

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) è considerato il dicastero chiave del nostro sistema amministrativo. Ma qual è l'esatta capacità del MEF di incidere sull'azione dei pubblici poteri in un contesto caratterizzato dalla disaggregazione dello Stato? Come vengono soddisfatte le esigenze sistemiche di sostegno della pluralità e di coesione della complessità poste, verso l'alto, dal processo di integrazione europea e, verso il basso, dall'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta agli enti territoriali? Il volume ha l'obiettivo di ricostruire il ruolo – o i ruoli – che il MEF oggi riveste nel sistema multilivello di governo della finanza pubblica. Lo studio delle funzioni amministrative di cui è titolare il dicastero è operato per macroaree: la politica economica e finanziaria; la politica di bilancio e la verifica degli andamenti di finanza pubblica; la politica fiscale e la *governance* delle agenzie fiscali. Lo studio segue un approccio metodologico di tipo induttivo. Le funzioni sono ricostruite a partire dagli eterogenei strumenti (procedimenti amministrativi *in primis*, ma anche moduli organizzativi e prassi applicative) predisposti per il loro esercizio, in modo da collocare l'amministrazione finanziaria dello Stato nella corretta dimensione non solo giuridica, ma anche politica ed economica.

**Valerio Bontempi** è assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso la LUISS Guido Carli. È dottore di ricerca in Governo e Istituzioni presso l'Università degli Studi Roma Tre, dove insegna Analisi economica del diritto. È stato *Research Assistant* presso la Scuola IMT Alti Studi Lucca e *Visiting Researcher* presso il *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg.

 **FrancoAngeli**  
La passione per le conoscenze

€ 39,00 (U)

ISBN 978-88-351-4584-4



9 788835 145844



1590.40 V. Bontempi L'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA DELLO STATO



**Valerio Bontempi**

# L'amministrazione finanziaria dello Stato

La gestione della finanza pubblica  
in un sistema di governo multilivello

FRANCOANGELI

**SDP**  
Studi di  
Diritto Pubblico

# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

## COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tinoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Valerio Bontempi**

# **L'amministrazione finanziaria dello Stato**

La gestione della finanza pubblica  
in un sistema di governo multilivello

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Studi di

**Diritto Pubblico**

Il presente volume è stato realizzato tramite il finanziamento del Ministero dell'Università e della Ricerca nell'ambito del bando PRIN 2020 pubblicato con D.D. n. 1628 del 16-10-2020 e si inquadra all'interno del PRIN 2020 RE.S.T.O.R.E. – *Recovering the State Towards a Reformed Economy* – di cui è *Principal Investigator* il professore Aldo Sandulli.

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa

Anno

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

2022 2023 2024 2025 2026 2027 2028 2029 2030 2031

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali ([www.clearedi.org](http://www.clearedi.org); e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org)).

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese.

*The Treasury is not only the head of the civil service in name,  
but it stands for the prestige of the whole body;  
and no bureaucracy can be efficient  
unless it is subject to the hourly castigation  
of a formidable Treasury.*

J.M. KEYNES\*

\* J.M. KEYNES, *Il Tesoro*, Roma, Fondazione Ugo La Malfa, 2018, p. 48.



## INDICE

<b>Premessa</b>	pag. 11
<b>1. Le alterne vicende storiche dell'amministrazione finanziaria e la sua attuale configurazione</b>	» 19
1. La nascita e il consolidamento dell'amministrazione finanziaria nella seconda metà del XIX secolo	» 19
2. L'opera destefaniana di «restaurazione finanziaria» in epoca fascista	» 26
3. La scissione in quattro dicasteri nel periodo repubblicano e i successivi (falliti) tentativi di riforma	» 30
4. La ritrovata unità negli anni Novanta: la c.d. riforma Basanini del 1999 e la nascita del MEF	» 38
5. Obiettivi, metodo e delimitazione dell'indagine	» 45
<b>2. La politica economica e finanziaria</b>	» 51
1. Premessa	» 51
2. Dalla (fallita) programmazione economica generale alla programmazione economico-finanziaria: l'incidenza progressiva dell'ordinamento europeo	» 54
2.1. Le caratteristiche strutturali e funzionali del procedimento composto e a più passaggi della programmazione	» 62
2.2. L'oggetto e il grado di efficacia dei documenti di programmazione	» 70
2.3. La titolarità condivisa ( <i>rectius</i> commista) della funzione programmatoria	» 75



3. Gli obiettivi di un emittente sovrano nella gestione del debito pubblico	pag. 81
3.1. La specificità del caso italiano: l'aggravio gestionale correlato a un debito elevato	» 85
3.2. L'emissione di nuovi titoli di Stato e la gestione dei titoli in circolazione: il ricorso a operazioni in strumenti derivati	» 88
3.3. Il Tesoro tra agenzie di <i>rating</i> e rete globale dei <i>Debt Management Offices</i>	» 92
4. Le funzioni (residuali) di vigilanza sul sistema finanziario	» 96
4.1. La regia dietro la gestione delle crisi bancarie: la funzione «connettiva» del Tesoro	» 101
4.2. La vigilanza sulle fondazioni di origine bancaria: una riforma incompiuta	» 106
5. La gestione esternalizzata dei fondi a sostegno di famiglie e imprese	» 112
6. La valorizzazione ( <i>rectius</i> dismissione) del patrimonio pubblico immobiliare mediante fondi di investimento	» 116
7. Le società a partecipazione statale: le dimensioni del fenomeno	» 121
7.1. Gestione delle partecipazioni statali ed esercizio dei diritti dell'azionista: una occasione mancata	» 126
7.2. La privatizzazione sostanziale (o dismissione) delle partecipazioni statali: un fenomeno in controtendenza?	» 131
<b>3. La politica di bilancio e la verifica degli andamenti di finanza pubblica</b>	» 139
1. Premessa	» 139
2. La stretta europea alle politiche nazionali di bilancio: dal Trattato di Maastricht del 1992 al <i>Fiscal Compact</i> del 2012	» 141
2.1. I vincoli europei riflessi nell'ordinamento nazionale: la revisione costituzionale del 2012	» 146
3. Il ciclo di bilancio: il controllo e l'intervento dell'Unione europea sulla manovra finanziaria	» 152
4. La «fuga di decisioni» in materia di bilancio dallo Stato verso l'Unione europea	» 155
5. La c.d. bollinatura, ovvero la verifica della compatibilità finanziaria dei provvedimenti normativi	» 158

5.1. L'evoluzione della disciplina dalle origini ottocentesche ad oggi	pag. 161
5.2. Il subprocedimento di c.d. bollinatura e gli effetti derivanti dall'apposizione del «bollino»	» 164
5.3. La nuova funzione della c.d. bollinatura: la tutela della finanza pubblica nazionale in prospettiva europea	» 169
6. I controlli statali sull'uso delle risorse pubbliche in bilico tra integrazione europea e decentramento amministrativo	» 171
6.1. I controlli di regolarità amministrativa e contabile sulle amministrazioni statali...	» 173
6.2. ( <i>segue</i> ) ...e sulle amministrazioni locali	» 179
7. Il difficile bilanciamento tra l'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali e il coordinamento statale della finanza pubblica	» 184
<b>4. La politica fiscale e la <i>governance</i> delle agenzie fiscali</b>	» 189
1. Premessa	» 189
2. Il sistema fiscale italiano a carattere federale: l'autonomia finanziaria di entrata degli enti territoriali	» 193
3. Le politiche fiscali nazionali: ancora una «fuga di decisioni» dallo Stato verso l'Unione europea	» 199
4. Le agenzie fiscali: una natura giuridica controversa	» 208
5. La <i>governance</i> : i rapporti tra il Ministro e le agenzie fiscali	» 214
6. «Amministrazione algoritmica»: il caso dell'Agenzia delle entrate tra riduzione del <i>tax gap</i> e miglioramento della <i>tax compliance</i>	» 217
<b>5. L'amministrazione finanziaria dello Stato nel sistema multilivello di governo</b>	» 225
1. La ricomposizione del quadro a partire dallo studio delle funzioni amministrative	» 225
2. L'amministrazione finanziaria dello Stato tra unità esterna e differenziazione interna	» 228
3. Il MEF sull'asse orizzontale: la marginalità di Parlamento e Presidenza del Consiglio nel governo della finanza pubblica	» 233
4. Il MEF sull'asse verticale: la diaspora delle politiche economico-finanziarie, di bilancio e fiscali	» 239

5. Diritto europeo e finanziarizzazione dell'azione amministrativa: il «disequilibrio funzionale» tra economia e finanza pubblica	pag. 246
6. La tutela degli interessi finanziari nazionali: la rivisitazione (in chiave europea) di antiche funzioni amministrative	» 253
7. La tutela degli interessi finanziari europei e le nuove funzioni amministrative: il MEF tra PNRR e prospettive	» 256
<b>Bibliografia</b>	» 263