

Pelino Santoro - Evaristo Santoro

Compendio di
**Contabilità
e Finanza pubblica**

Con quesiti a risposta multipla e commentata

II edizione - 2017

Indice

Capitolo I Definizioni e principi fondamentali

1.	La nozione di contabilità pubblica.....	» 17
1.1.	Le materie di contabilità nella Costituzione.....	» 20
1.2.	Contabilità pubblica e controlli	» 23
1.3.	La funzione della contabilità pubblica.....	» 25
2.	Le fonti normative.....	» 27
3.	La riforma della contabilità e finanza pubblica	» 29
4.	La nozione di finanza pubblica.....	» 31
4.1.	L'equilibrio della finanza pubblica e la politica del deficit	» 33
4.2.	Liberalizzazioni e globalizzazione	» 34
5.	Finanza locale e autonomia finanziaria	» 36
5.1.	Livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard	» 40
5.2.	Spesa pubblica e Stato sociale	» 42
6.	L'attuazione del federalismo fiscale	» 44
6.1.	Il fallimento del federalismo	» 45
7.	Autonomia di spesa e principi di sussidiarietà e leale collaborazione	» 49
8.	Il coordinamento della finanza pubblica.....	» 52
9.	Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio	» 56
9.1.	Armonizzazione e autonomia normativa	» 59
10.	I principi fondamentali dell'ordinamento	» 60
11.	L'effettività di autonomia degli enti territoriali	» 60
12.	La finanza della Unione europea (cenni).....	» 61
12.1.	I Programmi di coesione economica e sociale	» 62

Capitolo II Vincoli conformativi comunitari e stabilità finanziaria

1.	I principi del Trattato	» 65
2.	Il patto comunitario di stabilità e crescita	» 66
2.1.	La riforma delle regole di convergenza (<i>six pack</i> e semestre europeo)	» 68
3.	Il patto per l'euro	» 70
4.	Il patto intergovernativo c.d. <i>fiscal compact</i>	» 71
5.	La flessibilità del patto di stabilità.....	» 72
6.	Il meccanismo di stabilità	» 73

7.	La moneta unica europea	» 74
7.1.	La bilancia dei pagamenti	» 79
8.	La c.d. cessione di sovranità monetaria	» 80
9.	La sorveglianza comunitaria	» 82
9.1.	La sorveglianza rafforzata e il parere preventivo sui documenti di bilancio	» 84
9.2.	La sorveglianza del Fondo monetario internazionale (c.d. troika)	» 85

Capitolo III La stabilità finanziaria nazionale

1.	Il patti interni	» 87
1.1.	Il superamento del patto di stabilità	» 89
1.2.	Spazi finanziari e patti di solidarietà	» 91
1.3.	Le sanzioni	» 92
2.	Spese d'investimento e indebitamento	» 93
2.1.	L'indebitamento	» 94
3.	Controllo e monitoraggio dei conti pubblici	» 96
4.	La banca dati delle amministrazioni pubbliche	» 98
5.	Il potenziamento degli strumenti di programmazione	» 98
5.1.	La programmazione finanziaria di bilancio	» 99
5.2.	La programmazione gestionale	» 99
6.	Il piano dei conti integrato	» 100
7.	L'evasione fiscale	» 101
8.	I costi della corruzione	» 104
9.	I costi della politica	» 105

Capitolo IV I principi costituzionali di ordine finanziario

1.	L'art. 81 Cost.	» 107
2.	La copertura finanziaria delle leggi	» 108
3.	Le altre modifiche dell'art. 81 Cost.	» 112
4.	La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio	» 113
5.	La legge rinforzata attuativa	» 119
5.1.	Le prime modifiche	» 121
6.	L'Organismo parlamentare di analisi della finanza pubblica (U.P.B.)	» 123

Capitolo V Strumenti contabili e pianificatori della finanza pubblica

1.	Il nuovo quadro degli strumenti di programmazione e di bilancio	» 125
2.	Il nuovo Documento di economia e finanza (DEF)	» 126
3.	La relazione generale sulla economia e finanza pubblica	» 129
4.	Manovre straordinarie e situazione finanziaria	» 130
5.	Il crepuscolo della legge finanziaria e della legge di stabilità	» 132
6.	Il bilancio pluriennale (triennale)	» 133
7.	Il bilancio di previsione	» 134
7.1.	L'approvazione del bilancio di previsione	» 137
7.2.	Articolazione della legge di bilancio	» 139
7.2.1.	La nuova struttura del bilancio dello Stato	» 140
7.3.	L'assestamento del bilancio preventivo	» 141
7.4.	Le variazioni di bilancio	» 142
7.5.	La flessibilità di bilancio	» 143
7.6.	Bilancio di competenza e bilancio di cassa	» 145
7.7.	La competenza finanziaria potenziata	» 147
8.	Il bilancio di previsione degli enti territoriali	» 150
9.	Struttura e classificazioni del bilancio	» 150
10.	Principi e requisiti del bilancio	» 152
10.1.	La codificazione dei principi fondamentali di bilancio delle amministrazioni pubbliche	» 153
10.2.	I principi universali in sede ONU	» 156
11.	La direttiva comunitaria sui requisiti di bilancio	» 156
11.1.	L'armonizzazione dei principi contabili in ambito europeo	» 157
12.	Il quadro generale riassuntivo	» 158
13.	Il conto dei residui	» 158
14.	La contabilità economica e analitica	» 161
15.	La contabilità finanziaria integrata	» 164

Capitolo VI La rendicontazione

1.	Rendiconto generale dello Stato	» 165
2.	Il conto patrimoniale	» 166
2.1.	Concordanza tra conto del bilancio e conto patrimoniale	» 167
3.	La parificazione	» 167
4.	I conti degli enti non statali	» 169
4.1.	I rendiconti delle Regioni ed enti locali	» 169
4.1.1.	Il conto consolidato degli enti territoriali	» 172
4.2.	Il dissesto finanziario degli enti locali	» 173

4.2.1. Il dissesto guidato.....	» 174
4.3. Il piano di riequilibrio finanziario	» 175
4.4. La pianificazione degli extra-deficit regionali	» 177
4.5. I piani di rientro dal disavanzo sanitario	» 178
5. I bilanci e i consuntivi degli enti pubblici	» 180
5.1. La revisione e l'attestazione dei consuntivi	» 181
6. Conto riassuntivo del Tesoro	» 182
7. Conto economico delle amministrazioni pubbliche.....	» 182
7.1. Il problema del debito pubblico	» 184
8. Bilancio economico nazionale.....	» 186
9. Il nuovo sistema europeo dei conti (SEC 2010).....	» 188
10. Le amministrazioni pubbliche nel sistema dei conti europei	» 189

Capitolo VII La gestione del bilancio

1. Gestione finanziaria ed esercizio finanziario.....	» 193
1.1. L'esercizio provvisorio	» 194
2. La gestione delle entrate.....	» 195
2.1. L'accertamento	» 195
2.2. La riscossione	» 196
2.2.1. La cartolarizzazione dei crediti	» 197
2.3. Il versamento	» 198
2.4. La riassegnazione	» 199
3. La gestione amministrativa e contabile delle spese.....	» 199
3.1. Tipologie di spese.....	» 200
3.2. L'assegnazione di fondi.....	» 201
3.3. Il piano esecutivo di gestione.....	» 202
4. Le fasi del procedimento contabile di spesa	» 202
4.1. L'impegno	» 203
4.1.1. L'obbligazione giuridicamente perfetta	» 208
4.1.2. La scadenza dell'obbligazione nella contabilità finanziaria potenziata	» 209
4.1.3. Tipologie di impegno.....	» 211
4.1.4. La prenotazione di impegno	» 212
4.1.5. La nuova disciplina dell'impegno contabile	» 212
4.2. La liquidazione	» 215
4.3. L'ordinazione	» 215
4.3.1. I titoli di pagamento	» 216
4.4. Il pagamento	» 218
4.4.1. Il ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali	» 220
4.4.2. Il piano finanziario dei pagamenti.....	» 223
4.5. Gli atti impeditivi di pagamento.....	» 224
4.5.1. La cessione di credito	» 224

4.5.2. Il fermo amministrativo.....	» 225
4.5.3. L'esecuzione forzata	» 226
5. La gestione di tesoreria.....	» 227
6. I saldi di cassa	» 228
7. Il risultato contabile di amministrazione	» 228
8. Le gestioni fuori bilancio ed i fondi di rotazione	» 229
8.1. I fondi di accantonamento degli enti locali	» 230
9. Le economie di bilancio	» 231

Capitolo VIII La gestione del patrimonio

1. Beni e patrimoni pubblici	» 233
2. I beni demaniali	» 234
2.1. Il demanio necessario	» 235
2.2. Il demanio accidentale o eventuale	» 237
2.3. Il demanio naturale e il demanio artificiale	» 239
2.4. Il demanio regionale, provinciale e comunale	» 240
2.5. Caratteri essenziali e regime giuridico del demanio	» 241
2.6. La tutela del demanio	» 241
2.7. L'uso dei beni demaniali	» 242
2.8. La destinazione all'uso pubblico e la cessazione della demanialità	» 242
2.9. I diritti demaniali su beni altrui	» 244
2.10. La scissione tra titolarità dominicale e funzioni amministrative	» 245
2.11. La concessione di beni	» 245
3. I beni patrimoniali.....	» 247
3.1. I beni del patrimonio indisponibile	» 247
3.2. I beni del patrimonio disponibile	» 248
4. Gli inventari.....	» 249
5. La valutazione dei beni pubblici.....	» 250
6. L'attività di gestione del patrimonio.....	» 250
7. Prospettive di riclassificazione dei beni pubblici.....	» 251
8. Le locazioni passive.....	» 253
8.1. Le privatizzazioni	» 253
9. Le acquisizioni autoritative	» 256

Capitolo IX La gestione per contratti

1. I contratti e l'attività finanziaria	» 257
2. I contratti e la programmazione.....	» 259
2.1. Programmazione negoziata e moduli convenzionali.....	» 259
3. Gestione per contratti e gestione del contratto	» 260

4.	L'evidenza pubblica	» 260
5.	La nozione di contratti pubblici	» 262
6.	La specialità della disciplina	» 263
6.1.	I contratti di diritto privato	» 264
6.2.	I moduli consensuali sostitutivi del provvedimento amministrativo	» 264
7.	Autonomia, capacità e legittimazione negoziale	» 264
8.	Contratti pubblici e principio di concorrenza	» 266
8.1.	Direttive comunitarie e principio di diretta applicazione	» 267
8.2.	I principi fondamentali del Trattato europeo	» 268
8.3.	I principi del codice dei contratti	» 268
8.4.	La crisi del modello codicistico	» 269
8.5.	Il codice e l'ordinamento contabile	» 270
8.6.	Il multiforme regime dei contratti pubblici	» 271
9.	Amministrazioni aggiudicatrici ed organismi di diritto pubblico	» 273
9.1.	Qualificazione e capacità delle stazioni appaltanti	» 275
9.2.	Gli operatori economici singoli ed associati	» 276
10.	Il procedimento decisionale di spesa	» 278
11.	La fase preparatoria (cenni)	» 279
12.	La deliberazione/determinazione a contrattare	» 279
12.1.	La copertura finanziaria	» 281
12.2.	Il vincolo di destinazione dell'impegno di spesa	» 282
13.	Le procedure di scelta del contraente	» 283
13.1.	Sistemi e criteri di aggiudicazione	» 283
13.2.	L'asta pubblica (o pubblico incanto)	» 284
13.3.	La licitazione privata (procedura ristretta)	» 284
13.4.	I concorsi	» 285
13.5.	La trattativa privata (procedura negoziata)	» 287
13.5.1.	Procedura competitiva con negoziazione	» 288
13.5.2.	Procedura negoziata senza previa pubblicazione bando di gara	» 289
13.5.3.	Le procedure semplificate dei contratti sottosoglia	» 289
13.6.	Gli appalti <i>in house</i>	» 290
13.6.1.	Attività direttamente esposte alla concorrenza	» 292
13.6.2.	Appalti aggiudicati in base a diritti esclusivi	» 293
13.7.	Joint venture, impresa comune e imprese collegate	» 293
13.8.	L'accordo quadro	» 294
14.	Le nuove procedure	» 294
14.1.	Il promotore (<i>project financing</i>)	» 295
14.2.	L'asta elettronica e il catalogo elettronico	» 295
14.3.	Il dialogo competitivo	» 297
14.4.	Il sistema dinamico di acquisizione	» 297
14.5.	La centrale di committenza	» 298
14.6.	Il mercato elettronico (<i>e-procurement</i>)	» 299
14.7.	Il partenariato per l'innovazione	» 300
14.8.	Nuove figure contrattuali (secondo il codice)	» 300

15.	Principio di pubblicità e bando di gara	» 302
15.1.	La relazione unica (di postinformazione)	» 304
16.	Il procedimento ed i principi di gara	» 304
16.1.	Gli organi di gara	» 305
16.2.	La celebrazione	» 306
16.3.	Le offerte	» 307
17.	L'aggiudicazione	» 307
18.	La stipulazione	» 309
18.1.	I capitolati d'oneri	» 312
18.2.	Il parere del Consiglio di Stato	» 312
19.	L'approvazione del contratto	» 312
19.1.	Le fasi delle procedure secondo il codice dei contratti pubblici	» 314
20.	L'esecuzione	» 316
20.1.	L'autotutela economica	» 319
20.2.	La rinegoziazione dei contratti di forniture e servizi	» 320
20.3.	Il nuovo contenzioso	» 320
21.	I servizi pubblici (profili finanziari)	» 321
21.1.	La gestione a mezzo società a partecipazione pubblica	» 324
21.1.1.	Vincoli e divieti	» 325
21.1.2.	Il contratto di servizio	» 328
21.2.	Il partenariato pubblico-privato	» 329
21.2.1.	Il contratto di disponibilità	» 331
22.	Le concessioni	» 333
23.	Il contraente generale	» 335
24.	L'acquisizione in economia	» 336
25.	Il riconoscimento di debito	» 338
25.1.	I debiti fuori bilancio (degli enti locali)	» 339
26.	Risorse finanziarie e nuovi modelli contrattuali	» 340
27.	I contratti di <i>leasing</i> (aspetti contabili-finanziari)	» 341
28.	La gestione attiva dei debiti (derivati finanziari)	» 343

Capitolo X I controlli

1.	Il sistema dei controlli	» 347
1.1.	La Corte dei conti	» 349
1.2.	Le sezioni regionali di controllo	» 351
2.	Il controllo preventivo esterno	» 352
2.1.	I parametri del controllo preventivo	» 354
2.2.	Il procedimento	» 355
2.3.	Natura, forza ed effetti dell'atto di controllo	» 357
3.	La riforma dei controlli (di ragioneria) di regolarità amministrativa e contabile	» 358
4.	I controlli di regolarità contabile negli enti locali	» 360

5.	Il controllo di legittimità successivo su atti	» 361
5.1.	Il controllo-osservatorio su atti specifici	» 361
5.2.	I controlli sugli atti concernenti le società partecipate	» 362
6.	I controlli interni di gestione	» 363
6.1.	Analisi e valutazione della spesa	» 365
6.2.	Il monitoraggio della spesa per opere pubbliche	» 366
6.3.	Il controllo dell'Autorità nazionale anticorruzione	» 367
7.	Il raccordo tra controlli interni ed esterni	» 368
8.	Il controllo esterno sulla gestione (<i>external audit</i>)	» 369
8.1.	Il controllo referto	» 371
8.2.	Referti specifici	» 373
9.	Il controllo sulla gestione delle Regioni	» 374
10.	Il controllo sulla gestione degli enti locali	» 377
11.	Il controllo del Governo sugli andamenti finanziari	» 378
12.	Il controllo sulla gestione degli enti sovvenzionati	» 379
13.	Il controllo avviso e le pronunce specifiche	» 380
14.	Il controllo successivo sui rendiconti	» 381
15.	Il controllo sulla gestione di fondi comunitari	» 382
16.	Il controllo sulle spese della politica	» 383
16.1.	I rendiconti dei gruppi consiliari regionali	» 384
17.	La certificazione di attendibilità dei contratti collettivi	» 385
18.	La funzione consultiva-collaborativa a livello locale	» 385
19.	La funzione consultiva sugli atti normativi	» 387

Capitolo XI La responsabilità amministrativa

1.	La responsabilità amministrativa nel sistema costituzionale	» 389
2.	Distinzioni della responsabilità amministrativa e contabile	» 389
2.1.	Gli agenti contabili e la responsabilità da maneggio	» 390
2.2.	Il funzionario delegato	» 392
2.3.	L'economo	» 392
3.	L'esclusività tendenziale della giurisdizione contabile	» 393
4.	Gli elementi della responsabilità amministrativa	» 395
4.1.	Il rapporto di servizio	» 395
4.2.	Il comportamento antiggiuridico	» 397
4.2.1.	Il rapporto tra illegittimità ed illiceità	» 398
4.2.2.	La tipizzazione dell'illecito contabile	» 399
4.2.3.	La responsabilità da dissesto finanziario	» 399
5.	Il dolo e la colpa grave	» 400
5.1.	La graduazione della colpa	» 402
6.	Il nesso di causalità	» 402
7.	Il danno	» 403

7.1.	Danno all'immagine	» 404
7.2.	Altre tipologie di danno	» 405
7.3.	Il danno all'ambiente	» 406
7.4.	Il danno alle amministrazioni terze	» 407
7.5.	Il danno alla Comunità europea	» 407
7.6.	Il danno da lesione di interessi legittimi	» 408
7.7.	Il danno nella gestione delle società partecipate	» 408
7.8.	Il danno nei reati contro la p.a.	» 410
8.	Le cause di giustificazione	» 411
8.1.	L'insindacabilità delle scelte discrezionali	» 411
8.2.	La buona fede	» 412
8.3.	Le deliberazioni collegiali	» 412
8.4.	Le garanzie soggettive	» 412
9.	Il potere riduttivo	» 413
10.	Natura e funzione della responsabilità	» 413
10.1.	Della natura contrattuale	» 414
10.2.	Della natura risarcitoria o sanzionatoria	» 414
11.	La personalità	» 415
11.1.	Intrasmissibilità agli eredi	» 416
12.	Concorso di responsabilità e principio di parziarietà	» 416
13.	La prescrizione	» 417
13.1.	Occultamento del danno	» 418
14.	Differenze rispetto alla responsabilità civile	» 418

Capitolo XII I giudizi nelle materie di contabilità pubblica

1.	Il giudizio di responsabilità	» 421
1.1.	L'azione pubblica di danno	» 421
1.1.1.	L'accesso preprocessuale	» 424
1.2.	L'azione popolare	» 425
1.3.	Il procedimento monitorio	» 425
1.3.1.	Il rito abbreviato e la condanna patteggiata	» 426
1.4.	Le nuove condizioni dell'azione di responsabilità	» 426
1.5.	L'azione di nullità	» 427
2.	Le azioni a tutela del credito erariale	» 427
3.	Il giusto processo contabile	» 428
3.1.	L'intervento di terzi	» 429
3.2.	L'assenza dell'amministrazione danneggiata	» 430
3.3.	Principio di soccombenza e rimborso delle spese legali	» 430
4.	Rapporti con altri giudizi	» 431
4.1.	Giudizio penale	» 432

4.2.	Giudizio civile	» 433
4.3.	Giudizio amministrativo	» 433
4.4.	Giudizio disciplinare	» 434
4.5.	Giudizio tributario	» 434
4.6.	Il rapporto con la funzione di controllo	» 434
4.7.	Il rapporto con la responsabilità dirigenziale	» 435
5.	Le sentenze di condanna e l'esecuzione	» 435
6.	I rimedi contro le sentenze	» 437
6.1.	L'appello	» 437
6.1.1.	La definizione agevolata in appello	» 437
6.2.	Ricorso per Cassazione	» 437
6.2.1.	Il regolamento preventivo di giurisdizione	» 438
6.3.	La revocazione	» 438
6.4.	Ricorso per correzione ed interpretazione	» 439
6.5.	L'abbandono	» 439
6.6.	Le questioni di massima	» 439
7.	Il giudizio di conto	» 440
7.1.	Il giudizio per resa di conto	» 442
8.	I giudizi ad istanza di parte	» 442
8.1.	Il giudizio per rimborso di quote inesigibili	» 443
8.2.	Il giudizio di aggio esattoriale	» 443
8.3.	Il ricorso contro ritenute cautelari	» 443
8.4.	Il giudizio di accertamento negativo di responsabilità	» 444
8.5.	I giudizi pensionistici	» 444
9.	I giudizi sanzionatori	» 445
10.	I ricorsi alle sezioni riunite in composizione speciale	» 447
11.	L'informatizzazione del processo contabile	» 449
	<i>Quesiti</i>	» 451
	<i>Soluzioni ai quesiti</i>	» 479
	<i>Indice analitico</i>	» 533

Capitolo I

Definizioni e principi fondamentali

1. La nozione di contabilità pubblica

Prima di affrontare lo studio di una disciplina è opportuno conoscere di cosa si tratti, a cosa serve, quale ne sia l'oggetto e quale sia l'area di operatività.

Se dovessimo ripercorrere a ritroso il percorso storico della contabilità di Stato si dovrebbe innanzitutto prendere atto delle difficoltà incontrate per raggiungere la dignità di una disciplina autonoma, nonostante che sin dalla unificazione dello Stato si fosse avvertita l'esigenza di riordinare ed unificare tutte le diverse disposizioni contabili dei vari Stati unificati, adottando, su proposta del Ministro delle finanze Cambray-Digny, la legge 22 aprile 1869, n. 5026 che, in un certo senso, rappresentò il primo codice contabile dell'Italia, cui fece seguito il testo unico della legge sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato approvato con r.d. 17 febbraio 1984, n. 2016.

All'origine non vi era alcun accordo sulla materia della contabilità, sui suoi confini e sulla sua definizione, anche perché all'iniziale definizione della contabilità come insieme dei conti e metodi scritture diretti alla tenuta dei conti (profilo tecnico-contabile) si sovrapponeva nel linguaggio giuridico l'accezione francofila in cui i termini *comptabilité* e *comptable* stavano ad indicare la responsabilità del maneggio di valori ed il responsabile dei conti.

Alcuni la ritenevano una branca della ragioneria applicata in quanto disciplina che studia i fatti e i congegni del controllo economico dell'azienda dello Stato (Besta, Tangorra), altri ritenevano che facesse parte del diritto pubblico finanziario insieme al diritto tributario (De Cupis, Ingrosso), altri la ritenevano una scienza della economia di Stato (Finali, Rostagno), ovvero una disciplina con carattere giuridico e tecnico-contabile (Monetti).

Nelle definizioni post-costituzionali proposte dalla dottrina si legge che la contabilità di Stato altro non è se non l'ordinamento costituzionale e amministrativo della ricchezza dello Stato attraverso la determinazione delle responsabilità, sicché la contabilità dello Stato è definibile sia come ordinamento giuridico che come disciplina scientifica (Rossi Passavanti); la contabilità generale nel suo insieme costituisce, pertanto, un ordinamento organico (c.d. ordinamento contabile) che disciplina l'attività degli enti pubblici e dei suoi organi e la responsabilità delle persone fisiche che li rappresentano.

Dal punto di vista dei contenuti la contabilità di Stato, e più in generale pubblica, è l'insieme organico delle norme concernenti gli elementi e le forme dell'attività finanziaria e patrimoniale il cui nucleo centrale è lo studio della contabilità di gestione e dei