenuta legge regionale | 1704 |
| 10.2. Parifica parziale e incidente di costituzionalità | 1709 |
| 10.3. Configurazione unitaria del giudizio di parifica | 1710 |
| 11. Il giudizio di controllo | 1712 |
| 12. La confluenza e l'assimilazione delle funzioni di controllo e giurisdizionale | 1720 |