

Daniela Bolognino (1976) è Professoressa Associata di Diritto Amministrativo all'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale e docente di Contabilità Pubblica alla Luiss Guido Carli dall'a.a. 2021-2022 ad oggi. Già docente di Contabilità di Stato dal 2011 a settembre 2020 all'Università degli Studi Roma Tre.

Laureata in giurisprudenza alla Luiss Guido Carli (2000), avvocato dal 2003, ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in Diritto Pubblico all'Università di Perugia (2006). Dall'a.a. 2023-2024 è componente del collegio dei docenti del Dottorato di ricerca in *Pubblica amministrazione e imprese per l'innovazione e lo sviluppo del territorio* ed è responsabile scientifica del *Laboratorio di ricerca Sviluppo sostenibile e semplificazione: i riflessi su pubblica amministrazione, imprese e diritti delle persone* del Dipartimento di Economia e Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

A luglio 2022 è stata Componente del Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano PNRR (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la Pubblica amministrazione), collaborando alla predisposizione del Rapporto 2022.

È stata Consigliere giuridico e Vice-Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e Consigliere giuridico ed economico del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e Vice-Capo dell'Ufficio legislativo del medesimo Ministero (XVIII legislatura).

Docente in numerosi Master universitari di II livello; è membro del Comitato scientifico della Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni e della Rivista Amministrazione in cammino.

Autrice di numerose pubblicazioni in tema di contabilità pubblica, responsabilità amministrativa, controlli e valutazione delle *performances*, dirigenza pubblica, personale e organizzazione amministrativa, prevenzione della corruzione e trasparenza, democrazia partecipativa, sussidiarietà e cittadinanza, contratti pubblici.

Su questi temi ha collaborato con istituzioni, fondazioni e centri di ricerca (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica; Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet" Luiss Guido Carli; Formez PA; Fondazione Astrid).

Daniela Bolognino **Manuale di contabilità di Stato. Seconda edizione**

DANIELA BOLOGNINO

MANUALE DI CONTABILITÀ DI STATO

Seconda edizione

ISBN 979-12-5965-537-0



9 791259 655370

€ 50,00



CACUCCI  EDITORE
BARI

DANIELA BOLOGNINO

MANUALE DI
CONTABILITÀ DI STATO

Seconda edizione

CACUCCI  EDITORE
BARI

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Finito di stampare il mese di luglio 2025

© 2025 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

Presentazione seconda edizione	15
Presentazione	19

CAPITOLO I

La contabilità di Stato nazionale nella più ampia dimensione europea. Uno spazio comune di coordinamento, crescita e stabilità in un sistema multilaterale e multilivello

1.1. Crisi economica e opportunità di cambiamento. La prospettiva di analisi della dimensione europea delle politiche di bilancio. Il periodo dal 2007 al 2019	23
1.2. La Strategia Europa 2020	27
1.3. Il semestre europeo (ex art. 2- <i>bis</i> , reg. 1466/97)	30
1.4. Patto Euro <i>plus</i>	33
1.5. Il <i>six pack</i> del 2011 e il <i>two pack</i> del 2013	34
1.6. Il Fiscal compact	36
1.7. La crisi economica post pandemia da Covid-19, il Next generation EU e il PNRR nazionale.....	37
1.7.a) Il NGEU: fonti di finanziamento e strumenti	37
1.7.b) Il PNRR italiano	43
1.7.c) La <i>governance</i> nazionale del PNRR.....	46
1.7.c) 1. La <i>governance</i> originaria tra legge n. 178 del 2020 e decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021	47
1.7.c) 2. La riforma della <i>governance</i> con decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13.....	50
1.7.d) Il <i>REPowerEU</i> e la revisione del PNRR.....	52
1.8. La riforma del Patto di stabilità e crescita del 2024	55
1.8.a) La conferma del semestre europeo.....	56
1.8.b) Il superamento della convergenza del saldo strutturale verso l'obiettivo di medio termine e la "centralità" della spesa netta	57
1.8.c) Le clausole di sospensione (art. 25 e 26 regol. 2024/1263).....	59

1.8.d) Le clausole di salvaguardia nel braccio preventivo	61
1.8.e) La modifica degli strumenti di programmazione economico-finanziaria	62
1.8.f) Le modifiche al c.d. braccio correttivo di cui al Reg. 1467/97	64
1.9. L'art. 81 della Costituzione e la legge n. 243/2012 dopo la riforma del PSC.....	66
1.9.a) L'equilibrio di bilancio: tra art. 81 Cost. e le necessità di modifica della l. n. 243/2012	66
1.9.b) Gli spazi per il ricorso all'indebitamento tra art. 81, comma 2, Cost. e l. n. 243/2012	69
1.9.c) L'evoluzione della spesa pubblica e la sostenibilità del debito pubblico nella legge n. 243/2012. Disposizioni da cambiare	72
1.9.d) La natura della legge di bilancio: da "formale" a "sostanziale" con la riforma del 2012	74

CAPITOLO II

I soggetti tecnici della contabilità di Stato

2.1. Premessa	83
2.2. Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)	84
2.3. Le Agenzie fiscali	89
2.4. I Comitati	91
2.4.a) Il CIPESS - Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile.....	91
2.4.b) Il CIPESS e la programmazione delle infrastrutture strategiche, sino alla Missione 3 del PNRR	94
2.5. Ufficio parlamentare di bilancio	101
2.6. La Cassa depositi e prestiti.....	104
2.7. La Corte dei conti: funzioni di controllo e giurisdizionali (rinvio)	106

CAPITOLO III

Gli strumenti della programmazione economico finanziaria

3.1. <i>Excursus</i> storico sui documenti di programmazione, con <i>focus</i> dalla legge n. 196 del 2009 alla legge 7 aprile 2011, n. 39	109
3.2. Gli strumenti di programmazione riformati dalla legge n. 163 del 2016	115

3.3. Il Documento di economia e finanza (DEF): struttura e contenuti dalle modifiche con l. n. 39 del 2011 alle modifiche della l. n. 163 del 2016....	116
3.4. L'analisi "applicata" del DEF: uno sguardo ai Piani nazionali di Riforma dal 2011 al 2019	120
3.5. La Nota di aggiornamento del DEF	125
3.6. La manovra di finanza pubblica (antecedente alle riforme del 2012)....	128
3.7. Il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 – analisi applicata.....	130
3.8. Il Documento di finanza pubblica/relazione annuale	136

CAPITOLO IV

Il Bilancio: tipologie, funzioni e principi

4.1. Definizione e funzioni del bilancio dello Stato	141
4.2. Il bilancio dello Stato quale bilancio, non solo finanziario, ma anche economico.....	144
4.3. Il bilancio in termini di cassa e di competenza. Rafforzamento del principio di cassa.....	145
4.4. I principi del bilancio	146

CAPITOLO V

Ratio e iter di revisione della struttura del bilancio

5.1. Le principali riforme sul bilancio: dalla ristrutturazione del 1997 al modello sperimentale MEF per il bilancio 2008-2010.....	154
5.2. La riforma del 2009, con "legge di contabilità e finanza pubblica" del 31 dicembre 2009, n. 196	159
5.3. La modifica alla legge di contabilità con legge n. 39 del 2011: il coordinamento con la "dimensione europea" e le principali riforme nell'arco temporale 2012-2016 (<i>focus</i> legge di bilancio)	163

CAPITOLO VI

La Struttura del bilancio. Il vigente assetto normativo

6.1. La legge di bilancio: prima e seconda sezione.....	167
6.2. La classificazione delle spese e delle entrate.....	170
6.2.a) Le spese	170

6.2.b) Le entrate	178
6.3. I saldi di bilancio.....	180
6.4. I fondi di bilancio.....	182
6.5. I residui attivi e passivi	184
6.6. Le leggi di spesa pluriennali ed a carattere permanente	188

CAPITOLO VII

Il bilancio: iter di predisposizione e approvazione e documenti e istituti connessi

7.1. La formazione e approvazione del bilancio e la giurisprudenza costituzionale sulle distorsioni delle prassi applicative.....	193
7.1.a) Formazione e approvazione del bilancio	193
7.1.b) Le distorsioni applicative nella prassi e l'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019 sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato	197
7.2. L'esercizio provvisorio	200
7.3. Le variazioni al bilancio e il bilancio di assestamento	201
7.4. Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.....	204
7.5. La copertura finanziaria delle leggi.....	206

CAPITOLO VIII

Il rendiconto generale dello Stato

8.1. La struttura del rendiconto generale dello Stato.....	215
8.2. Il giudizio di parificazione. Gli orientamenti della Corte costituzionale	221
8.3. Approvazione del Rendiconto generale in sede parlamentare	229

CAPITOLO IX

L'esecuzione del bilancio

9.1. Le entrate: classificazione e regime giuridico	233
9.2. Le spese: classificazione e regime giuridico	240

CAPITOLO X

**Il sistema di contabilità economico-patrimoniale.
L'armonizzazione contabile (cenni)**

10.1. L'introduzione della contabilità economica e i rapporti con la contabilità finanziaria	249
10.2. I contenuti del <i>budget</i>	254
10.2.a) Dal Piano dei conti di contabilità analitica al modulo economico del piano dei conti integrato al piano unico dei conti	257
10.2.b) La rappresentazione per destinazione dei costi	265
10.2.c) L'articolazione per responsabilità organizzativa. Dal centro di costo all'introduzione dei nodi gerarchici	266
10.3. Il sistema multilivello e policentrico e la necessità dell'armonizzazione dei sistemi contabili (cenni) e il nuovo sistema unico di contabilità economico-patrimoniale " <i>accrual</i> " (per competenza economica) PNRR Riforma 1.15	270

CAPITOLO XI

**Il sistema dei controlli nelle amministrazioni
centrali dello Stato**

11.1. Introduzione: evoluzione e tipologie di controlli.....	287
11.2. I controlli interni nelle amministrazioni centrali dello Stato	289
11.2.a) La valutazione e il controllo strategico.....	290
11.2.b) Il controllo interno di gestione	291
11.2.c) I controlli di regolarità amministrativo-contabile	293
11.3. Il sistema di valutazione delle <i>performances</i> – collegamenti con il bilancio e il nuovo PIAO	294
11.4. I controlli esterni della Corte dei conti	300
11.4.a) Il controllo preventivo generale di legittimità sugli atti e controllo successivo di gestione	301
11.4.b) I controlli della Corte dei conti nell'attuazione del PNRR.....	308
11.4.c) Il giudizio di parificazione (rinvio)	313
11.5. I controlli della Ragioneria Generale dello Stato.....	313
11.5.a) Il controllo preventivo di regolarità amministrativo-contabile.	313
11.5.b) Il controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile..	316
11.5.c) La valutazione della spesa pubblica.....	318

11.6. Attuazione del PNRR: i controlli di RGS di cui al d.lgs. n. 123/2011. Monitoraggio e <i>audit</i> (cenni)	319
--	-----

CAPITOLO XII

La responsabilità amministrativo-contabile e la responsabilità contabile. I relativi giudizi davanti alla Corte dei conti (cenni)

12.1. Introduzione: le responsabilità dei dipendenti pubblici.....	325
12.2. La responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale.....	328
12.2.a) Il rapporto di servizio	329
12.2.b) La condotta	334
12.2.c) L' elemento psicologico. Il dolo e la colpa grave.	336
12.2.d) Il c.d. scudo erariale, la sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024 e le proposte di riforma in discussione in Parlamento	343
12.2.e) Le “scusanti” o “cause di esclusione della colpevolezza” nella responsabilità amministrativa per danno all'erario	349
12.2.f) Il danno (con <i>focus</i> sul «danno all'immagine» dell'ammini- strazione)	350
12.2.g) Principio di personalità e intrasmissibilità agli eredi. Prescrizione	355
12.3. La responsabilità contabile.....	356
12.4. Il nuovo Codice di giustizia contabile. Genesi e principi	358
12.5. Gli organi della giurisdizione contabile.....	362
12.6. Il giudizio di responsabilità (cenni).....	363
12.6.a) La fase istruttoria (cenni)	363
12.6.b) Il rito ordinario (cenni).....	367
12.6.c) Il rito abbreviato (cenni)	369
12.7. Il giudizio sui conti (cenni).....	370
12.7.a) Giudizio per la resa del conto.....	371
12.7.b) Giudizio sul conto	372
12.8. Il decreto legislativo correttivo del 2019 (cenni)	373

CAPITOLO XIII

I beni pubblici

13.1. I beni pubblici: inquadramento generale	383
---	-----

13.2. I beni demaniali: individuazione e regime giuridico.....	383
13.3. I beni patrimoniali	387
13.4. La concessione amministrativa quale strumento per la gestione dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili	390
13.5. La concessione degli impianti sportivi di proprietà comunale	396
13.5.a) La concessione degli impianti sportivi comunali nel previ- gente assetto normativo.....	396
13.5.b) La concessione degli impianti sportivi comunali dopo il d.lgs. 117/2017, il d.lgs. n. 38/2021, il d.lgs. n. 201/2022 e il d.lgs. n. 36/2023	401
13.6. Le concessioni autostradali	403
13.7. La rappresentazione contabile dei beni pubblici.....	420
13.8. Le società a partecipazione pubblica nel decreto legislativo n. 175 del 2016 (cenni).....	420
13.9. La cartolarizzazione dei proventi derivanti da dismissione di beni pubblici.....	426

Presentazione alla seconda edizione

La Contabilità di Stato, nella sua dimensione multilaterale e multilivello, è caratterizzata da una relativa stabilità del quadro normativo delle regole contabilistiche, soprattutto se paragonata ad altri settori del diritto amministrativo tormentati da modifiche legislative di portata alluvionale; tuttavia la crisi economica conseguente alla pandemia da Covid-19 ha innescato un profondo processo riformatore innanzitutto in materia di contabilità pubblica, prevedendo prima interventi strutturali per la fase emergenziale, con l'introduzione del programma *Next Generation EU* (NGEU), volto a consentire la ripresa del sistema economico e sociale dell'UE da inserire nel bilancio pluriennale UE (QFP 2021-2027); poi interventi volti a riformare il quadro di regole "a regime", con la modifica nel 2024 del Patto di Stabilità e Crescita, sia del c.d. braccio preventivo, sia del c.d. braccio correttivo.

La portata di tali riforme sulla disciplina della contabilità pubblica è stata ampia, profonda ed è ancora in divenire, con un processo riformatore che interesserà anche la legislazione nazionale. Pur essendo di fronte a un processo riformatore "in cammino", si è ritenuto di procedere con l'aggiornamento del Manuale di Contabilità di Stato in modo da consentire agli studenti di comprendere la proporzione dei cambiamenti e di seguire i fili rossi delle riforme in corso.

La seconda edizione concentra dunque l'attenzione sulla dimensione europea delle riforme, mettendo a confronto i modelli di *governance* economica proposti dall'Unione europea *ante* e *post* crisi economica conseguente alla pandemia. Lo spazio comune di coordinamento, crescita e stabilità del sistema multilaterale ha visto mutare (e maturare) l'approccio dell'Unione europea che ha adottato una strategia metodologicamente e finanziariamente diversa da quella utilizzata per fuoriuscire dalla crisi avviata nel 2007 ed esplosa nel 2008, prevedendo nel 2020 il programma *Next Generation EU* (NGEU) quale intervento strutturale e solidale, finanziato con risorse garantite dagli Stati membri e reperite attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'UE.

Fondamentale dunque comprendere contenuto e *ratio* del NGEU e del collegato Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR nazionale), di cui si forniscono: *i*) una disamina di fonti di finanziamento, struttura, strumenti, *governance* e revisioni (vedi *REPower* EU e riforma del PNRR nazionale); *ii*) l'analisi della

correlata implementazione del sistema dei controlli della Corte dei conti, con la parabola discendente del c.d. controllo concomitante, e della Ragioneria generale dello Stato, in riferimento all'attuazione delle riforme e investimenti del PNRR.

Si traccia così un filo rosso che collega questo modello di *governance* emergenziale ai nuovi strumenti della programmazione economico finanziaria che caratterizzano la riforma del Patto di stabilità e crescita del 2024, che pur mantenendo fermi i valori *deficit/pil* e debito pubblico/*pil* previsti dal TFUE e confermando la validità del coordinamento *ex ante* del semestre europeo, innova profondamente le regole del c.d. braccio preventivo, superando la convergenza del saldo strutturale verso l'obiettivo di medio termine e delineando la nuova "centralità" della spesa netta e modificando gli strumenti di programmazione economico-finanziaria con l'abrogazione del regolamento (CE) 1997/1466 del Consiglio e la sostituzione con un nuovo regolamento 2024/1263/UE; inoltre modifica anche il braccio correttivo del PSC, con regolamento 2024/1264/UE e la disciplina dei quadri di bilancio nazionali, con direttiva 2024/1265/UE.

Il Manuale tenta dunque di fornire la nuova cassetta degli attrezzi per la contabilità pubblica e, in attesa della modifica della normativa nazionale, in questa edizione si è proceduto anche ad effettuare: *i*) una prima riflessione sulla tenuta del vigente dettato costituzionale e sulle necessarie modifiche innanzitutto della legge n. 196 del 2009 e della legge n. 243 del 2012; *ii*) una analisi applicata del primo Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 e della nuovo Documento di finanza pubblica/relazione annuale, adottati in diretta applicazione del regolamento del nuovo PSC (Reg. 2024/1263/UE).

Altro grande tema affrontato in questa seconda edizione è l'implementazione del sistema di contabilità basato sul principio *accrual* (per competenza economica) unico per il settore pubblico, collegato al PNRR e in particolare alla Riforma 1.15 che converge – già in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio – sui principi e standard contabili per le pubbliche amministrazioni (IPSAS /EP-SAS) e che oggi si innesta nel più ampio processo di modifica del Patto di stabilità e crescita con riferimento alla Direttiva 2024/1265, che modifica la summenzionata direttiva sui quadri di bilancio degli Stati membri. Si fornisce dunque un quadro dei principi e delle regole del nuovo sistema contabile *accrual* unico per le pubbliche amministrazioni composto da: quadro concettuale; standard contabili ITAS, che definiscono le regole di rilevazione, valutazione e presentazione degli eventi di gestione; piano dei conti multidimensionale; un processo di riforma destinato ad aprire interessanti riflessioni scientifiche su contenuti, compatibilità e ricadute del nuovo modello di contabilità economico-patrimoniale *accrual*.

Sia pur con una portata prevalentemente nazionale, l'altro grande tema che caratterizza questa seconda edizione è quello della responsabilità amministrativa per danno all'erario di cui si dà conto delle modifiche apportate dall'art. 21, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, sia a regime, connotando l'elemento psicologico (lo si vedrà

non solo del dolo) in chiave penal-erariale; sia eccezionali e temporanee, con la previsione dell'ancora vigente "scudo erariale". Si analizzano dunque: *i*) l'evoluzione giurisprudenziale sul tema della responsabilità amministrativa intervenuta *post* riforma del 2020; *ii*) la sentenza della Corte Costituzionale n. 132 del 2024, che contestualizza lo scudo erariale nell'ambito di un processo di riforma volto a rafforzare la dimensione efficientistica delle amministrazioni pubbliche orientate al risultato e dove la "fatica dell'amministrare" induce il legislatore a trovare un nuovo punto di equilibrio per la responsabilità amministrativa; *iii*) la prospettiva *de iure condendo* dei contenuti della riforma della responsabilità amministrativa e più in generale delle funzioni della Corte dei conti avviata con AS 1621 del 2023, oggi incardinato al Senato AS 1457 del 2025.

Seguono una serie di interventi puntuali sui capitoli del manuale con l'obiettivo di aggiornare il testo rispetto alle modifiche normative, organizzative e/o delle evoluzioni giurisprudenziali intervenute rispetto alla precedente edizione, in particolare con riferimento:

i) al bilancio finanziario, di cui si aggiorna l'analisi alla struttura di missioni programmi e azioni previsti nella legge di bilancio per il 2025 e - quanto all'*iter* di approvazione parlamentare - si dà conto delle distorsioni applicative verificatesi nella prassi e della collegata ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019 sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

ii) ai soggetti tecnici, di cui si evidenziano le modifiche organizzative che hanno interessato i Dipartimenti del MEF, le Agenzie e il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) in riferimento all'obiettivo di orientare gli investimenti pubblici allo sviluppo sostenibile, anche dando conto dell'evoluzione nella programmazione delle infrastrutture strategiche nel lungo *iter* dalla legge obiettivo, all'analisi dei vari Piani delle infrastrutture strategiche, sino alla Missione 3 del PNRR;

iii) al giudizio di parificazione della Corte dei conti, aggiornandolo con le evoluzioni della giurisprudenza costituzionale in riferimento ai parametri per sollevare questione di legittimità davanti alla Consulta, commisurati alla peculiarità del giudizio *a quo*;

iv) ai beni pubblici per i quali è stato effettuato un aggiornamento sui *focus* di approfondimento relativi: 1. alla evoluzione della giurisprudenza della Corte dei conti sull'applicazione del principio di redditività nella gestione degli stessi; 2. all'affidamento degli impianti sportivi comunali, tenendo conto del mutato scenario a seguito dell'entrata in vigore del terzo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), delle riforme intervenute sul c.d. Codice del Terzo settore (decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117), del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201) e del riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi (decreto legislativo 28

febbraio 2021, n. 38); 3. alla evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di concessioni autostradali anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 218 del 2021 e della disciplina contenuta nel terzo Codice dei contratti pubblici.

È evidente che siano di fronte a un percorso di riforma “in cammino” e sono dietro l’angolo anche le necessarie modifiche alla normativa nazionale per il recepimento del nuovo patto di stabilità e crescita; dunque la terza edizione del Manuale è già nei miei pensieri.

Buono studio.

Luglio 2025

Daniela Bolognino

Presentazione

L'idea di impegnarmi nella elaborazione di un vero e proprio "Manuale di Contabilità di Stato" (2019) quale evoluzione strutturata dei "Quaderni di Contabilità di Stato" (2016) nasce dall'esperienza di otto anni di insegnamento della materia e dallo stimolo e dall'interesse che i miei studenti hanno dimostrato in questi anni per la contabilità di Stato e dalle – tuttavia – constatate difficoltà nel mettere a sistema, nel loro studio individuale, i testi tradizionali e la documentazione istituzionale, nazionale e comunitaria, fornita e analizzata, anche attraverso l'accesso via *web* ai siti istituzionali, durante il corso.

Ho dunque elaborato un manuale con l'intento innanzitutto di consentire agli studenti di focalizzare la *ratio* della materia e dei singoli istituti/documenti del ciclo di programmazione economico finanziaria, sul piano comunitario e nazionale. La contabilità di Stato, infatti, da tempo non è più materia che può essere compresa attraverso la sola analisi del quadro legislativo ed economico nazionale, in quanto, come è noto, la *governance* europea e il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e di convergenza, per stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria dell'Eurozona, influenzano il nostro ciclo di programmazione economico finanziaria, determinando anche importanti modifiche della legislazione nazionale.

In particolare l'analisi della Strategia Europa 2020, del c.d. semestre europeo, del "Patto Euro *plus*", del "*Six pack*" e del "*Fiscal Compact*" sono fondamentali per poter correttamente leggere alla luce delle linee strategiche comunitarie: *a)* tutti i documenti del ciclo di programmazione economico finanziaria nazionale, primo tra tutti il Documento di economia e finanza (DEF), in particolare per due dei suoi tre pilastri, il Programma di Stabilità (PS) ed il Programma Nazionale di Riforma (PNR); *b)* la riforma dell'art. 81 della Costituzione e dell'art. 119 della Costituzione, nella consapevolezza che opportunità e limiti del sistema di contabilità sono da declinare nella dimensione multilivello e policentrica del nostro assetto istituzionale; *c)* la riforma della legge del 31 dicembre 2009, n. 196, gli interventi di modifica che si sono susseguiti per un allineamento al quadro normativo comunitario, e tutti i numerosi decreti attuativi, che in questi anni hanno dato vita ad un nuovo ed armonizzato assetto della contabilità pubblica.

Ho dunque prestato attenzione alla necessità di far comprendere la direzione e lo stato di avanzamento delle politiche economiche del Paese, accompagnando lo studio teorico delle istituzioni/soggetti e dei documenti di programmazione economico finanziaria con l'analisi dei punti salienti dei documenti istituzionali adottati ed approvati rispettivamente dal Governo, con il supporto tecnico del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), e dal Parlamento.

Si analizzano nel manuale, tra gli altri, anche i principali elementi:

- a) del DEF, con particolare attenzione ai pilastri del PS e del PNR;
- b) degli allegati del DEF tra cui la “strategia per una politica della mobilità in italia” (*ex* Piano per le infrastrutture strategiche), per comprendere quali siano le strategie individuate ed applicate per rafforzare, sul piano delle comunicazioni-collegamenti, la domanda di “trasporto” a 360°, nella consapevolezza della struttura geomorfologica del territorio, valorizzando la posizione geografica dell'Italia nel mediterraneo ed anche prestando attenzione all'ecosistema, con il tentativo di riduzione delle emissioni di CO₂, ed, oggi più che mai, alla circoscritta disponibilità di risorse, con il tentativo di individuare precise priorità di investimento;
- c) del bilancio, anche attraverso una analisi del “bilancio in breve” pubblicato dal MEF – RGS, per comprendere da quali riforme o manovre dipendano la variazione delle spese e delle entrate, quale sia la composizione della spesa del bilancio dello Stato, quali siano gli effetti della manovra di finanza pubblica sul Paese;
- d) del *budget* che, affiancando il tradizionale bilancio finanziario, consente di valutare i costi e i rendimenti dell'operato delle pubbliche amministrazioni e aver contezza dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni di governo. Dello stessi si fornisce il quadro sia del vigente sistema di contabilità economica analitica delle pubbliche amministrazioni, sia – nell'ambito del più ampio processo di **armonizzazione dei sistemi di contabilità** delle amministrazioni pubbliche – del **piano dei conti integrato** attualmente in sperimentazione.

Si affronta inoltre il tema dei controlli, interni ed esterni, che è centrale nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, quale attività di verifica e/o valutazione degli atti e delle attività di “amministrazione attiva”, ad opera di un soggetto interno o esterno, in via preventiva o successiva, in relazione alla conformità dell'atto alla legge (controlli di legittimità) o all'opportunità e buon andamento (controlli di merito), o in relazione alla valutazione dell'attività nel suo complesso (controlli sul raggiungimento degli obiettivi). L'obiettivo è far comprendere importanza dei controlli stessi ed i punti di collegamento con la pianificazione strategica nell'ambito del ciclo di programmazione economica, nonché l'importanza ed il collegamento con la gestione operativa delle risorse.

Una particolare attenzione è dedicata alla responsabilità amministrativo-contabile e alla responsabilità contabile, di cui si fornisce un sintetico quadro della evoluzione normativa e giurisprudenziale. In parallelo con le tipologie di responsabilità analizzate si delineano le principali strutture del giudizio di responsabilità e del giudizio sui conti alla luce del **nuovo Codice di giustizia contabile**.

Da ultimo si concentra l'attenzione sui "beni pubblici" analizzati in chiave dinamica, affrontando l'importante tema della concessione amministrativa quale strumento per la gestione dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili, con un **focus specifico sulle concessioni degli impianti sportivi** (nella dimensione multilivello costituzionale) **e sulle concessioni autostradali**. Nell'ambito di questo capitolo è stato ritenuto importante affrontare, sia pur solo con brevi cenni, il tema delle **società a partecipazione pubblica** in considerazione della classificazione delle azioni societarie quali beni mobili dello Stato e come tali rappresentate nel conto generale del patrimonio. Si è dunque dato conto degli aspetti che nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 sono di maggior interesse per la contabilità di Stato. Nel medesimo capitolo si affronta il tema della **valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico**, sia in relazione alla gestione produttiva dei beni immobiliari pubblici sia in relazione alla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e alla cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione in questione.

L'opera intende contemperare la dimensione espositiva della tradizionale manualistica con la visualizzazione di elementi di sistema, connessioni e flussi di processo, anche attraverso gli estratti dei documenti programmatici analizzati e ciò anche al fine di andare incontro alle esigenze di visualizzazione degli studenti di oggi, che sono c.d. nativi digitali. Si accompagna dunque il testo scritto con alcune mappe concettuali, grafici e tabelle, sia riprese, come evidenziato adeguatamente e doverosamente nella citazione delle fonti, dai documenti ufficiali, sia di nuova elaborazione.

In definitiva il mio desiderio è che i miei studenti si appassionino alla contabilità di Stato, materia arricchita dal benefico respiro di più dimensioni: europea, giuridica nazionale in chiave costituzionale ed amministrativa, economica e politica; materia che, lungi dall'essere arida, inerendo ai meccanismi di indirizzo, coordinamento e programmazione delle risorse pubbliche, incide direttamente sulla vita economica e sociale del Paese.

Buono studio.

Luglio 2019

Daniela Bolognino