

# Indice

|                                                                                                      |      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Introduzione. Come la finanza pubblica incide sul sistema amministrativo italiano .....              | XV   |
| <i>di Elisa D'Alterio</i>                                                                            |      |
| 1. I segni indelebili della finanza pubblica .....                                                   | XV   |
| 2. La rilevanza di uno studio su come la regolazione finanziaria condiziona il settore pubblico..... | XVII |
| 3. La struttura dell'opera .....                                                                     | XX   |

## SEZIONE I

### REGOLE DI FINANZA PUBBLICA E ASSETTI ISTITUZIONALI

#### CAPITOLO I

|                                                                                                                                                                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| L'impatto delle regole del Semestre europeo nel rapporto tra istituzioni nella definizione della politica economica .....                                                                                                                                                        | 3  |
| <i>di Salvatore Randazzo</i>                                                                                                                                                                                                                                                     |    |
| Introduzione .....                                                                                                                                                                                                                                                               | 3  |
| 1. Genesi e definizione del Semestre europeo.....                                                                                                                                                                                                                                | 4  |
| 2. La crisi del debito e l'introduzione del Semestre europeo: dall' <i>austerità</i> al processo di "socializzazione" .....                                                                                                                                                      | 9  |
| 3. L'impatto del PNRR sul coordinamento: il lento adattamento del Semestre europeo e delle <i>Country Specific Recommendation</i> e la costruzione della programmazione economica europea nell'era della condivisione del debito.....                                            | 14 |
| 4. Le prospettive del coordinamento di politica economica. Il Semestre europeo dalla procedura di infrazione al <i>reversal</i> : il cronoprogramma del Dispositivo per la ripresa e resilienza come leva per il sindacato della decisione economica nei Paesi più virtuosi..... | 17 |
| Conclusioni.....                                                                                                                                                                                                                                                                 | 21 |

#### CAPITOLO II

|                                                                                                                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| L'impatto delle regole finanziarie UE e degli organismi sovranazionali sulla normativa fiscale italiana: casi pratici e questioni applicative .....                                                             | 23 |
| <i>di Thomas Mazzotta e Federico Rasi</i>                                                                                                                                                                       |    |
| 1. Considerazioni introduttive: l'incidenza delle fonti sovranazionali sulle scelte del legislatore tributario. L'evoluzione del contesto storico-economico: dalla crisi finanziaria alla crisi sanitaria ..... | 23 |
| 2. La crisi finanziaria: l'addizionale del 10% sui premi ai manager.....                                                                                                                                        | 26 |
| 3. La crisi sanitaria: gli interventi durante la pandemia Covid-19 .....                                                                                                                                        | 32 |
| 4. Il PNRR e le riforme da esso previste: il caso della deflazione delle liti pendenti .....                                                                                                                    | 36 |
| 5. Altre forme di normazione multilivello: la <i>Global Minimum Tax</i> .....                                                                                                                                   | 39 |
| 6. Considerazioni conclusive .....                                                                                                                                                                              | 42 |

#### CAPITOLO III

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Nuove regole europee di finanza pubblica e controllo democratico sulla manovra di bilancio ..... | 45 |
| <i>di Adriana Ciancio</i>                                                                        |    |

|                                                                                                                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Premessa. La modifica del sistema di <i>governance</i> finanziaria europea .....                                                                                                                                                                            | 45  |
| 2. Il cuore della riforma: il nuovo “braccio preventivo” .....                                                                                                                                                                                                 | 46  |
| 3. Profili problematici di compatibilità costituzionale.....                                                                                                                                                                                                   | 48  |
| 4. L'esperienza del “NGEU-PNRR” e l'istituzionalizzazione del metodo della negoziazione .....                                                                                                                                                                  | 51  |
| 5. Cosa resta della “centralità parlamentare”? .....                                                                                                                                                                                                           | 53  |
| 6. Alla ricerca di una legittimazione democratica alternativa in chiave “euro-unitaria” ...                                                                                                                                                                    | 55  |
| 7. L'infungibilità dei modelli e gli auspici di riforma del diritto europeo primario .....                                                                                                                                                                     | 60  |
| CAPITOLO IV                                                                                                                                                                                                                                                    |     |
| L'impatto della “Costituzione finanziaria” sull'ordinamento delle regioni ad autonomia speciale .....                                                                                                                                                          | 63  |
| <i>di Emilio Castorina</i>                                                                                                                                                                                                                                     |     |
| 1. La “Costituzione finanziaria” delle regioni ad autonomia speciale .....                                                                                                                                                                                     | 63  |
| 2. L'incidenza delle regole di finanza pubblica sull'ordinamento delle regioni ad autonomia speciale: un “linguaggio comune” e una rappresentazione uniforme dei fenomeni giuridici ed economici come presupposti per l'armonizzazione dei conti pubblici..... | 67  |
| 3. <i>Segue.</i> Il metodo “pattizio” per la garanzia della specialità regionale.....                                                                                                                                                                          | 69  |
| 4. <i>Segue.</i> La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.....                                                                                                                                                                     | 74  |
| 5. <i>Segue.</i> I piani di rientro dal disavanzo sanitario in armonia con l'impostazione orizzontale-collegiale dei rapporti finanziari con le cinque regioni .....                                                                                           | 76  |
| 6. Il fabbisogno finanziario delle funzioni regionali.....                                                                                                                                                                                                     | 79  |
| 7. <i>Segue.</i> La “Cabina di regia” e la necessità di superare il criterio della spesa storica....                                                                                                                                                           | 81  |
| 8. Conclusioni.....                                                                                                                                                                                                                                            | 84  |
| SEZIONE II                                                                                                                                                                                                                                                     |     |
| L'INCIDENZA DELLE REGOLE FINANZIARIE NEI RAPPORTI MULTILIVELLO                                                                                                                                                                                                 |     |
| CAPITOLO V                                                                                                                                                                                                                                                     |     |
| L'impatto della regolazione finanziaria europea attraverso meccanismi di condizionalità multilivello: l'influenza del principio DNSH nell'attuazione del PNRR .....                                                                                            | 89  |
| <i>di Silvia Pignatelli</i>                                                                                                                                                                                                                                    |     |
| 1. Introduzione .....                                                                                                                                                                                                                                          | 89  |
| 2. La regolazione finanziaria europea e i meccanismi di condizionalità multilivello .....                                                                                                                                                                      | 90  |
| 3. L'attuazione del principio DNSH nel PNRR italiano .....                                                                                                                                                                                                     | 95  |
| 4. Le difficoltà applicative del principio DNSH e le conseguenze sull'attuazione del PNRR .....                                                                                                                                                                | 99  |
| 5. Conclusioni e prospettive future.....                                                                                                                                                                                                                       | 105 |
| CAPITOLO VI                                                                                                                                                                                                                                                    |     |
| Gli effetti del nuovo Patto di stabilità UE sulla politica di bilancio (nazionale e non): alla ricerca di un nuovo equilibrio tra spesa pubblica e crescita economica territoriale.....                                                                        | 107 |
| <i>di Andrea Gagliardi</i>                                                                                                                                                                                                                                     |     |
| 1. Dalla moneta unica ai vincoli fiscali: evoluzione della <i>governance</i> economica europea .....                                                                                                                                                           | 107 |
| 2. La recente riforma .....                                                                                                                                                                                                                                    | 109 |

|                                                                                                                                                              |   |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| 3. Il ciclo di programmazione del bilancio dell'Italia alla luce della riforma UE .....                                                                      | » | 115 |
| 4. L'impatto della riforma sull'ordinamento interno .....                                                                                                    | » | 117 |
| 5. Gli effetti della nuova <i>governance</i> economica sulle autonomie .....                                                                                 | » | 125 |
| 6. Conclusioni.....                                                                                                                                          | » | 133 |
| CAPITOLO VII                                                                                                                                                 |   |     |
| L'impatto delle nuove regole europee in tempo di crisi sulla gestione e l'efficacia della politica di coesione in Italia .....                               | » | 137 |
| <i>di Enrico Caristia e Paolo Di Caro</i>                                                                                                                    |   |     |
| 1. Premessa: la politica di coesione europea .....                                                                                                           | » | 137 |
| 2. Evoluzione delle regole europee in tempo di crisi .....                                                                                                   | » | 140 |
| 3. L'efficacia della politica di coesione .....                                                                                                              | » | 146 |
| 3.1. Sintesi della politica di coesione nel periodo 2021-2027 .....                                                                                          | » | 146 |
| 3.2. L'impatto della politica di coesione: i risultati della letteratura economica .....                                                                     | » | 148 |
| 4. Le conseguenze dei fondi strutturali in tempo di crisi in Italia .....                                                                                    | » | 150 |
| 5. Quale futuro per la politica di coesione in un contesto globale incerto .....                                                                             | » | 154 |
| SEZIONE III                                                                                                                                                  |   |     |
| L'IMPATTO DELLE REGOLE FINANZIARIE SULLA MACCHINA AMMINISTRATIVA:<br>PERSONALE, ORGANIZZAZIONE, ATTIVITÀ                                                     |   |     |
| CAPITOLO VIII                                                                                                                                                |   |     |
| Condizionalità finanziaria e selezione del pubblico impiego in Italia, Germania e nell'Unione europea .....                                                  | » | 159 |
| <i>di Hilde Caroli Casavola e Giulio Rivellini</i>                                                                                                           |   |     |
| 1. Introduzione: potere di organizzazione e potere della borsa .....                                                                                         | » | 159 |
| 2. Il potere di spesa negli ordinamenti multilivello: caratteristiche e limiti .....                                                                         | » | 161 |
| 3. I meccanismi di condizionalità negli ordinamenti multilivello: tassonomia, pre-supposti e limiti.....                                                     | » | 166 |
| 3.1. Nel diritto dell'Unione europea .....                                                                                                                   | » | 167 |
| 3.2. Nel diritto italiano.....                                                                                                                               | » | 168 |
| 3.3. Nel diritto tedesco.....                                                                                                                                | » | 169 |
| 4. L'impiego degli strumenti di condizionalità con riferimento al pubblico impiego ...                                                                       | » | 171 |
| 4.1. In Italia .....                                                                                                                                         | » | 172 |
| 4.2. In Germania.....                                                                                                                                        | » | 174 |
| 5. Conclusioni: leva finanziaria e integrazione europea .....                                                                                                | » | 175 |
| CAPITOLO IX                                                                                                                                                  |   |     |
| L'impatto della legislazione finanziaria sulle dimensioni del personale pubblico e sulle distorsioni di alcuni istituti di gestione delle risorse umane..... | » | 179 |
| <i>di Daniela Bolognino</i>                                                                                                                                  |   |     |
| 1. Introduzione metodologica.....                                                                                                                            | » | 179 |
| 2. Le politiche di crescita e stabilità europee e nazionali e i riflessi sulla dimensione del personale pubblico.....                                        | » | 180 |
| 3. Le politiche nazionali di limitazione e blocco del <i>turnover</i> e le ricadute sulla dimensione del personale.....                                      | » | 183 |

|                                                                                                                                                                 |   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| 4. Le conseguenze del blocco del <i>turnover</i> e l'aumento dei contratti "flessibili", le "correzioni" degli istituti e le politiche di stabilizzazione ..... | » | 188 |
| 5. Il rilancio delle politiche di investimento del PNRR e gli effetti sulla dimensione del personale .....                                                      | » | 195 |
| 6. Qualche dato comparato, le prospettive del nuovo PSC. Quali riflessi sulla dimensione del personale pubblico?.....                                           | » | 201 |
| CAPITOLO X                                                                                                                                                      |   |     |
| L'impatto delle regole finanziarie sul perimetro e sull'evoluzione delle società pubbliche..                                                                    | » | 207 |
| <i>di Agostino Sola</i>                                                                                                                                         |   |     |
| 1. Introduzione: la necessità di una regolazione finanziaria anche per le società a partecipazione pubblica .....                                               | » | 207 |
| 2. Quale regolazione finanziaria per le società a partecipazione pubblica.....                                                                                  | » | 210 |
| 3. Quale regolazione finanziaria per le amministrazioni socie.....                                                                                              | » | 214 |
| 4. Il caso dell'obbligo di rendicontazione consolidata quale regolazione trasversale tra enti locali e società.....                                             | » | 217 |
| 4.1. <i>Segue</i> . Confronto tra i dati di Roma Capitale e Catania .....                                                                                       | » | 220 |
| 5. Alcune considerazioni finali.....                                                                                                                            | » | 222 |
| CAPITOLO XI                                                                                                                                                     |   |     |
| L'impatto della regolazione finanziaria sull'organizzazione sanitaria e sulla tutela della salute.....                                                          | » | 225 |
| <i>di Alessandra Mattoscio</i>                                                                                                                                  |   |     |
| 1. Introduzione .....                                                                                                                                           | » | 225 |
| 2. Il sistema di finanziamento del servizio sanitario nazionale .....                                                                                           | » | 228 |
| 3. Il rapporto tra risorse e adempimento dei LEA: una salute (in)difesa? .....                                                                                  | » | 237 |
| 4. I rapporti tra gli attori del sistema sanitario: la riscoperta dell'assistenza territoriale »                                                                |   | 242 |
| 5. Conclusioni: punti di arrivo e punti di partenza .....                                                                                                       | » | 247 |
| CAPITOLO XII                                                                                                                                                    |   |     |
| L'impatto delle previsioni di finanza pubblica sulle procedure amministrative.....                                                                              | » | 249 |
| <i>di Francesca Pileggi e Alice Ferraina</i>                                                                                                                    |   |     |
| 1. Premessa.....                                                                                                                                                | » | 249 |
| 2. Il legame tra politiche di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica e misure di semplificazione procedimentale.....                             | » | 250 |
| 3. Le procedure amministrative sovranazionali e interne di risposta alle recenti crisi e il PNRR .....                                                          | » | 255 |
| 4. L'impatto delle più recenti misure finanziarie "emergenziali" sulle procedure amministrative .....                                                           | » | 258 |
| 4.1. L'impatto sulla disciplina generale del procedimento amministrativo.....                                                                                   | » | 258 |
| 4.2. <i>Segue</i> . L'impatto sui procedimenti settoriali: il caso dei procedimenti ambientali.....                                                             | » | 261 |
| 5. Considerazioni di sintesi.....                                                                                                                               | » | 265 |

## SEZIONE IV

## L'IMPATTO DELLA FINANZA PUBBLICA SULLA CAPACITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DI ASSICURARE LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

## CAPITOLO XIII

|                                                                                                                       |   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| La gestione finanziaria delle regioni: considerazioni su fonti di entrata e decisioni di spesa per i diritti .....    | » | 269 |
| <i>di Camilla Buzzacchi e Marta Sosa Navarro</i>                                                                      |   |     |
| 1. Le coordinate costituzionali della gestione finanziaria per i diritti .....                                        | » | 269 |
| 2. Spese e entrate regionali nella cornice dell'articolo 119 Cost. e della legge di delega n. 42/2009 .....           | » | 273 |
| 3. I livelli essenziali delle prestazioni .....                                                                       | » | 275 |
| 4. Manifestazioni di (ir)responsabilità delle regioni: recente contenzioso relativo alle fonti di finanziamento ..... | » | 278 |

## CAPITOLO XIV

|                                                                                                                                                                                                                       |   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| L'impatto delle regole finanziarie sulle condizioni di esercizio del diritto alla previdenza sociale .....                                                                                                            | » | 289 |
| <i>di Elena di Carpegna Brivio</i>                                                                                                                                                                                    |   |     |
| 1. La previdenza sociale come diritto sociale universale: le conseguenze finanziarie di una precisa scelta costituzionale .....                                                                                       | » | 289 |
| 2. La tensione tra garanzia del diritto ed equilibrio di finanza pubblica .....                                                                                                                                       | » | 293 |
| 3. La giurisprudenza costituzionale sul condizionamento finanziario del diritto alla previdenza sociale e la necessità di riannodare le scelte economico-finanziarie al principio costituzionale di solidarietà ..... | » | 297 |
| 4. Quali condizioni di esercizio per il diritto alla previdenza? .....                                                                                                                                                | » | 302 |

## CAPITOLO XV

|                                                                                                                  |   |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| La strategia europea per l'assistenza: tutela delle fasce vulnerabili e sostenibilità della spesa pubblica ..... | » | 305 |
| <i>di Daniele Avitabile</i>                                                                                      |   |     |
| 1. Introduzione: assistenza e fragilità sociale nel diritto dell'Unione .....                                    | » | 305 |
| 2. Le basi normative europee in materia di inclusione e protezione sociale .....                                 | » | 307 |
| 3. Il coordinamento economico europeo e le implicazioni per l'assistenza sociale .....                           | » | 311 |
| 4. Il bilanciamento tra solidarietà sociale e sostenibilità fiscale .....                                        | » | 314 |
| 5. L'attuazione differenziata dell'assistenza sociale nei sistemi di <i>welfare</i> europei .....                | » | 320 |
| 6. Conclusioni: verso un modello europeo di assistenza integrata .....                                           | » | 323 |

## CAPITOLO XVI

|                                                                                                           |   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| L'impatto delle regole di finanza pubblica sul diritto all'istruzione .....                               | » | 325 |
| <i>di Giuseppe Chiara</i>                                                                                 |   |     |
| 1. Introduzione .....                                                                                     | » | 325 |
| 2. La Missione 4 del NGEU e la correlazione tra il sistema d'istruzione e lo Stato sociale .....          | » | 327 |
| 3. Le riforme dell'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: a) i piani di intervento ..... | » | 329 |
| 4. <i>Segue:</i> b) gli investimenti .....                                                                | » | 332 |

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. <i>Segue</i> : c) le competenze..... »                                                           | 334 |
| 6. La riforma del Patto di stabilità e crescita: elementi di continuità con il PNRR ..... »         | 335 |
| 7. Luci ed ombre del nuovo Patto di stabilità e crescita in relazione al sistema istruzione ..... » | 338 |

## SEZIONE V

## FINANZA PUBBLICA E RIFORME NEL SETTORE PUBBLICO

## CAPITOLO XVII

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| L'impatto delle regole finanziarie sulla distribuzione e il finanziamento delle funzioni: dalle riforme Bassanini al PNRR ..... » | 345 |
| <i>di Anna Paiano</i>                                                                                                             |     |

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Premessa..... »                                                                | 345 |
| 2. Il federalismo delle funzioni e delle risorse..... »                           | 346 |
| 3. La ragione finanziaria quale limite strutturale alla <i>devolution</i> ..... » | 353 |
| 4. Il PNRR e il paradosso dell'accentramento..... »                               | 360 |
| 5. Il futuro del federalismo tra dubbi e opportunità..... »                       | 365 |

## CAPITOLO XVIII

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Appalti pubblici e contenimento della spesa: analisi di alcune riforme e strumenti ..... » | 369 |
| <i>di Antonio Mandara</i>                                                                  |     |

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Regole finanziarie e contrattualistica pubblica: un rapporto di interdipendenza..... »                    | 369 |
| 2. L'esigenza di contenimento della spesa e la funzionalizzazione agli obiettivi di finanza pubblica ..... » | 371 |
| 2.1. L'accentramento delle funzioni di acquisto ..... »                                                      | 372 |
| 2.2. La qualificazione delle stazioni appaltanti ..... »                                                     | 373 |
| 2.3. Vincoli finanziari e revisione prezzi nei contratti pubblici ..... »                                    | 375 |
| 2.4. Il <i>leasing</i> ..... »                                                                               | 378 |
| 3. Conclusioni..... »                                                                                        | 383 |

## CAPITOLO XIX

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Nuova <i>governance</i> economica europea e principali interventi della Legge di bilancio 2025 nel settore della giustizia..... » | 387 |
| <i>di Ignazio Spadaro</i>                                                                                                         |     |

|                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Dalle nuove regole di <i>governance</i> economica europea alle previsioni della Legge di bilancio 2025 in materia di giustizia..... » | 387 |
| 2. I principali interventi di carattere finanziario ..... »                                                                              | 391 |
| 3. <i>Segue</i> . Rimodulazione degli oneri di cancelleria e relativa destinazione..... »                                                | 394 |
| 4. Le novità in materia di esecuzione forzata, ottemperanza e ragionevole durata del processo..... »                                     | 397 |
| 5. Considerazioni critiche e ipotesi di riforma ..... »                                                                                  | 400 |

## CAPITOLO XX

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ruolo e influenza dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio alla luce della nuova <i>governance</i> europea sulla finanza pubblica ..... » | 405 |
| <i>di Martina Cardone e Lucio Landi</i>                                                                                                |     |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 1. Introduzione ..... » | 405 |
|-------------------------|-----|

|                                                                                                                        |   |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| 2. I <i>Fiscal council</i> e la normativa europea .....                                                                | » | 407 |
| 3. L'Ufficio parlamentare di bilancio in Italia.....                                                                   | » | 412 |
| 4. La procedura di validazione delle previsioni macroeconomiche e il meccanismo del “ <i>comply or explain</i> ” ..... | » | 416 |
| 5. Riflessioni sull'Ufficio parlamentare di bilancio e le nuove regole di bilancio europeo .....                       | » | 417 |
| 6. Conclusioni.....                                                                                                    | » | 421 |
| Bibliografia.....                                                                                                      | » | 423 |
| <i>a cura di Anna Paiano</i>                                                                                           |   |     |
| Note sugli autori .....                                                                                                | » | 433 |