UN SEMINARIO SULL'AMMINISTRAZIONE NEL SEGNO DELLA FINANZA PUBBLICA

Il 14 settembre 2026 è stato presentato alla Luiss Guido Carli il volume «Pubblica amministrazione nel segno della finanza. Come la finanza pubblica incide sul sistema amministrativo italiano» (Pacini Giuridica, Pisa, 2026), curato da Elisa D'Alterio (Università di Catania), Bernardo Giorgio Mattarella (Luiss Guido Carli), Hilde Caroli Casavola (Università del Molise) ed Elena di Carpegna Brivio (Università di Milano-Bicocca). Il volume inaugura la collana dell'Osservatorio su amministrazione e finanza pubblica - FinPA e raccoglie parte dei risultati del progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN 2022), di cui riprende il titolo, coordinato da Elisa D'Alterio e condotto dalle unità di ricerca dei quattro atenei dei curatori.

Nell'introdurre l'incontro, Bernardo Giorgio Mattarella ha richiamato le altre iniziative nate dal progetto, tra cui la monografia di Elisa D'Alterio «Public Finance Law and Public Administrations. The Shaping Power of Public Finance in the European Union» (Routledge, 2025), dedicata alla prospettiva europea, l'Osservatorio FinPA con il sito, la *newsletter* e, da ultimo, una rivista (Rivista di Diritto Amministrazione e Finanza Pubblica-FinPA). Ha sottolineato che la ricerca, nel valutare l'incidenza delle regole di finanza pubblica sul sistema amministrativo, ha inteso verificare se esse ne determinino un miglioramento, un peggioramento oppure, come spesso accade, ora l'uno ora l'altro. L'espressione scelta come titolo del volume, «pubblica amministrazione nel segno della finanza», che pure potrebbe apparire eccessiva, trova conferma nei risultati dell'indagine: la disciplina finanziaria condiziona profondamente l'amministrazione e ne è, al contempo, un fattore evolutivo, come mostra l'ultima parte del libro dedicata alle riforme amministrative. Se il titolo non è un'esagerazione, il sottotitolo è, per alcuni aspetti, persino riduttivo: il condizionamento finanziario non investe soltanto il «sistema amministrativo» - le funzioni, il personale, l'organizzazione, le procedure, i contratti - ma anche le politiche pubbliche e i diritti. Si tratta, del resto, di un tema che appartiene alla teoria del diritto amministrativo: benché molti amministrativisti tendano a evitarlo perché giudicato ostico, ricerche come questa dimostrano quanto la conoscenza dei profili finanziari sia necessaria per lo studio dell'amministrazione. Pur dedicata all'ordinamento italiano, l'analisi considera la derivazione europea di gran parte della disciplina e dà conto della complessità dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

Luisa Torchia (Università Roma Tre) ha individuato l'originalità del volume nello studio della finanza pubblica come strumento di governance e fattore modellante del sistema amministrativo: l'indagine sposta l'attenzione dai temi classici della disponibilità delle risorse e delle scelte sulla loro distribuzione, attraverso le quali si esercita il «potere della borsa», agli effetti delle regole che ne governano l'impiego. Tre i risultati di maggior rilievo. Il primo è che tali regole non sono un mero far di conto, né semplici leve premiali o repressive, ma elementi di un sistema dinamico che incide sui diritti, definendone il perimetro e le modalità di esercizio ben oltre la formula dei «diritti finanziariamente condizionati». Il secondo attiene alla distinzione tra finanza pubblica e privata: nell'impresa la gestione finanziaria attua una strategia definita a monte, mentre nel settore pubblico spesso ne tiene luogo o la indirizza. Lo mostra il debito che, come sosteneva Hamilton, può rafforzare la coesione di una comunità politica: è quanto avvenuto con l'indebitamento comune europeo destinato ai Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR). Il terzo risultato è che la capacità modellante della finanza, assai incisiva nelle relazioni tra i poteri - si pensi al Parlamento ridotto alla legge di bilancio «delle due notti» - e tra i livelli di governo, resta più limitata sull'attività concreta delle amministrazioni, che richiederebbe un lavoro minuto di definizione degli incentivi e di verifica del loro funzionamento. Le stesse semplificazioni del PNRR si sono tradotte soprattutto in tagli di tempi e di rimedi, più che in una reingegnerizzazione

dell'attività. Ne danno conto i saggi della quinta parte del volume, dedicati agli esiti delle riforme del settore pubblico.

Secondo Francesco Bilancia (Sapienza Università di Roma), il volume è paradigmatico della fase attuale perché restituisce una trasformazione strutturale dell'ordinamento giuspubblicistico, indotta dall'integrazione economica e monetaria e ancora poco avvertita. Dai saggi emergono alcune linee comuni: l'analisi critica del nuovo Patto di stabilità e crescita e dei suoi riflessi sull'ordinamento interno; la c.d. *authority migration*, ossia lo spostamento di poteri decisionali dalle autonomie al centro e dal Parlamento al governo; la capacità della soft law di indurre la conformazione degli Stati. Soprattutto, le norme tecniche non si limitano più a essere recepite da quelle giuridiche, ma ne invadono i contenuti, conferendo al diritto pubblico un altissimo tasso di tecnicismo. In questa prospettiva, la finanza pubblica opera come un sistema di funzioni che ridistribuisce le competenze tra i poteri e riqualifica i contenuti normativi. Poiché le sole forme legali non sono più in grado di spiegare le trasformazioni dell'ordinamento, occorre rovesciare il percorso analitico e, come insegnava Giannini, partire dalle funzioni: è quanto fa il volume. Due sono le conseguenze. In primo luogo, non si può più studiare il diritto pubblico senza misurarsi con il linguaggio della finanza. In secondo luogo, cresce la distanza tra questo diritto e il discorso politico, come dimostra il dibattito sulla legge di bilancio, che trascura il Piano strutturale di bilancio di medio termine e l'indicatore della spesa primaria netta. Ne deriva, inoltre, un problema di intelligibilità delle scelte pubbliche per i cittadini.

Alla prospettiva giuridica, Emma Galli (Sapienza Università di Roma) ha affiancato quella dell'economia pubblica, ravvisando un primo pregio del volume nel dialogo tra discipline che esso sollecita: un dialogo tanto più necessario in quanto linguaggi e tecnicismi, propri della finanza come del diritto, continuano a dividerle. L'espansione delle regole finanziarie è un fenomeno di lungo periodo, non riconducibile alle sole crisi recenti. Gli studi di *law and economics* e *public choice* mostrano come le regole di bilancio siano endogene al funzionamento dell'economia e contribuiscano ad allineare gli incentivi di amministrazioni e decisori politici in condizioni di scarsità delle risorse. Al quadro delle regole macroeconomiche si aggiungono altri «tasselli»: la valutazione della performance, la trasparenza amministrativa e finanziaria, le politiche basate sull'evidenza. Così, la riforma del processo di analisi e valutazione della spesa prevista dal PNRR si salda con la nuova governance economica europea, che assume la spesa primaria netta come parametro della traiettoria di finanza pubblica, e richiede amministrazioni capaci di utilizzare i dati, con evidenti ricadute sulla formazione del personale. Allo stesso disegno appartengono l'inclusione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) nel ciclo di bilancio e la riforma della contabilità in senso economico-patrimoniale (accrual), che valorizza il patrimonio pubblico - una scuola, una strada, un ospedale - per la sua capacità di generare il c.d. valore pubblico. Sullo sfondo, le transizioni digitale ed ecologica e l'invecchiamento della popolazione impongono di ripensare tanto il patto sociale quanto il patto fiscale tra i livelli di governo.

Guido Rivosecchi (Università di Padova) ha evidenziato come la ricerca assuma la finanza quale variabile «formante» non solo dei sistemi amministrativi, ma dell'intero sistema costituzionale dei poteri e dei diritti, e ne ha colto il filo conduttore nel primato del diritto dell'Unione europea, ormai costituzionalizzato nelle norme sul governo dei conti pubblici. La riflessione si è concentrata sui diritti costituzionali e sulle autonomie territoriali. Quanto ai diritti, la finanza produce un duplice effetto. Da un lato, le condizionalità europee promuovono lo Stato di diritto, la tutela dell'ambiente e i diritti sociali proprio là dove le competenze dell'Unione sono più deboli; al contempo, però, possono accentuare le asimmetrie tra gli Stati. Manca inoltre, a livello europeo, una garanzia analoga a quella dei livelli essenziali delle prestazioni e, soprattutto, un meccanismo di solidarietà fiscale: il «momento hamiltoniano» si è avuto sul piano della spesa, non su quello del potere impositivo.

Dall'altro lato, dopo il Trattato di Maastricht la giurisprudenza costituzionale ha spostato il bilanciamento verso gli equilibri di bilancio, pur riconoscendo un nucleo incomprimibile dei diritti, cui corrisponde una spesa costituzionalmente necessaria. Quanto agli enti territoriali, la finanza ne condiziona la stessa autonomia politica: le entrate restano in larga misura derivate e l'art. 119 Cost. attende piena attuazione, mentre il PNRR ha conosciuto un «paradosso dell'accentramento». In questo quadro, la Corte costituzionale ha valorizzato il bilancio come «bene pubblico», presidiato dai controlli della Corte dei conti. L'esigenza, in conclusione, è di contemperare vincoli di bilancio e condizionalità con il nesso tra potere e responsabilità, affinché i cittadini possano sapere a chi imputare le scelte allocative.

Nelle conclusioni, Elisa D'Alterio si è soffermata sul significato di «incidenza», che sintetizza il rapporto tra regole di finanza pubblica e amministrazione: un rapporto che comprende non solo le condizionalità in senso tecnico, ma ogni forma di condizionamento, orientamento e direzione. Il tema è stato a lungo studiato, ma secondo declinazioni diverse: Giannini, nel suo manuale, trattava la finanza tra i «mezzi» dell'agire amministrativo; Cassese, nel 1973, ne individuava una «funzione orientatrice» esercitata attraverso la spesa. Con l'integrazione europea, e soprattutto con il dispositivo per la ripresa e la resilienza, le condizionalità finanziarie sono divenute l'ossatura di un intero strumento. In questo contesto, la Commissione europea ha assunto un ruolo di eterodirezione a monte, orientando talora gli stessi contenuti della normativa nazionale, come è avvenuto con il codice dei contratti pubblici del 2023. Ne derivano due considerazioni. Dal punto di vista dell'Unione europea, la finanza è uno strumento di integrazione formidabile, capace di standardizzare processi e procedure più di quanto sia avvenuto, ad esempio, attraverso la concorrenza. Dal punto di vista del diritto amministrativo, la disciplina finanziaria è divenuta la sede principale della ponderazione tra grandi interessi pubblici, come mostrano il rapporto tra sviluppo energetico e tutela del paesaggio, ridisegnato da Next Generation EU e REPowerEU, o, più di recente, il settore della difesa, con ReArm Europe. A questi sviluppi sarà dedicato il secondo volume della collana dell'Osservatorio.

CATERINA COSSIGA