

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2020 - Anno XLI

Nuovo Manuale di Contabilità e Finanza Pubblica, di Pelino ed Evaristo Santoro di Salvatore Sfrecola

Alla sua nona edizione il "Manuale di contabilità e Finanza Pubblica - Contabilità di Stato e degli Enti Pubblici" (pp 1088, € 59,00, edito da Maggioli), appare sempre più adeguato alle esigenze delle diverse categorie di utenti, dagli amministratori pubblici ai consulenti, ai magistrati, agli avvocati, che lo hanno avuto da anni come insostituibile riferimento nella complessa materia contabile. fino agli studenti ed a quanti si apprestano a partecipare ai concorsi pubblici.

Gli autori: Pelino Santoro, Presidente onorario della Corte dei conti, docente di Contabilità pubblica, con una straordinaria esperienza, tanto nel controllo quanto nella giurisdizione contabile, è autore di numerose pubblicazioni monografiche, di articoli su riviste specializzate in tema di finanza pubblica, responsabilità amministrativa e contabile, disciplina dei contratti pubblici. L'Avvocato Evaristo Santoro, dottore di ricerca, è anche lui autore di numerosi contributi all'approfondimento delle tematiche amministrative e contabili.

L'esperienza di studio ed operativa degli Autori caratterizza il Manuale con una più dettagliata e differenziata sistematica, tale da separare, il più possibile, la parte generale, tradizionalmente

modellata sulle gestioni statali, rispetto a quelle riguardanti le autonomie territoriali, le criticità finanziarie, i bilanci e i controlli, senza trascurare i nuovi istituti e i possibili scenari giustizialisti.

L'opera ne ha indubbiamente guadagnato perché consente un approccio per tematiche comuni o settoriali, che indubbiamente facilita la comprensione di una materia, la contabilità pubblica, sempre più dominante, che permea ogni aspetto della vita economica e sociale della comunità nazionale, tanto che la stessa Consulta l'ha indicata come custode di interessi pubblici rilevanti, anche di natura adespota.

L'illustrazione non manca di spunti critici riferiti alla legislazione contingente, spesso sperimentale, che rende difficile per gli amministratori orientarsi tra i tecnicismi contabili e le deroghe occasionali, che rendono precario il quadro normativo e la giusta dimensione del diritto vivente in una materia che, al contrario, dovrebbe risultare trasparente e comprensibile, atteggiandosi a strumento fondamentale della democrazia cognitiva.

Gli Autori non mancano di rilevare come l'armonizzazione dei conti pubblici presenti ancora criticità applicative, mentre avvertono sui rischi di una privatizzazione dei principi contabili in ambito nazionale ed europeo, che inevitabilmente guarderebbe più al mercato che al bilancio come bene pubblico.

L'opera tiene conto, osservano gli Autori nella presentazione, delle caratteristiche peculiari di questa contingente stagione legislativa nella quale la "frenetica ricerca di nuove vie di intervento a sostegno e risanamento della finanza pubblica e l'affanno politico nel reperimento di risorse stabili per limitare i disequilibri finanziari, senza perdere e magari assecondare il consenso democratico, hanno contribuito al varo di una legislazione d'annata contingente, spesso connotata da ermetismo e tecnicità contabile, che certamente non giova alla chiarezza e alla trasparenza ordinamentale". E se per gli

amministratori diventa “sempre più difficile operare in un quadro normativo chiaro e comprensibile per i cultori della materia l'esposizione coordinata del quadro normativo, in termini di “diritto vivente”, diventa un obiettivo sempre più arduo, perché compromesso dall'incalzare di continui correttivi, deroghe e adattamenti, che vanificano in radice la tanto declamata armonizzazione delle regole contabili”. Analoghe sono le difficoltà di chi si avvicina alla materia per motivi di studio e operativi nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, nell'incertezza del dato normativo vigente e della sua interpretazione, in ragione proprio della stratificazione di regole, in un settore che invece, in passato, aveva mantenuto una sostanziale stabilità a far data dalla legge di contabilità generale dello Stato che disciplinava con norme chiarissime la gestione finanziaria, quella patrimoniale e l'essenziale materia della contrattualistica pubblica oggi disciplinata da un apposito Codice che la polemica politica addita come responsabile di una stasi grave nel settore delle opere pubbliche che impedisce l'utilizzazione delle risorse disponibili.

Tra queste difficoltà, accresciute dalle criticità finanziarie derivate dalle crisi del 2011, destinate ad essere rimescolate da un'incalzante legislazione emergenziale che, tra deroghe e risorse straordinarie per fronteggiare la catastrofe epidemica e l'indotta crisi generale, sociale ed economica, il Manuale dimostra la straordinaria capacità degli Autori di illustrare le regole complesse della gestione finanziaria, a livello statale e degli enti territoriali, inquadrata nel sistema costituzionale interpretato in modo organico in tempi recenti da plurime decisioni della Consulta. Segue l'esposizione degli strumenti contabili e pianificatori, riguardati anche nella realtà della crisi finanziaria degli enti territoriali, i bilanci, la loro gestione, la rendicontazione e i conti. La gestione patrimoniale che nell'economia di molti testi è relegata in spazi limitati ottiene la giusta attenzione

per l'importanza che riveste nella realtà degli enti pubblici. Così come la gestione "per contratti" nella quale gli Autori riversano una lunga esperienza professionale e di studio che rende preziosa l'esposizione. I controlli amministrativi e la responsabilità per danno alla finanza ed al patrimonio, quello che chiamiamo "danno erariale" riveste una puntuale trattazione, sia per quanto riguarda le regole di diritto sostanziale sia per quanto concerne il processo dinanzi alla Corte dei conti, di recente disciplinato in modo autonomo ed esaustivo, ed oggetto anche di un recentissimo correttivo.

Molto importante l'attenzione prestata alle funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, centrali nel sistema delle garanzie attinenti alla gestione dei bilanci e dei patrimoni pubblici. A tale riguardo il testo, nel ricostruire l'evoluzione dei rapporti tra le due funzioni della Corte, esprime forti riserve sulla prospettiva totalizzante della nuova giurisdizione accentrata delle Sezioni riunite in speciale composizione, perché potrebbe compromettere il tradizionale carattere neutrale ed indipendente della funzione di controllo dando ingresso a contrapposti interessi di parte.

Un volume prezioso, dunque, che contribuisce a dare rilievo ad una disciplina, la materia contabile finanziaria, che, come auspicato dagli Autori fin dalle precedenti edizioni, per la sua importanza nel funzionamento delle istituzioni, non deve rimanere riservata agli specialisti e agli studenti ma essere "percepita come proiezione culturale naturale del buon cittadino, per discernere la verità dai falsi miti, quotidianamente proposti dai profeti di turno di una politica a effetto, fatta di obiettivi immaginari e di vacue promesse". Ed è anche in ragione di questa loro sollecitazione che "nel protocollo d'intesa tra la Corte dei conti e il MIUR si sottolinea quanto l'educazione economica sia necessaria per poter acquisire le giuste competenze per diventare un futuro cittadino attivo e responsabile, soprattutto

considerando la rilevanza che il sistema economico - finanziario riveste all'interno della società".

Con questa impostazione, che esplicita in modo chiarissimo il ruolo della contabilità pubblica, che rende operativa l'attività della pubblica amministrazione attraverso la contemporanea percezione degli aspetti amministrativi e contabili, il "Nuovo Manuale" appare una guida preziosa e ragionata per quanti desiderano conoscere gli strumenti operativi delle amministrazioni e degli enti pubblici, locali e istituzionali, anche nella prospettiva degli interventi straordinari con i quali l'Unione Europea fornisce risorse importanti all'Italia nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), un passaggio cruciale per la ripresa del nostro Paese dopo la crisi economica che, certamente aggravata dall'emergenza sanitaria, sconta anche i lunghi anni nei quali la crescita dell'economia è stata nettamente al di sotto delle possibilità reali, mortificate dall'inefficienza dell'apparato pubblico.