

ANDREA MONORCHIO è stato Ragioniere generale dello Stato dal 1989 al 2002 e professore ordinario di «Contabilità di Stato e degli enti pubblici» alla facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Siena. È autore di numerosi saggi e pubblicazioni su temi di finanza pubblica. Per il Mulino ha curato nel 1996 il volume *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*. Con Luigi Tivelli ha pubblicato nel 1999 *Dove va l'Italia: democrazia, economia e stato sociale* (Rai - Eri - Guerini) e nel 2001 *Viaggio italiano: vizi e virtù dell'Italia in Europa* (Mondadori). Con Nicola Quirino ha pubblicato nel 2005 *Economia della finanza pubblica* (Cacucci).

LORENZO MOTTURA è notaio in Viterbo. Laureato in Giurisprudenza e in Economia, è stato professore a contratto di «Contabilità di Stato e degli enti pubblici» presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Siena e di «Politiche di sostegno economico» presso l'Università *Mercatorum* di Roma.

Dal punto di vista giuridico, per contabilità pubblica s'intende il sistema delle norme che regolano le attività di acquisizione, conservazione e impiego delle risorse da parte delle amministrazioni pubbliche, l'insieme delle procedure di formazione dei documenti di bilancio nonché i relativi criteri di contabilizzazione e controllo delle operazioni. Il termine «contabilità», dunque, non viene assunto nel significato di «tenuta dei conti», ma nel senso di «dare conto» che la gestione delle risorse pubbliche avvenga nel rispetto delle procedure e, più in generale, delle norme previste dall'ordinamento. In quest'ottica, il campo d'indagine del presente *Compendio* si estende:

- alla individuazione dei *soggetti* destinatari delle disposizioni in materia di contabilità pubblica (capitolo I);
- alla *gestione del bilancio* e quindi all'esame dei modelli contabili a contenuto finanziario e con funzioni previsionali ed autorizzatorie (capitolo V);
- alla *gestione economica*, intesa come sistema di contabilità economica per centri di costo, che consente di seguire l'andamento dell'azione amministrativa e di valutarne i risultati in termini di efficienza, efficacia ed economicità (capitolo VI);
- ai *vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*, con riguardo al Patto di stabilità e crescita, alla procedura nei casi di disavanzi eccessivi, al «*Fiscal Compact*», agli altri strumenti europei di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri e al Meccanismo Europeo di Stabilità (capitolo III). Viene altresì esaminato il *conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche* (capitolo VII), il cui saldo è assunto quale parametro di riferimento per l'obiettivo che gli Stati membri devono assumere per assicurare l'equilibrato sviluppo dell'economia europea;
- al *debito pubblico* e alle *garanzie pubbliche*, con particolare riferimento a quelle concesse a favore del sistema del credito e a salvaguardia della stabilità della moneta unica (capitolo VIII);
- alla *gestione del patrimonio*, con riguardo sia alla redazione degli inventari dei beni pubblici e alla relativa rappresentazione nel conto generale del patrimonio, sia all'amministrazione degli stessi (capitolo IX);
- all'*attività contrattuale* che la pubblica amministrazione pone in essere per perseguire gli interessi pubblici, nel rispetto di procedure che garantiscano la concorrenzialità, la non discriminazione, l'imparzialità nella scelta della controparte e, più in generale, il buon uso del denaro pubblico (capitolo X);
- ai *controlli* necessari per verificare che l'azione amministrativa sia svolta nel rispetto della legge e dei canoni dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità (capitolo XI);
- alle *responsabilità* e i conseguenti obblighi di risarcimento del danno patrimoniale causato dai soggetti cui è demandata la gestione di risorse pubbliche (capitolo XII);
- all'*ordinamento contabile e finanziario degli enti diversi dallo Stato*, alle disposizioni in materia di coordinamento ed armonizzazione dei sistemi contabili di regioni ed enti locali (capitolo XIII).

Raccogliere gli argomenti sopra accennati, coordinare l'universo delle disposizioni che li disciplinano e tracciarne i fondamenti è quanto si è cercato di fare con il presente *Compendio*; un compito che continua ad entusiasmarci ed a sedurci e che, senza alcuna pretesa di esaustività, sottoponiamo agli studenti e a quanti vogliano esplorare i fenomeni oggetto di indagine.



€ 38,00

## COMPENDIO DI CONTABILITÀ DI STATO

Andrea Monorchio  
Lorenzo Mottura



Andrea Monorchio  
Lorenzo Mottura

# COMPENDIO DI CONTABILITÀ DI STATO

Settima edizione



CACUCCI  
EDITORE

---

Andrea Monorchio

Lorenzo Mottura

**COMPENDIO  
DI  
CONTABILITÀ DI STATO**

SETTIMA EDIZIONE



CACUCCI  
EDITORE  
2018

Si ringrazia l'Avv. Giustino Lo Conte per l'assistenza fornita agli Autori nell'attività di raccolta e di coordinamento del materiale utilizzato per l'aggiornamento della presente edizione

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2018 Cacucci Editore – Bari

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

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto: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

## Capitolo I

### LA CONTABILITÀ PUBBLICA

1.	La nozione di contabilità pubblica	13
2.	I soggetti della contabilità pubblica	17
3.	(segue) Le amministrazioni pubbliche	17
4.	(segue) Gli organismi di diritto pubblico	23
5.	(segue) I soggetti inclusi nel «settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche» ai fini dei vincoli europei di bilancio	26
6.	(segue) Le centrali di committenza	28

## Capitolo II

### L'INTERVENTO PUBBLICO ATTRAVERSO IL BILANCIO

7.	Cenni introduttivi di finanza pubblica	31
8.	L'azione dello Stato in campo economico. L'erogazione di servizi collettivi	36
9.	(segue) Il coordinamento e la regolamentazione del mercato	42
10.	(segue) La redistribuzione delle risorse	45
11.	Le politiche di bilancio e la variabile temporale	47
12.	Gli sviluppi teorici della politica di bilancio. La finanza pubblica neutrale	49
13.	(segue) La finanza pubblica funzionale	52

## Capitolo III

### I VINCOLI DI BILANCIO

#### DERIVANTI DALL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

14.	Le fasi del processo di integrazione europea	55
15.	Il Trattato di Maastricht (o Trattato sull'Unione europea) e i parametri di convergenza	56
16.	I vincoli europei sui bilanci, sul debito e sulla spesa	59

17.	Il Patto di stabilità e crescita	62
18.	(segue) Le ragioni del Patto di stabilità e crescita	64
19.	(segue) La parte preventiva del Patto di stabilità e crescita	66
20.	(segue) La parte correttiva del Patto di stabilità e crescita: la procedura per i disavanzi eccessivi	71
21.	(segue) Il «meccanismo di allerta» per gli squilibri macroeconomici dell'area euro	75
22.	Il «Fiscal Compact» e la regola del debito	78
23.	La regola sull'evoluzione della spesa pubblica	80
24.	Il Meccanismo europeo di stabilità	81
25.	(segue) Il «rischio contagio» degli Stati membri della zona euro in gravi difficoltà finanziarie	85
26.	Il coordinamento e l'equilibrio della finanza pubblica. Le regole di bilancio per le amministrazioni locali	87
27.	L'Italia e l'euro. Dal Trattato di Maastricht alla crisi del 2008	88
28.	(segue) Cenni sulla genesi dell'euro	92
29.	(segue) Cenni sulle criticità dell'euro	94

#### Capitolo IV

##### L'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA E CONTABILE DELLO STATO

30.	Il Ministero dell'economia e delle finanze	103
31.	L'Ufficio parlamentare di bilancio	110
32.	Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)	112
33.	La Cassa depositi e prestiti	113
34.	La Tesoreria dello Stato	115
35.	(segue) Le operazioni svolte dalla Tesoreria dello Stato	119
36.	(segue) Il servizio di Tesoreria unica per gli enti territoriali e gli organismi pubblici	119
37.	Il conto riassuntivo del Tesoro	122

#### Capitolo V

##### IL BILANCIO DELLO STATO ITALIANO

38.	Nozioni generali sul bilancio	133
39.	Alcune diverse tipologie di bilancio	134
40.	Il bilancio dello Stato e le sue funzioni	137
41.	I principi ispiratori del bilancio dello Stato	139
42.	L'art. 81 della Costituzione	150
43.	Le leggi attuative della riforma costituzionale del 2012 (art. 81 comma 6° Cost.)	152
44.	L'obbligo costituzionale dell'equilibrio tra le entrate e le spese (art. 81 comma 1° Cost.)	153

45. (segue) La definizione del «valore di equilibrio del bilancio dello Stato»	155
46. I limiti costituzionale al ricorso all'indebitamento (art. 81 comma 2° Cost.)	158
47. L'obbligo della copertura finanziaria (art. 81 comma 3° Cost.)	159
48. (segue) I fondi speciali	167
49. L'approvazione parlamentare del bilancio (art. 81 comma 4° Cost.)	168
50. (segue) La natura delle leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto	170
51. (segue) La flessibilità del bilancio	172
52. L'esercizio provvisorio del bilancio (art. 81 comma 5° Cost.)	177
53. Le entrate e le spese dello Stato	179
54. La procedura delle entrate	181
55. La procedura delle spese	185
56. Il bilancio di competenza e il bilancio di cassa	191
57. I residui attivi e passivi	194
58. Il ciclo evolutivo del bilancio dello Stato	201
59. Il Documento di Economia e Finanza (DEF)	206
60. La nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza	210
61. La legge di bilancio	212
62. La prima sezione della legge di bilancio	214
63. La classificazione delle entrate e delle spese	217
64. La seconda sezione della legge di bilancio	223
65. (segue) I quadri generali riassuntivi	226
66. (segue) Lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa	233
67. (segue) Gli allegati al disegno di bilancio	242
68. La formazione della legge di bilancio (cenni)	243
69. Le variazioni al bilancio mediante atti amministrativi	245
70. (segue) I fondi di riserva	246
71. I disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica	249
72. Il bilancio di assestamento	250
73. Il rendiconto generale dello Stato	252
74. I conti di cassa dell'amministrazione centrale, dei sottosettori e delle amministrazioni pubbliche	255

## Capitolo VI

### IL BUDGET DELLO STATO

75. Il <i>budget</i> come strumento di programmazione dei costi e di verifica dei risultati	257
76. La contabilità economica	259
77. Gli elementi della contabilità economica per centri di costo	262
78. Il processo di formazione del <i>budget</i> dello Stato	263
79. Il <i>budget</i> dello Stato	264



Capitolo VII  
IL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO  
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

<b>80.</b>	Il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche	269
<b>81.</b>	Il perimetro di consolidamento del conto delle amministrazioni pubbliche. Il settore delle amministrazioni pubbliche	272
<b>82.</b>	Il conto economico delle amministrazioni pubbliche e la registrazione secondo la competenza economica	274
<b>83.</b>	I risultati differenziali del conto delle amministrazioni pubbliche	278
<b>84.</b>	Il raccordo tra fabbisogno del settore pubblico e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche	279
<i>Appendice:</i> Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato		281

Capitolo VIII  
IL DEBITO PUBBLICO E LE GARANZIE PUBBLICHE

<b>85.</b>	Il debito pubblico	297
<b>86.</b>	<i>(segue)</i> Il debito aggregato	299
<b>87.</b>	<i>(segue)</i> Il fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato	301
<b>88.</b>	Le garanzie pubbliche	303
<b>89.</b>	<i>(segue)</i> La rappresentazione delle garanzie pubbliche nel bilancio dello Stato	304
<b>90.</b>	<i>(segue)</i> Le garanzie pubbliche nel sistema europeo dei conti	306

Capitolo IX  
LA GESTIONE PATRIMONIALE

<b>91.</b>	La gestione patrimoniale	311
<b>92.</b>	La nozione di «bene pubblico»	312
<b>93.</b>	I beni demaniali	313
<b>94.</b>	Cenni sulla classificazione giuridico-amministrativa dei beni demaniali	314
<b>95.</b>	<i>(segue)</i> La condizione giuridica dei beni demaniali	316
<b>96.</b>	La classificazione contabile dei beni pubblici	318
<b>97.</b>	<i>(segue)</i> La classificazione contabile dei beni del demanio	321
<b>98.</b>	<i>(segue)</i> I beni del patrimonio indisponibile e la loro classificazione contabile	326
<b>99.</b>	<i>(segue)</i> I beni del patrimonio disponibile e la loro classificazione contabile	327
<b>100.</b>	Il conto generale del patrimonio dello Stato	328
<b>101.</b>	Il rendiconto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche a prezzi di mercato	330
<b>102.</b>	Gli inventari dei beni dello Stato	331
<b>103.</b>	L'Agenzia del demanio e la gestione del patrimonio immobiliare pubblico	334

104. La cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico	337
105. La privatizzazione delle imprese pubbliche	341

## Capitolo X

### I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

106. L'attività negoziale della pubblica amministrazione e i contratti ad evidenza pubblica	347
107. Le fonti normative dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione	348
108. ( <i>segue</i> ) La Costituzione	349
109. ( <i>segue</i> ) La normativa europea	352
110. ( <i>segue</i> ) Le leggi nazionali	355
111. ( <i>segue</i> ) Il Codice dei contratti pubblici	356
112. Le amministrazioni aggiudicatrici	360
113. La definizione di appalti pubblici	362
114. Le «soglie» di rilevanza comunitaria	365
115. Gli appalti <i>in house</i>	368
116. L'Autorità Nazionale Anticorruzione	371
117. Le fasi del procedimento contrattuale	373
118. La programmazione dei lavori, delle forniture e dei servizi	373
119. La determinazione a contrattare	375
120. La scelta della controparte	376
121. La pubblicità e la trasparenza degli appalti pubblici	378
122. I soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici	379
123. ( <i>segue</i> ) Le modifiche soggettive del contratto e il subappalto	385
124. La procedura aperta	388
125. La procedura ristretta	389
126. La procedura negoziata	390
127. Il dialogo competitivo	393
128. L'accordo quadro	395
129. I sistemi dinamici di acquisizione	396
130. Le aste elettroniche	397
131. L'aggiudicazione: l'offerta economicamente più vantaggiosa e la natura del verbale di aggiudicazione	399
132. ( <i>segue</i> ) L'offerta anomala	403
133. La stipulazione	404
134. L'approvazione dei contratti	407
135. I controlli della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti	408
136. L'esecuzione del contratto	409
137. ( <i>segue</i> ) Il responsabile del procedimento	409
138. ( <i>segue</i> ) Il collaudo	410



139. ( <i>segue</i> ) Le garanzie	411
140. ( <i>segue</i> ) Le modifiche oggettive del contratto e le varianti	414
141. ( <i>segue</i> ) La sospensione dell'esecuzione del contratto	416
142. ( <i>segue</i> ) La risoluzione	417
143. ( <i>segue</i> ) Il recesso	418
144. Cenni sull'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi	419
145. La centralizzazione degli acquisti	422
146. La concessione di lavori pubblici e di servizi	427
147. ( <i>segue</i> ) La finanza di progetto (il <i>project financing</i> )	431
148. L'affidamento di incarichi e di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione	433

## Capitolo XI

### IL SISTEMA DEI CONTROLLI

149. Il sistema dei controlli nelle amministrazioni dello Stato e le linee evolutive	437
150. Il rapporto di controllo. I soggetti	439
151. ( <i>segue</i> ) L'oggetto	440
152. ( <i>segue</i> ) Il parametro di raffronto	441
153. ( <i>segue</i> ) Gli effetti	441
154. Il controllo parlamentare	442
155. I controlli interni nelle amministrazioni dello Stato	444
156. I controlli del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato	446
157. I controlli della Corte dei conti	453
158. ( <i>segue</i> ) Il controllo preventivo di legittimità	456
159. ( <i>segue</i> ) Il controllo sulla gestione	461
160. ( <i>segue</i> ) Il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria	465

## Capitolo XII

### LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

161. Le responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche	467
162. La giurisdizione della Corte dei conti nelle «materie di contabilità pubblica»	469
163. ( <i>segue</i> ) Sulla giurisdizione della Corte dei conti per gli amministratori e i dipendenti di società pubbliche	471
164. La responsabilità amministrativa	477
165. ( <i>segue</i> ) Il presupposto: il rapporto di servizio tra l'autore del danno e l'ente pubblico	480
166. ( <i>segue</i> ) L'elemento soggettivo: il dolo e la colpa grave	482
167. ( <i>segue</i> ) L'elemento oggettivo: la condotta, il danno e il nesso di causalità	484

168. ( <i>segue</i> ) Le caratteristiche della responsabilità amministrativa	487
169. Il giudizio di responsabilità (cenni)	492
170. I rapporti del processo contabile con gli altri giudizi	498
171. La responsabilità contabile	501
172. I giudizi di conto (cenni)	506

### Capitolo XIII

#### L'ORDINAMENTO CONTABILE E FINANZIARIO DEGLI ENTI PUBBLICI

173. L'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali	509
174. L'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il loro concorso alla sostenibilità del debito pubblico	510
175. L'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche	515
176. Il bilancio e la contabilità delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi	518
177. ( <i>segue</i> ) Cenni sui principali documenti contabili delle regioni	521
178. ( <i>segue</i> ) Cenni sui principali documenti contabili degli enti locali	532
179. Cenni sull'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici	540
<b>Indice delle tabelle</b>	545
<b>Indice analitico alfabetico</b>	547