

NEL DIRITTO
EDITORE

I COMPENDI D'AUTORE
DI R. GAROFOLI

CONSIGLIATO
PER LE
UNIVERSITÀ

RAZIONERIA GENERALE
DELLO STATO

Marco FRATINI

**COMPENDIO
di**

CONTABILITÀ PUBBLICA

**(CONTABILITÀ DI STATO
E DEGLI ENTI PUBBLICI)**

Aggiornato alla
L. 27 febbraio 2017, n. 19
(c.d. Milleproroghe)

**II EDIZIONE
2017**

✓ **Magistrato** ✓ **Università**
✓ **Avvocato** ✓ **Concorsi pubblici**



SOMMARIO	
PARTE I	
CONTABILITÀ, FINANZA ED ECONOMIA PUBBLICA	
CAPITOLO I	
CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA	3
1. La nozione e l'oggetto della contabilità e della finanza pubblica.	3
2. L'evoluzione della concezione della contabilità pubblica.	5
3. I soggetti della contabilità pubblica: un'analisi di sistema.	7
3.1. L'organismo di diritto pubblico.	8
3.2. La società <i>in house</i> .	9
3.3. L'impresa pubblica.	13
3.4. Conclusioni sui soggetti della contabilità pubblica.	14
QUESTIONARIO	16
CAPITOLO II	
IL BILANCIO DELLO STATO	17
1. Il bilancio dello Stato come atto di indirizzo politico.	17
2. Il bilancio dello Stato come atto economico.	18
3. Il bilancio dello Stato come atto giuridico.	18
QUESTIONARIO	19
CAPITOLO III	
IL BILANCIO DELLO STATO NEL DIRITTO EUROPEO	20
1. La stabilità finanziaria in Europa.	20
2. La <i>governance</i> economica europea e il patto di stabilità e di crescita nel TFUE.	21
3. La riforma della <i>governance</i> europea.	25
4. Il <i>six pack</i> e le modifiche al patto di stabilità e crescita.	26
4.1. La parte preventiva del Patto.	27
4.2. La parte correttiva del Patto.	29
5. I quadri di bilancio nazionali.	32
6. Il Semestre europeo.	33

7. La sorveglianza economica.	35
8. Il patto di bilancio e il <i>Fiscal compact</i> .	37
8.1. La "costituzionalizzazione" del pareggio di bilancio.	40
9. Il Meccanismo Europeo di Stabilità.	41
QUESTIONARIO	42
CAPITOLO IV	
IL BILANCIO PUBBLICO NELLA COSTITUZIONE	43
1. Premessa.	43
2. L'equilibrio di bilancio.	43
2.1. L'equilibrio di bilancio e l'attività amministrativa.	45
3. Il divieto di indebitamento.	45
4. L'obbligo di copertura finanziaria.	46
4.1. La natura sostanziale della legge di bilancio.	47
5. La legge quadro di contabilità.	47
6. I rapporti tra Governo e Parlamento e l'esercizio provvisorio del bilancio.	49
7. Il controllo del Parlamento e l'organismo indipendente di valutazione.	49
8. L'armonizzazione dei bilanci pubblici.	50
QUESTIONARIO	51
CAPITOLO V	
IL BILANCIO DELLO STATO NELLA LEGISLAZIONE	52
1. Evoluzione storica della disciplina del bilancio.	52
2. La legge di contabilità e finanza pubblica (n. 169/2009).	54
2.1. L'armonizzazione dei sistemi contabili.	55
2.2. Il ciclo di bilancio.	56
2.2.1. La decisione di finanza pubblica.	57
2.2.2. La manovra triennale di finanza pubblica.	58
2.2.3. Il coordinamento della finanza degli enti territoriali.	58
2.2.4. La copertura finanziaria delle leggi.	59
2.2.5. Il bilancio dello Stato.	60
2.2.5.1. Le deleghe per la riforma della struttura del bilancio dello Stato.	62
2.2.6. Il monitoraggio dei conti pubblici.	62

3.	La legge n. 39 del 2011.	63
4.	La legge quadro n. 243/2012.	65
4.1.	L'equilibrio di bilancio.	66
4.2.	La sostenibilità del debito pubblico.	67
4.3.	La regola sulla spesa.	68
4.4.	Il ricorso all'indebitamento per eventi eccezionali.	69
4.5.	Il meccanismo di correzione.	69
4.6.	L'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali.	70
4.7.	L'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali.	71
4.8.	Il bilancio dello Stato.	71
4.9.	L'Ufficio parlamentare di bilancio.	71
5.	La legge n. 163 del 2016, il d.lgs. n. 90 del 2016 e il d.lgs. n. 93 del 2016.	72
QUESTIONARIO		72
CAPITOLO VI		
IL BILANCIO DELLO STATO: CARATTERI, PRINCIPI E FUNZIONI		73
1.	Il bilancio economico e il bilancio finanziario.	73
2.	Bilancio preventivo e bilancio consuntivo.	73
3.	Bilancio di competenza e bilancio di cassa.	74
3.1.	Il bilancio di cassa dopo il d.lgs. n. 93 del 2016.	75
4.	La funzione del bilancio preventivo dello Stato.	77
5.	I principi informatori del bilancio dello Stato.	77
QUESTIONARIO		79
CAPITOLO VII		
LA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO		81
1.	Premessa.	81
2.	Le entrate.	81
2.1.	La nozione di entrata.	81
2.2.	La natura delle entrate.	82
2.3.	Il procedimento di acquisizione delle entrate.	83
2.4.	La classificazione delle entrate nel bilancio dello Stato.	83
3.	Le spese.	84

3.1.	La natura delle spese.	84
3.2.	La procedura di spesa.	85
3.2.1.	Gli impegni dopo il d.lgs. n. 93 del 2016.	86
3.3.	La classificazione delle spese nel bilancio dello Stato.	88
3.3.1.	La nuova classificazione delle spese: il d.lgs. n. 90 del 2016.	92
3.4.	La revisione delle missioni e dei programmi: il d.lgs. n. 90 del 2016.	92
3.4.1.	Le azioni.	92
4.	I fondi speciali.	94
5.	I residui.	95
5.1.	I residui attivi.	95
5.2.	I residui passivi.	96
5.3.	I residui impropri o di stanziamento.	97
5.4.	La modifica alla normativa sui residui passivi: il d.lgs. n. 93 del 2016.	97
6.	Le autorizzazioni parlamentari.	100
7.	Il quadro generale riassuntivo e i risultati differenziali.	101
8.	Il debito pubblico.	102
QUESTIONARIO		104
CAPITOLO VIII		
LA MANOVRA DI BILANCIO DELLO STATO		105
1.	Premessa.	105
2.	Il documento di economia e finanza (DEF) e la Nota di aggiornamento.	106
3.	La legge di bilancio.	107
3.1.	La flessibilità di bilancio.	111
4.	Leggi collegate alla manovra di finanza pubblica.	112
5.	La legge di assestamento del bilancio.	112
5.1.	Le modifiche introdotte dalla legge n. 163 del 2016.	114
6.	La programmazione delle risorse finanziarie.	114
7.	Il rendiconto generale dello Stato.	115
QUESTIONARIO		117

	CAPITOLO IX	
	LE VARIAZIONI AL BILANCIO E LA COPERTURA DELLE SPESE	118
1.	Le variazioni: funzione e tipologie.	118
2.	Le variazioni con legge.	119
3.	Le variazioni con provvedimento amministrativo.	119
4.	La flessibilità di bilancio.	120
5.	Le modalità di copertura delle spese.	122
5.1.	La clausola di salvaguardia.	123
5.1.1.	Le novità introdotte dalla legge n. 163 del 2016: il superamento delle clausole di salvaguardia.	124
5.2.	I mezzi interni e i mezzi esterni di copertura.	126
	QUESTIONARIO	126
	CAPITOLO X	
	LA CONTABILITÀ ECONOMICA E IL BUDGET DELLO STATO	127
1.	La contabilità economica.	127
2.	Il budget dello Stato.	128
3.	Il sistema di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale e il piano dei conti integrato.	129
4.	La transazione contabile.	130
	QUESTIONARIO	131
	CAPITOLO XI	
	IL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO	132
1.	Nozione e caratteri.	132
2.	Struttura e principali aggregati.	133
3.	I saldi differenziali.	134
	QUESTIONARIO	135

	CAPITOLO XII	
	L'ANALISI E LA VALUTAZIONE DELLA SPESA (SPENDING REVIEW)	136
1.	La ratio e le finalità della spending review.	136
2.	La vigente disciplina della spending review.	137
	QUESTIONARIO	138
	CAPITOLO XIII	
	L'ORGANIZZAZIONE FINANZIARIA E CONTABILE DELLO STATO	140
1.	Il Ministero dell'economia e delle finanze.	140
2.	Le agenzie fiscali.	142
3.	Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.	143
4.	La Cassa depositi e prestiti.	144
5.	La Tesoreria dello Stato.	144
5.1.	Il conto riassuntivo del Tesoro.	145
6.	Gli agenti contabili.	145
	QUESTIONARIO	145
	PARTE II	
	LA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI	
	CAPITOLO I	
	L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI	149
1.	Il concetto di autonomia finanziaria.	149
2.	Il federalismo fiscale.	150
2.1.	Le regioni a statuto speciale.	151
2.2.	Le regioni a statuto ordinario.	152
2.2.1.	L'autonomia tributaria.	153
	QUESTIONARIO	155
	CAPITOLO II	
	IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E L'EQUILIBRIO DI BILANCIO	156
1.	Premessa.	156

2.	Il vincolo dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali.	157
2.1.	La <i>golden rule</i> e i limiti introdotti dalla L. Cost. 1/2012.	159
2.2.	La legge n. 243/2012.	161
2.3.	Le novità introdotte dalla legge n. 164 del 2016.	163
2.3.1.	Il nuovo equilibrio di bilancio degli enti territoriali.	163
2.3.2.	Il nuovo sistema dei premi e delle sanzioni.	165
2.3.3.	Le novità sul ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali.	166
2.3.4.	Il concorso dello stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo.	168
2.3.5.	Il concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico.	168
3.	Il patto di stabilità interno.	169
4.	La struttura del patto di stabilità interno.	171
5.	Gli enti soggetti al patto e gli obiettivi assegnati.	172
5.1.	Il patto interno di stabilità concordato e la sua "territorializzazione".	174
5.2.	La flessibilità: i patti di solidarietà.	175
6.	La violazione del patto: le sanzioni.	176
7.	Monitoraggio del rispetto del patto.	177
8.	Il superamento del patto di stabilità interno.	178
9.	La nuova regola del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali.	179
9.1.	Le misure sanzionatorie.	181
9.2.	Le misure di flessibilità.	182
9.2.1.	I patti di solidarietà.	183
9.2.2.	La misure di compensazione a livello regionale.	184
9.2.3.	Patto orizzontale nazionale	185
10.	Le modifiche alla legge di stabilità 2016 introdotte dalle legge di stabilità 2017.	185
10.1.	Il sistema delle sanzioni.	187
10.2.	Il sistema premiale.	189
QUESTIONARIO		189
CAPITOLO III		
LA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI		190
1.	Il bilancio delle Regioni.	190
2.	La struttura del bilancio regionale.	191

3.	La gestione del bilancio regionale.	192
4.	La Relazione della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa.	192
QUESTIONARIO		192
CAPITOLO IV		
LA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI		193
1.	Il bilancio degli enti locali.	193
2.	La manovra finanziaria.	193
3.	Il bilancio di previsione annuale e pluriennale.	194
4.	I debiti fuori bilancio.	195
5.	Il dissesto finanziario degli enti locali.	197
5.1.	Il c.d. dissesto guidato.	198
5.2.	La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.	201
5.3.	Le sanzioni.	204
QUESTIONARIO		204
CAPITOLO V		
L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI PUBBLICI (E DEGLI ENTI TERRITORIALI IN PARTICOLARE)		205
1.	I principi e i criteri dell'armonizzazione.	205
2.	I principi generali contabili.	208
3.	Le novità introdotte dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.	213
QUESTIONARIO		214
CAPITOLO VI		
LA FINANZA DERIVATA DEGLI ENTI TERRITORIALI		216
1.	I contratti derivati.	216
2.	La disciplina introdotta dalla legge di stabilità 2014.	218
QUESTIONARIO		219

PARTE III	223
LA GESTIONE PATRIMONIALE DELLO STATO	
CAPITOLO I	
I BENI PUBBLICI	223
1. Nozione.	223
2. Classificazione.	224
3. I beni demaniali.	225
4. Il regime giuridico dei beni demaniali.	226
4.1. Il federalismo demaniale.	228
5. I beni culturali e paesaggistici.	231
6. I beni patrimoniali.	232
6.1. Il regime giuridico.	234
7. I beni disponibili.	234
8. L'utilizzazione dei beni pubblici.	235
8.1. La concessione amministrativa.	236
8.1.1. Il diritto di insistenza.	237
9. La valorizzazione di beni pubblici.	239
10. La dismissione di beni pubblici.	240
11. La tutela dei beni pubblici.	244
12. Il conto generale del patrimonio.	245
QUESTIONARIO	246
CAPITOLO II	
I CONTRATTI PUBBLICI	248
1. Gli indirizzi del nuovo codice.	248
2. Le principali novità: trasparenza, pubblicità e criteri di scelta del contraente.	249
3. Semplificazione e procedure di gara.	250
4. Qualificazione degli operatori economici e rating di impresa.	253
5. I sistemi di garanzia.	254
6. La scelta dei soggetti che svolgono compiti e funzioni nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica.	255
7. Il Documento di Gara Unico Europeo ed il soccorso istruttorio.	257
8. Subappalto e avvalimento.	259
9. Concessioni, partenariato pubblico privato e sussidiarietà	

orizzontale.	261
10. Validazione dei progetti e modifiche contrattuali.	266
11. Le infrastrutture e gli insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese.	267
CAPITOLO III	
I SERVIZI PUBBLICI E L'IMPRESA PUBBLICA	269
1. Nozione e forme di impresa pubblica.	269
2. Gli enti pubblici economici.	270
3. Le privatizzazioni.	271
4. Le società a partecipazione pubblica.	272
4.1. Le società miste.	273
4.2. La nozione di servizio pubblico.	275
4.3. Le società di gestione e le società strumentali.	276
4.4. Le società degli enti territoriali.	277
4.4.1. L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali.	280
5. La delega per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali.	284
6. Il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.	285
6.1. L'oggetto del testo unico.	285
6.2. Le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche.	287
6.3. Obblighi di motivazione.	288
6.4. I Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico.	289
6.5. La governance societaria.	290
6.6. La gestione del personale.	291
QUESTIONARIO	292
PARTE IV	
I CONTROLLI	
CAPITOLO I	
I CONTROLLI INTERNI	295
1. I controlli. Inquadramento generale.	295
2. I controlli interni: la classificazione.	296

3.	Il controllo di gestione.	296
4.	Il controllo strategico.	297
5.	Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile.	297
6.	I controlli interni negli enti locali.	299
QUESTIONARIO		302
CAPITOLO II		
I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI		303
1.	Premessa.	303
2.	Il controllo preventivo di legittimità.	304
2.1.	La natura dell'atto di controllo.	307
2.2.	La questione di legittimità costituzionale.	307
2.3.	Gli atti sottoposti a controllo.	308
3.	Il controllo successivo di legittimità.	309
4.	Il controllo sugli enti sovvenzionati.	310
5.	Il controllo successivo sulla gestione.	312
5.1.	L'esito del controllo sulla gestione.	314
5.2.	Il controllo concomitante di cui all'art. 11 della legge 15 del 2009.	315
5.3.	Il controllo sulle gestioni fuori bilancio.	316
6.	Il controllo sulla contrattazione collettiva.	317
7.	Il giudizio di parifica.	318
8.	I controlli della Corte dei conti nei confronti delle regioni e degli enti locali.	320
8.1.	Il controllo previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003.	320
8.2.	Il controllo previsto dalle leggi n. 266/05 e n. 15/09.	321
8.3.	Il controllo previsto dall'art. 148-bis del TUEL.	325
8.4.	I controlli nei confronti delle Regioni.	327
8.5.	Il controllo sulle spese dei gruppi consiliari regionali.	331
9.	Il controllo sugli incarichi di ricerca, studio e consulenza.	334
10.	L'attività consultiva.	336

QUESTIONARIO	337
--------------	-----

PARTE V LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

CAPITOLO I LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA: NATURA E CARATTERI

1.	Nozione e inquadramento.	341
2.	Le fonti normative.	341
3.	La natura e la funzione della responsabilità amministrativa.	342
4.	I caratteri della responsabilità amministrativa: la personalità.	343
4.1.	La parziarietà.	344
4.2.	L'intrasmissibilità agli eredi.	345

QUESTIONARIO	346
--------------	-----

CAPITOLO II LA STRUTTURA DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

1.	Premessa.	347
2.	La condotta.	347
3.	Le condotte discrezionali e l'insindacabilità nel merito.	348
4.	La condotta plurisoggettiva: il concorso di persone nell'illecito amministrativo.	348
5.	Il rapporto di impiego.	349
6.	Il rapporto di servizio.	349
7.	Il vincolo di occasionalità necessaria.	350
8.	Il nesso causale.	350

QUESTIONARIO	351
--------------	-----

CAPITOLO III L'ELEMENTO SOGGETTIVO

1.	Premessa.	352
2.	Il dolo.	352
2.1.	Il dolo contrattuale.	353
3.	La colpa grave.	353
4.	La buona fede dei titolari di organi politici.	356
5.	L'esimente del controllo preventivo di legittimità.	356

6. Il concorso tra condotte dolose e colpose.	356
QUESTIONARIO	357
CAPITOLO IV	
LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E CARATTERI	
IL DANNO ERARIALE	358
1. La nozione di danno.	358
2. I caratteri del danno erariale.	359
3. Danno diretto e danno indiretto.	360
3.1. Il danno c.d. obliquo.	360
4. I vantaggi compensativi.	360
5. Il potere del giudice di ridurre il risarcimento del danno.	362
6. Il c.d. condono contabile.	363
7. Le principali tipologie di danno erariale.	364
7.1. Il danno da perdita di <i>chance</i> .	365
7.2. Il danno da illegittimo conferimento di incarichi.	367
7.3. Il danno alla concorrenza.	369
7.4. Il danno da disservizio.	370
7.5. Il danno da tangente.	372
7.6. Il danno all'immagine.	372
7.6.1. La liquidazione del danno all'immagine.	374
7.6.2. Le novità introdotte dal c.d. "Lodo Bernardo".	375
7.7. Il danno all'Unione Europea.	378
QUESTIONARIO	379
CAPITOLO V	
LE FATTISPECIE TIPICHE DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA	380
1. La responsabilità amministrativa tipica.	380
2. Le principali fattispecie tipiche.	381
3. La disciplina applicabile alla responsabilità amministrativa tipica.	384
4. La responsabilità contabile.	386
QUESTIONARIO	388

CAPITOLO VI	
LA PRESCRIZIONE	389
1. Il termine di prescrizione: la regola.	389
2. L'eccezione: l'occultamento doloso del danno.	390
3. La prescrizione in relazione al danno diretto e al danno indiretto.	391
4. La prescrizione in relazione al danno permanente.	393
5. La prescrizione in relazione al danno all'immagine.	393
6. L'interruzione della prescrizione.	394
7. La costituzione in mora da parte dell'amministrazione danneggiata.	394
8. La costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata.	395
9. Gli effetti dell'interruzione.	396
QUESTIONARIO	397
CAPITOLO VII	
LA GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI	398
1. L'ambito della giurisdizione della Corte dei Conti.	398
2. La giurisdizione contabile e gli enti pubblici economici.	400
3. La giurisdizione contabile sulle società pubbliche.	401
4. La giurisdizione contabile sulle società <i>in house</i> .	404
QUESTIONARIO	405
CAPITOLO VIII	
II CODICE DI GIUSTIZIA CONTABILE	406
1. I principi generali (Parte I, Titolo I, Capo I).	406
2. Giurisdizione, competenza, astensione e ricusazione del giudice, ausiliari del giudice (Parte I, Titolo I, Capi da III a VI), parti e difensori (Parte I, Titolo II), atti processuali (Parte I, Titolo III), provvedimenti e nullità. (Parte I, Titolo IV).	407
3. La fase di avvio dell'attività istruttoria (Parte II, Titolo I, Capo I).	409
4. L'attività istruttoria del pubblico ministero (Parte II, Titolo I, Capo II).	411
5. La conclusione della fase istruttoria (Parte II, Titolo I, Capo III).	414
6. L'archiviazione.	416

7.	Attività preprocessuali di parte (Parte II, Titolo I, Capo IV).	416
8.	Azioni a tutela del credito erariale (Parte II, Titolo II).	417
8.1.	I rapporti tra l'attività di controllo e il giudizio di responsabilità.	418
9.	Il giudizio di responsabilità. Il rito ordinario (Parte II, Titolo III).	420
9.1.	Profili di carattere generale (Parte II, Titolo III, Capo I).	420
9.2.	L'introduzione del giudizio (Parte II, Titolo III, Capo II).	422
9.3.	La trattazione della causa. decisione. incidenti. correzioni di errori materiali (Parte II, Titolo III, Cap. da III A.VII).	423
10.	I giudizi innanzi alle sezioni riunite. (Parte II, Titolo IV).	424
10.1.	Questioni di massima e questioni di particolare importanza (Parte II, Titolo IV, Capo I/Artt. 114 - 117).	425
10.2.	Regolamento di competenza (Artt. 118-122) e giudizi in unico grado (artt. 123 - 129) (Parte II, Titolo IV, Capi II e III).	426
11.	I riti speciali (Parte II, Titolo V).	427
11.1.	Rito abbreviato (art. 130).	427
11.2.	Rito monitorio (artt. 131 - 132) (Parte II, Titolo V, Capo II).	428
11.3.	Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (Parte II, Titolo V, Capo III).	428
12.	I giudizi di conto - i giudizi pensionistici - i giudizi ad istanza di parte (Parti da III A.V).	429
13.	Le impugnazioni (Parte VI).	431
14.	Interpretazione del titolo giudiziale ed esecuzione (Parte VII).	432
14.1.	Interpretazione del titolo giudiziale (art. 211).	432
14.2.	Esecuzione delle sentenze di condanna (artt. 212 - 216) (Parte VII, Capo II).	432

INDICE ANALITICO

435

PARTE I CONTABILITÀ, FINANZA ED ECONOMIA PUBBLICA