

PARTECIPAZIONE E TRASPARENZA DELL'AZIONE DELLA P.A. IN MATERIA FINANZIARIA TRA ORDINAMENTO EUROPEO E SISTEMA NAZIONALE

PRIN 2022 “Pubblica amministrazione nel segno della finanza: come le regole finanziarie pubbliche modellano il sistema amministrativo nazionale e dell’Unione europea”

Il 21 marzo 2025, presso l’Aula Magna del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Catania, si è tenuto un convegno dal titolo **“Partecipazione e trasparenza dell’azione della P.A. in materia finanziaria tra ordinamento europeo e sistema nazionale”**, organizzato nell’ambito delle attività del PRIN 2022 *“Pubblica amministrazione nel segno della finanza: come le regole finanziarie pubbliche modellano il sistema amministrativo nazionale e dell’Unione europea”*.

In qualità di *Principal Investigator* e Direttrice dell’Osservatorio Amministrazione e Finanza Pubblica-FinPA, **Elisa D’Alterio** (Università di Catania) ha introdotto e moderato i lavori, illustrando le attività dell’Osservatorio FinPA. L’Osservatorio svolge attività di ricerca sull’incidenza delle regole finanziarie sull’azione amministrativa a livello interno ed eurounitario, nonché di raccolta e divulgazione di atti normativi, documenti amministrativi e pronunce rilevanti in materia finanziaria (spesso di non agevole reperibilità), assicurando la libera accessibilità ad apposite banche dati presenti nel relativo sito web.

Nella prima sessione, **Giovanna Colombini** (Università di Pisa) ha esaminato il principio di trasparenza amministrativo-finanziaria sotto il profilo del rapporto tra tecniche contabili e finanziarie, alla luce della recente Riforma ACCRUAL prevista dalla missione 1.15 del PNRR. L’introduzione del nuovo sistema di contabilità pubblica, fondato su una valutazione patrimoniale-economico e sulla partita doppia, è destinato a sostituire entro il 2026 l’attuale sistema di competenza e di cassa. La riforma potrebbe mettere a dura prova la tenuta del principio di trasparenza dell’azione finanziaria, poiché richiede una tendenziale rappresentazione del patrimonio dello Stato in termini di valore realizzabile, in contrapposizione con l’attuale sistema finanziario, imperniato invece su un meccanismo autorizzatorio che contempla un controllo *ex ante* delle risorse.

Giuseppe Tropea (Università di Reggio Calabria) ha analizzato il tema della condizionalità finanziaria a protezione dello Stato di diritto, introdotta dal legislatore europeo durante l’emergenza pandemica. Il regolamento UE 2020/2092, infatti, ha istituito un meccanismo che subordina lo stanziamento dei finanziamenti europei al rispetto della *rule of law*. Di conseguenza, il Paese membro che violi i principi dello Stato di diritto potrà essere destinatario di misure quali la sospensione dell’erogazione dei versamenti, dei pagamenti e degli impegni, ovvero la riduzione dei prefinanziamenti e di altri vantaggi economici. La condizionalità finanziaria ha contribuito all’emersione di nuove forme di sensibilità costituzionali che hanno determinato un avanzamento del diritto costituzionale europeo. Il rispetto della *rule of law* come condizione per l’erogazione dei fondi strutturali e di coesione, a presidio del bilancio dell’Unione, sembrerebbe anche imprimere un deciso *input* verso la federalizzazione. Infatti, l’accentramento dei poteri costituzionali derivanti dalla condizionalità sembrano quelli che tipicamente si ravvisano nei meccanismi di condizionalità propri degli Stati federali.

Alberto Zito (Università di Roma Tor Vergata) ha trattato il tema dei contratti derivati, con particolare riguardo al loro impatto sulla trasparenza. Dopo aver approfondito la genesi, le caratteristiche dei prodotti derivati, la loro causa speculativa, e in particolare la clausola *mark to market*, ha ricordato che tali contratti vanno annoverati anche tra gli strumenti di finanza pubblica destinati a sostenere la spesa per l'erogazione dei servizi ai cittadini. Pertanto, bisogna interrogarsi sugli attuali processi di *accountability* in materia, riflettendo sulla necessità di istituire un'autorità indipendente che verifichi *ex ante* l'opportunità di operazioni con strumenti derivati, non potendosi reputare un meccanismo sufficiente di tutela il mero giudizio sull'accertamento della responsabilità erariale espresso dalla Corte dei conti a valle dell'operazione finanziaria.

Nella seconda sessione, **Anna Romeo** (Università di Messina) ha indagato il ruolo del bilancio come bene pubblico fondamentale per garantire il coinvolgimento e la partecipazione democratica del cittadino alle decisioni politiche, assicurando la responsabilità delle istituzioni nella gestione delle risorse. La recente sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2 dicembre 2024 (intervenuta sul tema dell'autonomia differenziata) ha sottolineato il ruolo centrale del bilancio nel rispetto dei principi di solidarietà e uguaglianza, sia in fase di acquisizione delle entrate che di attuazione delle politiche pubbliche, tenuto conto del fatto che una distribuzione efficiente delle funzioni tra i diversi livelli territoriali deve mirare ad evitare le disuguaglianze socio-territoriali. In tal senso, appare fondamentale una corretta determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Aldo Sandulli (Presidente AIPDA) ha affrontato il tema della partecipazione e della trasparenza dell'azione finanziaria in relazione alle recenti forme di pianificazione nate a seguito dell'adozione del *Next Generation EU*, in ragione della necessità di adottare meccanismi programmatori adeguati alla gestione di un volume di risorse finanziarie particolarmente ingente. La programmazione multilivello ha favorito il processo di integrazione europea e la condivisione del debito pubblico tra gli Stati membri. Tuttavia, in tale contesto si sono aggiunte anche esigenze di semplificazione (che mirano a forme di sintesi e coordinamento delle politiche economiche per rendere comuni molteplici misure d'intervento), con il conseguente rischio di una compressione degli strumenti di democrazia partecipativa alla decisione amministrativa. Inoltre, il meccanismo programmatico multilivello è in grado di incidere sul procedimento amministrativo, in quanto la definizione degli obiettivi vengono definiti a monte, in sede di negoziazione tra Stato e istituzioni europee. Ciò determina un mutamento della funzione dell'amministrazione, cui non è più demandata l'individuazione dell'interesse prevalente.

Edoardo Giardino (LUMSA) ha analizzato il ruolo degli enti e delle istituzioni privati nella gestione delle risorse pubbliche, suscettibili di influenzare le scelte politiche e finanziarie senza un previo mandato costituzionale. Emblematico è il caso delle agenzie di *rating*. Attraverso il giudizio di affidabilità creditizia espresso sui debiti sovrani degli Stati, queste ultime esercitano una forte ingerenza nella decisione finanziaria pubblica. In Italia è stato avviato un dibattito sulla responsabilità erariale delle agenzie di *rating*, interrogandosi se sia possibile una loro riconduzione nell'alveo delle istituzioni pubbliche. Tuttavia, la teoria dottrinale che ritiene possibile attribuire natura pubblicistica alle agenzie di *rating* rimane opinabile, in quanto deduce l'esistenza di un rapporto di servizio tra tali enti e lo Stato in forza della teoria del contatto sociale qualificato.

Vanessa Manzetti (Università di Pisa) ha esaminato le problematiche connesse alla trasparenza del trattamento dei fondi raccolti dagli operatori telefonici tramite canali di donazione solidale come gli

SMS per fini emergenziali. La Corte dei conti ha sollevato dubbi sulla rendicontazione delle donazioni, escludendo che le compagnie telefoniche possano essere considerate agenti contabili. La legislazione attuale penalizza le donazioni via credito telefonico, escludendo queste somme dalle agevolazioni fiscali, il che appare incoerente con l'intento di promuovere modelli di *welfare* filantropico. C'è quindi la necessità di una riflessione sul miglioramento delle normative per garantire la trasparenza nelle raccolte fondi e la corretta gestione delle risorse pubbliche.

La terza sessione è stata aperta dall'intervento di **Adriana Ciancio** (Università di Catania), che ha trattato degli effetti della nuova *governance* finanziaria europea sull'assetto della forma di governo degli Stati membri. Il progressivo depotenziamento del ruolo del Parlamento nelle scelte finanziarie e la definizione di piani strutturali di bilancio che coprono una traiettoria economica di ben sette anni rafforzano il ruolo del Consiglio e della Commissione europea, che svolge un controllo di tipo non solo quantitativo sugli assetti economici e finanziari degli Stati membri ma anche qualitativo sulla definizione della loro politica economica. Tale deficit partecipativo non può essere riequilibrato dal Parlamento europeo, i cui membri difficilmente riescono a rappresentare l'interesse finanziario dell'Unione.

Giuseppe Chiara (Università di Catania) si è occupato delle ricadute della nuova *governance* finanziaria europea sulle garanzie di tenuta di alcuni diritti sociali curati da parte degli enti territoriali. Il contributo alla finanza pubblica previsto dalla legge di bilancio per il 2025 richiede agli enti territoriali accantonamenti non spendibili sia nei casi di disavanzo sia in casi di avanzo di bilancio e attua il defianziamento di una serie di programmi di investimento per il prossimo decennio. Quindi, si rende necessario un coordinamento delle regole di finanza pubblica degli enti territoriali rispetto al piano strutturale di bilancio di medio termine previsto dalla nuova *governance* finanziaria europea e il completamento della riforma del federalismo fiscale previsto come obiettivo del PNRR entro il 2026.

Il convegno si è concluso con una tavola rotonda composta da giovani studiosi. **Anna Paiano** (Università di Catania) ha esaminato lo strumento del bilancio partecipativo degli enti locali soffermandosi sul caso di Roma capitale. **Agostino Sola** (LUISS) ha analizzato, in chiave comparatistica, i dati relativi ai GAP (gruppi amministrazione pubblica) dei bilanci degli ultimi anni del Comune di Catania e di Roma Capitale. **Salvatore Randazzo** (Università di Catania) si è soffermato sull'analisi del ruolo dei Parlamenti nazionali all'interno del Semestre europeo, specie in seguito all'introduzione del Regolamento UE n. 1263/2024. Infine, **Antonio Mandara** (Università di Catania) ha sottolineato la necessità di istituire un bilancio degli enti locali per il cittadino, con la libera accessibilità a specifiche schede informative intelligibili per chiunque, muovendo dalla disamina dei principi contabili di chiarezza e pubblicità.

DAMIANO CARMELO PATERNÒ