

Giornale di diritto amministrativo

Bimestrale di legislazione, giurisprudenza,
prassi e opinioni

ISSN 1591-559X - ANNO XXIII - Direzione e redazione - Strada 1 Palazzo F6 - 20090 Milanofiori Assago (MI)

2/2017

► edicolaprofessionale.com/GDA

La legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo è ancora attuale?

La giustizia amministrativa nel 2017

L'inammissibilità dell'appello manifestamente prolisso

DIRETTORE SCIENTIFICO
Sabino Cassese

COMITATO SCIENTIFICO
Edoardo Chiti
Giulio Napolitano
Giulio Vesperini

COMITATO DI INDIRIZZO
Francesco Battini
Luigi Carbone
Luisa Torchia



LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

RACCOLTA SISTEMATICA DELLA DISCIPLINA, COMMENTATA
E ANNOTATA CON LA GIURISPRUDENZA

di Vincenzo Donativi

€ 100

Cod. 00215206

L'Opera costituisce una **raccolta sistematica** della complessa disciplina delle società a partecipazione pubblica. Le norme sono state **catalogate per materia** e **commentate**, alla luce delle principali questioni sollevate dalla prassi e al fine di fornire un supporto alla **soluzione dei problemi pratici** e alla **elaborazione degli atti amministrativi o delle deliberazioni**.

L'argomento è di grande **attualità**: da ultimo è stato approvato il «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175). Accanto a una serie di innovazioni di grande impatto, tuttavia, sono sopravvissute molte delle soluzioni originarie, travasate nel TUSPP o in molti casi conservate nel contesto delle fonti previgenti.

Il volume, frutto dell'esperienza ventennale dell'autore, esperto e studioso della materia, si rivolge ad amministratori, revisori e agli uffici interni delle p.a., agli amministratori, ai sindaci, ai revisori e agli uffici interni delle società partecipate, oltre che ai professionisti che svolgono attività di consulenza e assistenza in favore di tali soggetti.





EDITORIALE

LA LEGGE N. 241/1990 SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO È ANCORA ATTUALE?

di *Giulio Napolitano*

145

OPINIONI

**Giustizia
amministrativa**

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NEL 2017

Relazione di *Alessandro Pajno*

147

- Il doppio e delicato compito del Consiglio di Stato, di *Marco Cammelli*

163

- Sfiducia, fiducia e giurisdizione, di *Guido Corso*

164

- Buone notizie per la giustizia amministrativa, di *Giandomenico Falcon*

166

- La relazione del Presidente Pajno a confronto con i rapporti degli altri giudici amministrativi europei,
di *Barbara Marchetti*

168

- Lontano dal giuspositivismo: incertezza, sicurezza, fiducia, di *Luisa Torchia*

171

- Le nuove sfide della giustizia amministrativa, di *Aldo Travi*

173

Diritto pubblico

IL FUTURO DEL DIRITTO PUBBLICO

di *Sabino Cassese*

176

**Legge Madia
e decreti attuativi**

DELEGA LEGISLATIVA E PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE

di *Bernardo Giorgio Mattarella*

179

**Diritto
amministrativo**

QUALE CULTURA PER L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA?

di *Margherita Ramajoli*

187

ANALISI DELLA NORMATIVA

Legge di bilancio

LA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2017

Legge 11 dicembre 2016, n. 232

- Quando i tempi della politica condizionano la finanza, di *Rita Perez*

193

- Le misure per gli investimenti, di *Alessandra Villa*

197

- L'istruzione, di *Monica Cocconi*

200

- La salute, di *Martina Conticelli*

204

- Gli acquisti delle pubbliche amministrazioni nella legge di bilancio per il 2017, di *Luigi Fiorentino*

211

- La finanza locale per il 2017, di *Rita Perez*

216

GIURISPRUDENZA COMMENTATA

**Rapporti tra
Convenzione
e diritto UE**

OLTRE *BOSPHORUS*: AVOTINS E IL CONTROLLO CEDU SUGLI ATTI NAZIONALI IN FUNZIONE EUROPEA

Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 23 maggio 2016, ricorso n. 17502/07

commento di *Marco Pacini*

219

**Regolazione
sovrnazionale**

REGOLAZIONE SOVRANAZIONALE E TUTELA DEGLI INTERESSI DIFFUSI: GARANZIE

PROCEDURALI E VINCOLI TECNICO-SCIENTIFICI

Tribunale dell'Unione europea, Quinta camera, 15 dicembre 2016, causa T-177/13

commento di *Dario Bevilacqua*

227

**Sinteticità atti
processuali**

L'INAMMISSIBILITÀ DELL'APPELLO MANIFESTAMENTE PROLISSO

Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 novembre 2016, n. 4636

commento di *Antonio Cassatella*

237

**Legittimazione
ad agire**

LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE PER LA TUTELA DI INTERESSI COLLETTIVI

Consiglio di Stato, Sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303

commento di *Ornella Solina*

249

**Imposta di
soggiorno**

L'IMPOSTA DI SOGGIORNO: I GESTORI DELLE STRUTTURE RICETTIVE COME AGENTI

CONTABILI "DI FATTO"

T.A.R. Veneto, Sez. III, 17 ottobre 2016, n. 1141

commento di *Livia Mercati*

256

ITINERARI DELLA GIURISPRUDENZA

Agcm

I POTERI DI *COMPETITION ADVOCACY* DELL'AGCM EX ART. 21 *BIS*, L. N. 287/1990
a cura di *Giulia Dimitrio* e *Mario Filice*

262

RUBRICA

LE SOCIETÀ PUBBLICHE: SCRITTI RECENTI
di *Alfredo Moliterni*

273

INDICI

INDICE AUTORI, CRONOLOGICO E ANALITICO

276

I contributi pubblicati in questa Rivista sono sottoposti, in forma anonima, alla valutazione di "referees"

Hanno collaborato:

D. Bevilacqua	Professore associato abilitato di diritto amministrativo
M. Cammelli	Professore emerito di diritto amministrativo nell'Università di Bologna
M. Cocconi	Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Parma
M. Conticelli	Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»
G. Corso	già Professore ordinario nell'Università degli Studi «Roma Tre»
A. Cassatella	Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Trento
S. Cassese	Giudice emerito della Corte costituzionale
G. Dimitrio	Assegnista di ricerca nell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo
G. Falcon	Professore emerito di diritto amministrativo nell'Università di Trento
M. Filice	Dottorando di ricerca nell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo
L. Fiorentino	Vice Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri
B. Marchetti	Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Trento
B.G. Mattarella	Professore ordinario di diritto amministrativo nella «Luiss Guido Carli»
L. Mercati	Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Perugia
A. Moliterni	Assegnista di ricerca in diritto amministrativo nell'Università degli Studi «Roma Tre»
G. Napolitano	Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi «Roma Tre»
M. Pacini	Dottore di ricerca in organizzazione e funzionamento della p.a. nell'Università «Sapienza» di Roma
A. Pajno	Presidente del Consiglio di Stato
R. Perez	Ha insegnato istituzioni di diritto pubblico nell'Università «Sapienza» di Roma
M. Ramajoli	Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Milano Bicocca
O. Solina	Dottoranda di ricerca nell'Università degli Studi «Roma Tre»
L. Torchia	Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi «Roma Tre»
A. Travi	Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università Cattolica di Milano
A. Villa	Dottore di ricerca in Economia e Finanza dell'Unione europea

Legge di bilancio

La legge di bilancio per il 2017

LEGGE 11 DICEMBRE 2016, N. 232

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 - G.U. Serie Generale 21 dicembre 2016, n. 297 - Suppl. ord. n. 57

(Omissis)

Quando i tempi della politica condizionano la finanza

di Rita Perez

L'approvazione della legge di bilancio per il 2017 si è intrecciata con la crisi di governo. E il provvedimento legislativo approvato, pur connotato da rilevanti novità strutturali, presenta contenuti limitati dall'urgenza della politica.

Introduzione

La presentazione, alla Camera, del disegno di legge di bilancio per il 2017 e del bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 è avvenuta in un momento di grande tensione politica legata ai risultati del referendum costituzionale. La riforma, sulla quale il corpo elettorale è stato chiamato a votare il 4 dicembre 2016, prevedeva la soppressione del bicameralismo perfetto, con una riduzione del ruolo del Senato e il riordino della potestà legislativa dello Stato e delle regioni. E dai risultati del referendum dipendeva la "tenuta" del governo che aveva legato la sua vita all'esito della consultazione elettorale.

La mancata approvazione della riforma costituzionale ha indotto il Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, a presentare, il 6 dicembre 2016 le dimissioni del governo al Capo dello Stato che le ha congelate fino alla conclusione dell'iter legislativo della legge di bilancio, non ancora approvata dal Senato. Al fine di consentire, in tempi rapidi, la soluzione della crisi, il

disegno di legge di bilancio, con una procedura inedita, è stata presentato al Senato il 6 dicembre e approvato il giorno successivo nella versione licenziata dalla Camera, senza un dibattito e senza che si potessero aggiungere nuovi interventi o correggere e integrare quelli già votati.

Il disegno di legge di bilancio alla Camera...

Il disegno di legge di bilancio, organizzato, dapprima, in 105 articoli, era stato inviato alla Camera il 29 ottobre 2016, con un ritardo di 9 giorni rispetto alla scadenza dalla nuova legge di contabilità (riformata solo tre mesi prima e già violata) (1), per lasciare spazio all'approvazione del decreto fiscale (2). In seguito alle censure formulate dal Presidente della Commissione bilancio, tesoro e programmazione (3), il governo, il 2 novembre, aveva presentato uno stralcio del disegno di legge, organizzato in 19 articoli, il primo dei quali, contenente la manovra, era suddiviso in 638 commi che, dopo l'esame delle diverse

(1) La descrizione della procedura è stata fatta da C. Bergonzini, *La manovra economica lasciata a metà*, in "La Costituzione info" del 13 dicembre 2016.

(2) D.L. n. 193/2016, convertito in L. n. 225/2016.

(3) A.C. XVII legislatura, Discussioni. Nella seduta del 2 novembre 2016, 64 ss, il Presidente della Commissione ha informato

l'Aula che la Commissione ha considerato inammissibili, ai sensi dell'art. 120, comma 2 del Regolamento della Camera dei deputati, gli artt. 20, 62, 74 c.6, e da 11 a 35 e art. 76 del disegno di legge di bilancio presentato dal governo (A.C. 4127), in quanto estranei al provvedimento in discussione e ne ha proposto lo stralcio e la loro confluenza in autonomi disegni di legge.

commissioni in sede referente, era stato trasmesso all'Aula (4).

Tuttavia, senza attendere il completamento del dibattito, la maggioranza parlamentare ritenne opportuno chiudere la discussione alla Camera prima dello svolgimento del referendum. Così il disegno di legge di bilancio - sul quale il governo aveva posto la questione di fiducia - venne approvato alla Camera il 25 novembre 2016.

...e al Senato

Chiusa in anticipo la discussione alla Camera, l'intento del governo era di affidare al Senato l'integrazione degli aspetti della legge non discussi o di quelli discussi ma meritevoli di un maggiore approfondimento. Tra questi: la protezione antisismica degli edifici, gli interventi in tema di calamità naturali, alcuni provvedimenti legati alle autonomie territoriali che investivano i criteri di riparto tra Stato ed enti locali dei diversi fondi per i quali era stato individuato solo l'ammontare complessivo. Altro aspetto su cui il Senato sarebbe dovuto intervenire riguardava le clausole di salvaguardia da disattivare per il 2017 (5). Nel frattempo, la crisi bancaria che si andava profilando, mostrava la necessità che, nel corso dell'approvazione della legge di bilancio al Senato, si trattasse anche la questione Monte dei paschi di Siena, rimasta in sospeso per diversi mesi e per la quale, fallito il ricorso al mercato, si era reso necessario l'avvio di un intervento pubblico straordinario che avrebbe comportato un maggiore indebitamento pubblico (6). Poiché le vicende politiche hanno avuto, come si è visto, il sopravvento su quelle finanziarie, all'invio della legge al Senato il 6 dicembre 2016, non seguì l'approfondimento che era stato auspicato perché la legge, per consentire una rapida soluzione della crisi politica, è stata approvata il 7 dicembre, senza discussione. Anche al Senato, il governo ha posto sul testo la questione di fiducia, rendendo impossibile, non solo la determinazione dell'intervento finanziario a favore del Monte dei paschi di Siena, deciso, poi, dal Parlamento il 22 dicembre, nella misura di 5 mila miliardi, divenuti

più di 8 mila (a seguito della richiesta della Bce) (7), tra Natale e Capodanno, ma impedendo, anche, la discussione, altrettanto urgente, sull'Ilva di Taranto. Tema che non potrà non essere oggetto di particolari provvedimenti da adottare a metà anno.

La manovra

Detto delle vicende politiche che hanno influito sul disegno di legge - di cui va segnalata la rapidità nell'approvazione - va osservato che la legge presenta, rispetto al passato, novità rilevanti, dovute, principalmente, alla riforma della contabilità pubblica intervenuta nel 2016 (8). Tra queste, si segnala che la legge di bilancio non è più accompagnata, come in passato (cioè dal 1978), da un provvedimento legislativo contenente la manovra finanziaria perché, con le riforme introdotte dalla L. costituzionale n. 1/2012, seguite dalle disposizioni di cui alla L. n. 243/2012 (c.d. rinforzata per la maggioranza richiesta per la sua approvazione), con la legge di bilancio possono oggi essere adottate - e sono state adottate - norme di natura sostanziale (9).

In particolare, l'art. 15, L. n. 243/2012 (in attuazione della L. cost. n. 1/2012, modificativa dell'art. 81 cost.), ha disposto che la previsione della spesa sia contenuta in un'unica legge di bilancio, articolata in due sezioni. La prima sezione include disposizioni, a legislazione variata, che si svolgono nell'ambito di un triennio, il saldo netto da finanziare e il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, in termini di competenza e cassa, cui si aggiungono gli importi dei fondi speciali, norme in materia di entrata e di spesa e di contrasto all'evasione fiscale e misure eventualmente necessarie per correggere gli effetti finanziari sia di leggi, sia di sentenze definitive e norme volte a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica (10). La seconda sezione contiene le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e cassa, formulate a legislazione vigente, su base triennale, e le proposte di rimodulazione previste dalle leggi ordinarie. Nella seconda sezione sono anche pubblicati gli stati di previsione della

(4) L'esame in sede referente doveva svolgersi dal 9 al 22 novembre.

(5) G. Lo Conte, *La riforma della contabilità pubblica*, in questa *Rivista*, 2016, 6, 765 ss.

(6) La procedura prevede la presentazione al Parlamento di una relazione del governo che, di fronte a eventi straordinari, come una grave crisi finanziaria, chiede un maggiore indebitamento. Si veda "Il Sole 24 Ore" del 22, 27 e 28 dicembre 2016.

(7) Si veda Morya Longo su "Il Sole 24 Ore" del 28 dicembre 2016.

(8) La riforma del bilancio è stata commentata sul n. 6/2016 di questa *Rivista*.

(9) Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2016*, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, Roma, 2016.

(10) Considerando che la legge di stabilità per il 2016 ha eliminato, per i comuni, il rispetto del patto di stabilità interno. In generale, Ministero dell'economia e delle finanze, *Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019*, Roma, 2016.

spesa, distinti per ministeri e un quadro generale riassuntivo riferito al triennio.

Così, nella prima sezione della legge, sono assorbiti i contenuti della vecchia legge di stabilità, cioè la manovra finanziaria. Nella seconda, si rappresenta, come in passato, l'articolazione del bilancio in vista del suo esercizio (11) sui cui risultati - è stato notato - l'attenzione per il rispetto degli equilibri finanziari ha portato a un impoverimento dei controlli sulla gestione del bilancio, sempre più finalizzati a verificare la coerenza del quadro finanziario nazionale con le disposizioni europee (12).

Nella procedura prevista per la presentazione dei documenti che danno vita al ciclo di bilancio, vanno segnalate almeno tre novità: i nuovi contenuti del Documento di economia e finanza (Def), che dovrà presentare, a partire dal 2017, informazioni più dettagliate in merito alle previsioni triennali dei principali settori di spesa (come, ad esempio, la sanità); la nascita di un nuovo allegato al Def contenente gli Indicatori di benessere equo e sostenibile; la sperimentazione del "bilancio di genere" per una più completa valutazione delle norme su uomini e donne (13) accompagnata dall'introduzione, in base al D.Lgs. n. 93/2016 (di riordino della disciplina per la gestione di bilancio), del Cronoprogramma, o piano finanziario dei pagamenti, oggi obbligatorio per la formulazione delle previsioni di bilancio.

Con riferimento al bilancio di previsione, è confermato il divieto di utilizzare norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzativo e di introdurre interventi di natura localistica o micro settoriale, le c.d. leggi "mancia". Il divieto è stato previsto dalla legge n. 196/2009, ma ignorato dai precedenti governi. Tuttavia, dal 2017, il veto è riconducibile alla legge rinforzata (art. 15, comma 2), modificabile solo da disposizioni di pari forza, ed è auspicabile che per il governo, sarà più difficile superarlo (14).

Quanto alla struttura, la legge di bilancio si presenta organizzata in missioni e programmi e oggi, per effetto del D.Lgs. n. 90/2016 (di completamento della riforma del bilancio), anche in azioni. Le azioni - che sostituiranno i vecchi capitoli di spesa - sono aggregati di bilancio, sottostanti ai programmi di

spesa, in grado di rappresentare questi ultimi, in forma maggiormente analitica rispetto al passato (15).

Questa articolazione ha rafforzato il principio dell'affidamento di ciascun programma - che è votato dal Parlamento - a un unico centro di responsabilità amministrativa (art. 40, L. n. 196/2009).

Come in passato, la manovra, contenuta nell'art. 1, - suddivisa in 638 commi - è un testo di difficile lettura nel quale le norme dei diversi commi, per i quali non è previsto alcun titolo, richiamano la vigenza, la modifica o la soppressione di altri testi normativi, spesso senza indicazione della materia trattata. Ancora una volta, ci si domanda se sia accettabile che la legge più importante dell'ordinamento possa essere licenziata dalle Camere e inviata al Quirinale, ignorando ogni obbligo di trasparenza e di leggibilità.

Senza contare che desta più di una perplessità la prassi, seguita dal governo - e non da oggi - di porre sulla legge la questione di fiducia. Infatti, essendo il bilancio un provvedimento legislativo la cui approvazione annuale è obbligatoria in base alla Costituzione, la richiesta della fiducia impedisce al Parlamento l'esercizio della sua funzione costituzionale.

I contenuti della manovra

Quanto ai contenuti, la novità più rilevante del provvedimento riguarda il rispetto dell'equilibrio del bilancio tra entrate e spese, assicurato dallo Stato, e il divieto di ricorso al debito, entrambi introdotti con la nuova formulazione dell'art. 81 Cost. L'equilibrio tra entrate e spese è la traduzione del principio del pareggio di bilancio di cui al titolo della legge cost. n. 1/2012.

Secondo l'art. 81, il rispetto di questo equilibrio, con il conseguente divieto del ricorso all'indebitamento, è, peraltro, derogabile, sia considerando gli effetti del ciclo economico, sia, previa autorizzazione delle Camere, adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali, sentita la Commissione europea (comma 2 e art. 15, L. n. 243/2012). E in un testo costituzionale che

(11) In questa sezione dovrebbero essere iscritti anche i fondi speciali. Questi contengono fondi per alimentare la futura decisione legislativa e le sue variazioni. Su questo profilo, si veda anche A. Brancasi, *La Corte dei conti prende posizione sulla nuova legge di bilancio*, in *Riv. Corte conti*, 2015, 4-5, 85 ss.

(12) G. D'Auria, *I controlli*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, 5°, Milano, 2015, 558 ss.

(13) "Il sole 24 Ore" del 23 giugno 2016.

(14) Secondo il Ministro delle finanze Padoa-Schioppa, in caso di scostamenti, si potrebbe richiedere al governo e non al Ministero

dell'economia, di sospendere l'efficacia di quelle disposizioni. L'opinione è riportata da *Il Sole 24 ore* del 26 maggio 2016. R. Amato, *Gondole, birra, tartufi e bagarini. Riparte "l'assalto alla diligenza"*, in "Senza titolo" dell'8 novembre 2016.

(15) Le missioni sono 34 e i programmi 175. Da notare che le missioni possono essere anche interministeriali. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Missioni e programmi delle amministrazioni centrali dello Stato*, Roma, dicembre 2016 Circolare del Ministero economia e finanze, n. 30/2016 che fornisce indicazioni in merito ai D.Lgs. nn. 90 e 93.

richiede l'equilibrio tra entrate e spese e vieta il ricorso al debito, all'infuori del verificarsi di effetti determinati, l'equilibrio dovrebbe coincidere con il rispetto dei nuovi obiettivi europei, così come interpretati e attuati in base ai documenti di programma (16). Infatti, l'osservanza delle regole costituzionali è legata a obiettivi che non consistono nel semplice equilibrio tra entrate e spese, ma si fondano sull'adattamento del bilancio alle esigenze del ciclo (17).

Il principio è chiarissimo nell'art. 14, comma 1, L. n. 243/2012, nel quale si dispone che l'equilibrio del bilancio "corrisponde a un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di cui all'art. 3, comma 3". E questa disposizione comporta che l'obbligo di copertura possa considerarsi rispettato anche con un saldo negativo (nel rispetto del comma 2 dell'art. 81 Cost.), se corrispondente al verificarsi degli eventi indicati nella Costituzione e agli obiettivi programmatici. In tal caso, i saldi concordati con l'Unione europea sono sostituiti da altri saldi che tengono conto dei così detti eventi eccezionali in grado di consentire al governo uno scarto temporaneo dagli obiettivi europei (18). Il ricorso a questo scarto dovrà essere confermato, in base alla L. n. 243/2012, dalle "conseguenti deliberazioni parlamentari" con le quali ciascuna Camera, sentita la Commissione europea, autorizza, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti (art. 6, comma 3), lo scostamento presentato dal governo, e approva il piano di rientro. Si ha, in questo caso, un obiettivo programmatico, concordato in sede europea, e un obiettivo che, temporaneamente, si discosta dal primo, nel rispetto delle norme costituzionali.

Accanto a queste disposizioni sulla giustificazione del possibile deficit, restano ferme le tre modalità di copertura ritenute ammissibili in base alle norme precedenti (art. 17, L. n. 196/2009 corretta dalla L. n. 163/2013). E cioè: mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; mediante riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; mediante modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate.

Con riferimento al 2017, la manovra espansiva presentata nella legge di bilancio ha un valore di 27 miliardi di euro e poggia su tre pilastri: gli investimenti pubblici e privati, le pensioni e gli interventi per la famiglia (inclusi gli asili-nido e i provvedimenti per l'università). Questa manovra si aggancia alla presunta crescita del PIL, prevista dal governo in misura dell'1% per il 2017 (19) (ma contestata da Bruxelles), attribuibile sia al mancato aumento dell'IVA, sia alle misure a favore delle imprese.

Per giustificare il disavanzo per il 2017, pari al 2,3% del PIL, il governo ha osservato che la deroga rispetto ai vincoli comunitari - consistente nella possibilità di non conteggiare nel deficit alcune somme - si giustifica con la necessità di fare fronte alle spese eccezionali derivanti dalla ricostruzione delle zone terremotate e dall'accoglienza migranti.

Queste previsioni del governo hanno sollevato le perplessità dell'Ufficio parlamentare di bilancio. L'ufficio è intervenuto con una valutazione negativa, sia sulla previsione della crescita, presentata dal governo, pari all'1% del PIL, giudicata eccessiva, sia sull'intervento aggiuntivo (pari allo 0,4%) necessario per fare fronte agli eventi eccezionali. Tuttavia, malgrado la valutazione non positiva espressa sui conti, l'Ufficio non è riuscito a esercitare sul governo quella *moral suasion*, espressione del prestigio e della considerazione acquisiti, necessaria allo svolgimento della sua funzione, in assenza di un potere decisivo (20). Così, senza un adeguato dibattito parlamentare in materia (a parte le risoluzioni), il governo ha proseguito nel suo cammino, mostrando l'intenzione di ridurre il deficit solo dal prossimo triennio. Le misure indicate per ottenere questo risultato non sono, però, misure a effetto permanente, bensì *una tantum* e mostrano la persistenza di un deficit strutturale di bilancio (21).

Sulle previsioni del governo, è intervenuta anche la Commissione europea che ha ritenuto gli eventi eccezionali - sui quali si erano avute le delibere parlamentari ai sensi dell'art. 6, comma 3, L. n. 243/2012 - sovrastimati e, con una lettera inviata al governo italiano, ha richiesto interventi correttivi (cioè una riduzione) dello 0,2% (pari a 3,4

(16) Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti delle procedure di bilancio*, Roma, giugno 2015, 3 ss. spec. 7 ss.

(17) M. Luciani, *La riforma dell'articolo 81 della Costituzione*, relazione al Convegno su *L'evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività*, tenuto a Roma il 10 marzo 2016, in *Riv. Corte conti*, 2016, 3-4, 459 ss.

(18) E questa disposizione comporta che l'obbligo di copertura possa considerarsi rispettato anche con un saldo negativo (ai sensi

del comma 2 dell'art. 81 Cost.), se si sono verificati gli eventi indicati nella Costituzione.

(19) Secondo il fondo monetario internazionale, tuttavia, il PIL italiano crescerà soltanto dello 0,7% nel 2017 e dello 0,8% nel 2018.

(20) Requisiti su cui si fonda l'azione dei diversi uffici di bilancio o *fiscal council* previsti dall'UE, si veda R. Perez, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in questa *Rivista*, 2014, 2, 1 ss.

(21) Cioè di un deficit che è persistente, indipendentemente dalla congiuntura economica, nel senso che si avrebbe una sua permanenza anche in presenza di una diversa congiuntura.

miliardi di euro) per riportare il deficit al livello in precedenza concordato. Ciò richiederebbe una manovra correttiva nel 2017 o l'adozione di interventi di pari importo sul bilancio. In caso contrario, l'Italia rischia l'apertura di una procedura di infrazione. Su questo contrasto, non ancora appianato, si

intreccia il problema del debito che ha raggiunto il 133,7% del PIL e che dovrebbe iniziare a ridursi a partire dal 2018-2019 (22), senza che sia, peraltro, indicata - come invece richiesto dalla normativa internazionale - la percentuale annuale di tale riduzione.

Le misure per gli investimenti di Alessandra Villa

Le misure per gli investimenti rappresentano uno dei capitoli fondamentali della legge di bilancio 2017. Esse constano in una serie di incentivi sotto forma di benefici e sconti fiscali.

Introduzione

Le misure per gli investimenti contenute nella legge di bilancio 2017 si inseriscono a pieno titolo nell'ambito del progetto strategico "quarta rivoluzione industriale" la cui portata, rilevanza ed effetti assumono importanza internazionale.

A livello europeo, il Parlamento individua otto aree di intervento che riguardano gli investimenti industriali con particolare attenzione a quelli in ricerca e sviluppo, conoscenza e innovazione (1).

In ambito interno, le ultime novità sono state introdotte dalla legge di bilancio 2017 e si inseriscono lungo il solco tracciato da precedenti interventi normativi a sostegno dell'innovazione e dell'incremento degli investimenti pubblici (2).

In questo scritto si esaminano le novità che riguardano le start-up innovative (comma 66 ss.) (3), le piccole e medie imprese innovative (commi 66 ss.) (4), lo strumento agevolativo conosciuto

(22) F. Daveri, *Il domani della finanza pubblica è sempre meglio dell'oggi*, in *Lavoce.Info*, del 21 ottobre 2016.

(1) Si tratta del sostegno agli investimenti industriali con particolare attenzione a quelli in ricerca e sviluppo, conoscenza e innovazione; alla crescita dimensionale delle imprese; alla nuova imprenditorialità innovativa; all'adeguamento delle infrastrutture di rete; alla diffusione di competenze; alla finalizzazione delle risorse finanziarie. Un altro contenuto riguarda la definizione di protocolli condivisi a livello europeo per la sicurezza delle reti e la tutela della privacy. European Parliament, *Industry 4.0, Digitalisation for productivity and growth*, september 2015.

Di recente, in occasione delle manifestazioni, a Roma, per i Sessant'anni dei Trattati di Roma, specifiche sessioni tematiche, nel corso del Digital Day, il 23 marzo 2017, hanno riguardato: il recupero del ritardo europeo nello sviluppo dei supercalcolatori; la creazione di una piattaforma di coordinamento dei piani nazionali ("Eul4.0"); l'opportunità di sviluppo delle auto a guida autonoma. In tema di privacy si v. A. Longo, *Il piano "Industria 4.0 offre alle aziende una netta occasione per investire in innovazione. Più fosca la visione sulla cyber security"*, in *Lex 24*, 22 gennaio 2017.

(2) In prospettiva interna, la legge di bilancio 2017 rafforza le misure esistenti. Si tratta del decreto legge 179/2012, noto anche come "Decreto Crescita 2.0" cui si deve l'introduzione, nel nostro ordinamento, della nozione di start-up innovativa e, successivamente, del D.L. n. 76/2013 comunemente chiamato "Decreto del fare" cui si deve l'estensione alle piccole e medie imprese innovative dei benefici precedentemente concessi alle start-up. Si tratta, ancora, del D.L. n. 3/2015, chiamato "Fiscal compact" che ha normato in modo dettagliato le piccole, medie imprese innovative alle quali ha riconosciuto i benefici disegnati per le start-up innovative. Questi consistono nel prolungamento del termine per la riduzione delle perdite a meno di un terzo del capitale sociale; nella definizione di diverse categorie di quote con diversi diritti;

nella emissione di quote di risparmio; nella disapplicazione delle norme sulle società di comodo; nella possibilità di operazioni su quote o azioni proprie in funzione di piani di *stock options*; nell'esonerazione dell'imposta di bollo, del diritto di segreteria del registro delle imprese e dei diritti annuali delle Camere di Commercio. Nel contempo, sempre il "Fiscal compact" ha escluso le piccole medie imprese innovative da altri benefici (previsti per le start-up) riguardanti le misure di semplificazione per le assunzioni di personale e quelle in materia di lavoro e di fallimento.

(3) Le start-up innovative possono essere definite come nuove imprese che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di sviluppo, produzione o commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico.

(4) La definizione di "piccola e media impresa innovativa" adottata nel nostro ordinamento rinvia a quella contenuta nella Raccomandazione della Commissione relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, 6 maggio 2003, n. 2003/361/CE.

Si tratta di imprese che occupano meno di 250 persone; il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro (oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro). All'interno di detta categoria si annoverano anche le micro-imprese, piccole e medie imprese che, ai sensi del decreto 3/2015, non devono essere quotate su un mercato regolamentato, né essere iscritte come start-up innovative.

Invece, con riguardo all'individuazione del contenuto innovativo dell'impresa, è richiesta la presenza di due dei tre seguenti requisiti: 1) spesa in ricerca e sviluppo in misura uguale o superiore al 3 per cento del maggiore fra costo e valore totale della produzione, risultante dall'ultimo bilancio approvato e sono descritte nella nota integrativa; 2) impiego (in qualità di dipendenti o collaboratori a qualsiasi titolo) di dottori, dottorandi di ricerca o laureati che abbiano svolto almeno tre anni di ricerca certificata presso istituti