



E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica Amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 250*.

Il potere della borsa (c.d. *power of the purse*) rappresenta da sempre uno dei caratteri strutturali degli ordinamenti costituzionali. Difatti, sono le norme costituzionali sul bilancio pubblico che, attraverso le decisioni sulle entrate e sulle spese, garantiscono stabilità e funzionalità all'assetto costituzionale di una data comunità assicurando al contempo la piena realizzazione dei fini fondamentali. Più precisamente, il potere della borsa indica il potere del Parlamento di decidere sul prelievo fiscale e sulle spese da disporre. Il Volume "*Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*", edito da Il Mulino, 2021, di Elisa D'Alterio – professoressa ordinaria di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania – costituisce una importante novità nel dibattito della dottrina giuspubblicistica italiana relativo al potere della borsa, ponendosi come obiettivo primario quello di indagare il governo dei mezzi finanziari e il suo concreto atteggiarsi *nel complesso delle attività di definizione e messa punto delle scelte di finanziarie pubbliche* (pag. 11) e di come questo potere, nel corso degli anni, si sia costantemente evoluto a favore dell'amministrazione finanziaria e a danno della classe politica, via via sempre più incapace di rappresentare gli interessi generali della comunità e, quindi, di garantire efficaci politiche pubbliche. Il testo si pone in piena coerenza con il filone di ricerche intrapreso dall'Autrice sia in materia finanziaria sia in materia di bollinatura degli atti normativi da parte della Ragioneria generale dello Stato. Già dal titolo e, successivamente, dalla suggestiva introduzione è facilmente intuibile il *file rouge* che caratterizza l'intera ricerca: dare al lettore una visione completa sull'evoluzione del *modus operandi* della pubblica amministrazione nel governare i mezzi finanziari. Il governo dei mezzi finanziari, nel corso dell'introduzione, viene dall'A. identificato con la metafora del macchinista di un teatro, non visibile al pubblico spettatore, che opera dietro le quinte e ne fa il "*la pluie et la beau temps*" (p. 9). Allo stesso modo, l'Amministrazione finanziaria rappresenta, secondo l'Autrice, il macchinista che opera ed esercita il suo potere alle spalle, dietro le quinte del potere.

L'opera, frutto di uno studio intenso e ricco di spunti di riflessioni, si propone l'obiettivo di enucleare una pista di ricerca innovativa che si pone al centro tra la funzione di indirizzo

* Contributo sottoposto a *peer review*.

politico finanziario da un lato e, dall'altro, la gestione delle risorse pubbliche; Elisa D'Alterio, più specificamente, tratteggia la natura del governo dei mezzi finanziari secondo una prospettiva che esprime la natura tutta sostanziale dell'esercizio del potere della borsa, da cui deriva la responsabilità politico-finanziaria del Governo e ne approfondisce, in modo tanto sistemico quanto approfondito, le tendenze che hanno plasmato il medesimo potere a favore, per riprendere la metafora utilizzata, del *machiniste*.

Fatta questa doverosa premessa circa le coordinate essenziali del testo qui recensito, si passi ora all'analisi delle parti che compongono il saggio. Il testo è articolato in tre parti: la prima parte descrive i soggetti che intervengono nel governo dei mezzi finanziari; una seconda parte descrive gli strumenti attraverso i quali si esercita questo potere; la terza parte risulta essere contesto ed evoluzione dell'ordinamento; ultima parte di sintesi delle disfunzioni in cui l'Autrice evidenzia le prospettive future del Governo dei mezzi finanziari, seguite da una conclusione di riflessione finale.

Come brevemente anticipato, nella prima parte della monografia l'Autrice prende in esame lo studio degli attori e delle Istituzioni, prima fra tutte la Ragioneria generale dello Stato, che in maniera effettiva esercitano un ruolo preminente nelle scelte finanziaria pubbliche. Sebbene le vicende legate alla decisione sulle scelte finanziaria siano caratterizzate da un forte intreccio tra poteri e da un consistente meccanismo di *checks and balances* che ne garantiscono l'equilibrio, l'amministrazione finanziaria svolge un ruolo via via sempre più significativo e incisivo che Elisa D'Alterio, nel corso dell'analisi, mette in stretta correlazione con la «progressiva perdita di direzione e controllo da parte dei corpi politici» (p. 27) e con il crescente ampliamento del *know how* dell'amministrazione finanziaria. L'Autrice, mettendo in risalto un pregioso studio di Sabino Cassese sul tema, evidenzia come i corpi tecnici tendano sempre più, nell'esercizio delle loro funzioni, ad affermare i propri interessi e acquisire il controllo dell'indirizzo politico. Emerge, dalla lettura della prima parte del saggio, tutto il tema relativo al rapporto tra politica e amministrazione, che Elisa D'Alterio tratteggia primariamente sotto il profilo dell'evoluzione dei poteri della Ragioneria Generale dello Stato e cui dedica due capitoli. Il primo capitolo delinea il carattere centrale di questa particolare amministrazione, altamente specializzata quasi come si trattasse di una sorta di organismo vivente al quale sono attribuite non solo funzioni di controllo e gestione delle risorse pubbliche ma, anche e soprattutto, di forte influenza sulla formazione delle politiche pubbliche (che produce, per il tramite delle sue strutture periferiche, una “ragnatela” che tiene “sotto controllo” tutto lo Stato ordinamento). Definita dall'A. come “tecnostuttura” altamente specializzata e autorevole, nel corso del capitolo vengono riportate numerose testimonianze che ne provano, oltre al prestigio, il potere di cui gode la Rgs già a partire dalla sua istituzione, avvenuta nel 1868 con la c.d. legge Cambrey-Digny. Potere che deriva, *in primis*, come ricordato, dall'alta competenza e, *in secundis*, dal famoso rituale rappresentato dalla c.d. “bollinatura”, che oltre a delineare una visione “tesoro-centrica”, permette alla Rgs il potere di dire “NO” essendo la bollinatura quell'atto dichiarativo di verifica della copertura finanziaria degli atti (per un approfondimento v. “E. D'Alterio, *La “bollinatura” della Ragioneria generale dello Stato*, Editoriale Scientifica, 2017). Tale potere conduce Elisa D'Alterio a definire la Rgs come “la voce del potere”, riportando una importante testimonianza

di De Stefani in cui Mussolini, riferendosi a De Bellis lo definisce come “*al di sopra di tutti, fanatico e irraggiungibile*” (p. 30), come prova del fatto che si trattasse di una figura carismatica, altamente competente e in grado di opporsi, con valutazioni tecnico-obiettivo, a scelte politiche finanziariamente non sostenibili. Un capitolo di questa prima parte del saggio approfondisce diacronicamente l’evoluzione delle funzioni della Ragioneria Generale dello Stato. L’Autrice, con un approccio storico, delinea le fasi evolutive della Rgs e ne evidenzia rispettivamente quattro: *i*) una prima fase originaria, che va dal 1869 al 1923, in cui la Ragioneria assume una funzione squisitamente conoscitivo-informativa; *ii*) una seconda, che prende avvio dalla riforma de Stefani, che imprime a questo organo un rilievo direttivo, definita come “*orientatrice con il metodo della spesa*” con il precipuo obiettivo di garantire il rispetto del principio di copertura finanziaria; *iii*) una terza fase, coincidente con promulgazione della L. 1037 del 1939, che inaugura una nuova stagione per la Rgs dotandola di specifici poteri di controllo esercitabili, in totale autonomia funzionale, *ex post* per la verifica della regolarità e proficuità della spesa; *iv*) una quarta fase segnata dall’avvio della costituzionalizzazione del principio di copertura finanziaria, seguita dalla c.d. riforma Amato del 1988. Quest’ultima fase ci appare meritoria di riflessioni ulteriori in quanto segna per la Rgs una sorta di «nuovo inizio» tra nuove funzioni, periodo di crisi segnato dal c.d. periodo del “governo spartitorio dell’economia” e processo di integrazione europea, che a partire dai vincoli derivanti prima dal Trattato di Maastricht e poi dal Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea forniscono alla Ragioneria, e più in generale al MEF, una fisionomia europeista. Le novità più importanti, in una dimensione sovranazionale, riguardanti la Rgs che permettono di coglierne le linee evolutive rispetto al passato e che ci pare opportuno sottolineare sono principalmente due: la prima riguardante la verifica e il controllo della relazione tecnica su ogni proposta di spesa e la seconda relativa alla verifica del Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef), divenuto, successivamente nel 2011, DEF. L’attività della Ragioneria diviene così centrale, se non indispensabile, nella predisposizione di questo importante documento, nato con la convinzione che fosse fondamentale un testo che, anticipando la sessione di bilancio, mettesse a confronto gli andamenti tendenziali e programmatici di finanza pubblica dei vari Stati membri al fine di coordinare la programmazione del Bilancio con le richieste dell’Unione. In attuazione ai principi stabiliti dall’Unione si sviluppa, in seno alla Rgs, un *expertise* in grado di influenzare le scelte di politica economica del Governo. Ciò che emerge in modo molto analitico dalla lettura del saggio è che oggi i compiti della Ragioneria appaiono essere non solo più incisivi, ma anche maggiormente analitici e rigorosi rispetto al passato. Vuoi per il coinvolgimento diretto nella procedura legislativa, vuoi soprattutto per le richieste di analisi provenienti dall’Unione, la Rgs ha sia acquisito maggiori competenze tecnico-informatiche sia irrobustito il proprio bagaglio di competenze (si rimanda al testo per gli opportuni approfondimenti) e la propria capacità di controllo, tanto da essere definita da Elisa D’Alterio come produttrice di «certezza finanziaria», che «si traduce in una funzione di tutela della finanza pubblica, con rilevanza ultrastatale» (p. 48). L’analisi della prima parte viene portata a termine dall’Autrice con una serie di riflessioni circa l’evoluzione dell’Amministrazione finanziaria in rapporto alla crisi pandemica. Qui l’A. si interroga, dopo una breve necessaria disamina sulle misure adottate sia

dal Governo che dall'Unione, se e in che misura la crisi pandemica possa avere un effetto sui poteri dell'amministrazione finanziaria statale. In particolare, D'Alterio rileva che in effetti la Legge di Bilancio del 2021 attribuisce al MEF alcuni poteri inediti, tra cui l'istituzione di una unità di missione con il compito di coordinare, raccordare e sostenere il processo di attuazione del programma *Next Generation EU*, ma, allo stesso tempo lascia aperte, con l'obiettivo di stimolare ulteriori riflessioni, alcune questioni centrali circa la realizzazione e gestione delle politiche mobilitate dalla Commissione europea.

Nella seconda parte del saggio in cui si articola il volume, l'Autrice si sofferma sulle diverse attività del Governo della finanza pubblica e sui relativi strumenti attraverso i quali l'Amministrazione finanziaria esercita la propria influenza sull'indirizzo politico. Dopo avere chiarito, in modo limpido e lineare, la differenza tra governo e gestione dei mezzi finanziari, Elisa D'Alterio passa in rassegna i più importanti meccanismi di governo della leva finanziaria, soffermandosi sulle ragioni per cui, nel corso del tempo, hanno acquisito una importanza rilevante. Ampio spazio è dedicato all'analisi del bilancio nella nuova costituzione economia, in cui l'A., richiamando autorevole dottrina (tra cui si rileva De Ioanna, Vegas e Degni) ne constata la natura strumentale alla definizione e attuazione delle politiche pubbliche. Allo stesso modo, la studiosa rileva come l'evoluzione del processo di integrazione europea e le relative modifiche del quadro normativo nazionale abbiano reso il bilancio, sì un mezzo, ma anche, e soprattutto, «il principale ambito di attuazione di un complesso assetto di limiti, regolati a livello europeo e nazionale» (p. 71). Definizione quest'ultima condivisibile e perfettamente in linea con la ricerca condotta dall'Autrice, la quale permette di cogliere appieno un aspetto centrale della seconda parte dell'opera: la primazia dei mezzi finanziari sui fini. Primazia, che nel corso della seconda parte della ricerca, viene approfondita attraverso l'analisi teorica delle varie riforme (tra cui quella relativa alla *spending review*) che hanno provato a razionalizzare, con scarsi risultati, la spesa pubblica del nostro Paese. Appare molto chiara, dunque, la linea di ricerca operata dall'Autrice: da un lato la mancanza di visione strategica e la perdita del “senso politico” delle riforme e, dall'altro, la mera operazione finanziaria delle riforme hanno condotto a un accrescimento delle Amministrazioni (a danno di Governo e Parlamento) con evidenti effetti negativi sulla qualità delle riforme che non hanno centrato gli obiettivi sperati. L'indagine prosegue con l'analisi delle tendenze attualmente in atto: il riferimento è, in particolare, ai vari meccanismi e pratiche «che hanno la capacità di modellare alcuni caratteri delle politiche pubbliche e di ambiti rilevanti» (p. 92). In questo senso, Elisa D'Alterio si sofferma su due importanti attività: la verifica delle relazioni tecniche e la già citata bollinatura della Rgs, che testimoniano il forte peso esercitato dall'Amministrazione sul Governo dei mezzi finanziari e sulla definizione delle scelte pubbliche. Le pagine finali della seconda parte del testo sono dedicate a due importanti ulteriori attività esercitate dall'Amministrazione finanziaria, e in particolare dalla Rgs, che incidono sul governo dei mezzi finanziari: *i*) l'attività normativa della Rgs esercitata attraverso l'emanazione di circolari, che possono incidere anche fino a innovare l'ordinamento; *ii*) i rapporti che la Ragioneria gestisce in senso orizzontale con le Amministrazioni ministeriale e, in verticale, con gli enti territoriali.

La terza parte del libro si sofferma sull'analisi del governo dei mezzi finanziari in rapporto ai poteri pubblici e, più specificamente, sui fattori di contesto che hanno permesso, nel nostro ordinamento, lo sviluppo delle tendenze in atto volte ad accentrare in capo all'Amministrazione finanziaria un ruolo chiave nella definizione dell'indirizzo politico finanziario. A condivisibile giudizio dell'Autrice, un primo fattore è individuato nella mancanza di centralità del Parlamento e nella scarsa capacità di esercitare il proprio potere di controllo sulla pubblica amministrazione. Dopo avere rintracciato la storicità del problema citando una importante osservazione di Costantino Mortati del 1972, l'Autrice si sofferma sull'evoluzione della legislazione (in particolare il riferimento è alla legge costituzionale n.1 del 2012 e alla n.234/2012) che ha cercato, con scarsi risultati, di ridare smalto alle funzioni di controllo parlamentare sulla finanza pubblica e successivamente sui fattori che ne hanno minato ancor di più il raggio di azione. Il riferimento qui è alle *malpractice* del Governo sui maxiemendamenti con voto di fiducia, che hanno inciso sul ruolo delle Camere (e soprattutto delle commissioni Bilancio) al punto che «l'approvazione del bilancio [...] diventa un esercizio di stile, facendole perdere i caratteri di effettivo atto legislativo di indirizzo» (p. 148). L'Autrice, inoltre, denuncia il ridotto peso del Parlamento nella produzione della legislazione della spesa, evidenziando come il «crescente valore del principio di copertura ha riservato spazi sempre più ampi all'intervento dell'amministrazione finanziaria (e della Rgs), attraverso lo strumento della relazione tecnica» (p. 149). Un terzo elemento di freno è rappresentato dall'asimmetria informativa tra Parlamento e Governo, avendo quest'ultimo informazioni più precise e dettagliate che non consentono al Legislativo di stimolare processi di *accountability* che caratterizzano i moderni processi democratici. Strettamente connesso al problema dell'asimmetria informativa vi è quello della trasparenza del bilancio, che l'A., con una analisi tanto lucida quanto lineare, tratteggia sul piano del rapporto Parlamento-Governo. Lungo questo percorso di ricerca, la studiosa si interroga sull'effettivo ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel nostro ordinamento e sulla capacità di produrre stime autonome rispetto a quelle prodotte dall'apparato governativo, delineando quelli che sono i limiti rispetto al raggio di azione. L'Autrice, infatti, nota come vi sia una certa preoccupazione nei confronti dell'Upb sulla possibilità che questo organo possa assumere dei veri e propri poteri di controllo sull'operato del Governo e che, per questo, possa incidere sulle scelte di esclusiva competenza governativa.

Alla mancata centralità del Parlamento si aggiunge il peso crescente dei vincoli finanziari europei, i cui parametri finanziari hanno reso l'attività dell'Amministrazione finanziaria ancora più incisiva, non solo per quanto attiene alla identificazione delle coperture finanziarie, ma anche per ciò che riguarda la verifica degli andamenti di finanza pubblica monitorati a livello europeo. Infatti, l'Autrice, con un approccio squisitamente sociologico, sostiene come «la complessità – a maggior ragione a livello finanziario – allontana gli inesperti e rafforza il ruolo degli esperti, ossia della burocrazia professionale» (p. 156). Emerge, nel solco della linea di ricerca intrapresa da E. D'Alterio, tutta la complessità del ruolo chiave esercitato dall'Amministrazione finanziaria, in modo particolare dal MEF, in fase di programmazione economico-finanziaria e di identificazione degli effetti finanziari delle previsioni sui tre saldi.

La terza parte del saggio si conclude con delle analisi acute (e stimolanti ulteriori ricerche) su chi tutela meglio l'interesse pubblico generale da un lato e, dall'altro, sulla responsabilità finanziaria. Quanto al primo aspetto, l'A. riconosce un ruolo di tutela dell'Amministrazione finanziaria, che si attegga a divenire difensivo rispetto a determinate scelte politiche. Per quanto attiene, invece, ai profili di responsabilità finanziaria, Elisa D'Alterio, dopo avere messo ben a fuoco il modello teorico (secondo cui è l'organo di indirizzo politico a dovere rispondere per quanto stabilito nel bilancio), si chiede se, nella prassi, possa essere rintracciata una forma di responsabilità politico-finanziaria dell'Amministrazione. Dopo attenta analisi della giurisprudenza della Corte dei conti sul tema, la studiosa ritiene vi siano forme di contaminazione tra i meccanismi della responsabilità amministrativa e gli spazi della responsabilità politico-finanziaria, che porta a un processo di «evanescenza» della responsabilità. Sostiene l'A., difatti, «che si tratta di uno degli effetti giuridici più significativi derivanti dalla crescente interferenza tra ruoli dell'amministrazione e degli organi di indirizzo politico» (p. 186).

L'ultima parte del saggio è riservata a delle riflessioni conclusive, in cui la studiosa mette bene a fuoco tre questioni centrali: la prima se il governo dei mezzi finanziari nelle mani della pubblica amministrazione rappresenta una patologia; la seconda riflessione, incentrata sul rapporto tra tecnica delle procedure finanziarie e corpo politico, pone l'accento sulla compatibilità di una classe politica poco incline e sensibile agli aspetti finanziari con la complessità del nostro sistema istituzionale; la terza, infine, si incentra sulle disfunzioni derivanti dal cattivo funzionamento della nostra forma di governo e dei relativi rapporti tra Parlamento, Governo e Pubblica Amministrazione.

Sia consentito chiudere questa stimolante recensione attorno al bel volume di Elisa D'Alterio con una considerazione che, ad avviso dello scrivente, percorre un po' tutto il percorso di ricerca. Penso, nello specifico, alla discrasia tra Costituzione formale del governo dei mezzi finanziari e materiale: quella materiale, negli ultimi anni, ha sicuramente prevalso sulla Costituzione formale incentrata, come ben noto, nei rapporti tra Governo e Parlamento e declinata nella disciplina contabile. Attorno a questa considerazione, quali le prospettive future immaginabili? Non può essere certamente sottovalutato – forse per una visione un po' «romantica» – il rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo parlamentare nei confronti del Governo volto ad assicurare il buon funzionamento dei c.d. *checks and balance*, tali da far emergere quella responsabilità finanziaria (e politica) che dovrebbe essere al centro del ciclo di bilancio.

Rosario Strabone