



EDITORIALE

| | |
|---|-----|
| IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DALLA PANDEMIA ALLA RESILIENZA di <i>Giulio Napolitano</i> | 145 |
|---|-----|

OPINIONI

| | | |
|-----------------------------|--|-----|
| Agenda 2020-2023 | L'AGENDA PER LA SEMPLIFICAZIONE 2020-2023 di <i>Giulio Vesperini</i> | 151 |
| Linee Guida AgID | LE LINEE GUIDA DELL'AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE di <i>Pietro Falletta</i> | 163 |

ANALISI DELLA NORMATIVA

| | | |
|--------------------------|---|-----|
| Legge di bilancio | Legge 30 dicembre 2020, n. 178 LA LEGGE DI BILANCIO 2021 E I CONDIZIONAMENTI EUROPEI E NAZIONALI di <i>Rita Perez</i> | 173 |
| | GLI ENTI LOCALI E LA LORO CONTABILITÀ di <i>Alessandra Villa</i> | 178 |
| | LO SVILUPPO E L'INNOVAZIONE di <i>Giorgio Mocavini</i> | 184 |
| | LE ASSUNZIONI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E I CONTRATTI PUBBLICI di <i>Maria Paola Monaco</i> | 190 |
| | LA SCUOLA E L'UNIVERSITÀ di <i>Monica Cocconi</i> | 196 |
| | IL PIANO DI RIPRESA E IL SUD di <i>Luigi Fiorentino</i> | 200 |
| | IL CONTENIMENTO DELLA SPESA SANITARIA di <i>Giustino Lo Conte</i> | 207 |

GIURISPRUDENZA COMMENTATA

| | | |
|---|---|-----|
| Iscrizione anagrafica | Corte costituzionale 31 luglio 2020, n. 186 L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA NELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 186 DEL 2020 di <i>Flavio Valerio Virzi</i> | 213 |
| Incentivi alle fonti rinnovabili | Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 11 settembre 2020, n. 18 IL CONTROLLO DEL GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI SUGLI INCENTIVI ALLE FONTI RINNOVABILI di <i>Lucia Anibaldi</i> | 221 |
| Autorizzazione paesaggistica | Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4765 L'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA: INAPPLICABILITÀ DEL SILENZIO ASSENSO "ENDOPROCEDIMENTALE" di <i>Francesca D'Angelo</i> | 231 |
| Collocamento a riposo d'ufficio | Cassazione Civile, Sez. lav., 9 giugno 2020, n. 11008 IL COLLOCAMENTO A RIPOSO D'UFFICIO DELLA DIRIGENZA MEDICA E LA PROSECUZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO di <i>Alessandro Boscati</i> | 240 |
| Silenzi e inerzia della pubblica amministrazione | T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 22 aprile 2020, n. 4333 L'INERZIA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: IL SILENZIO-INADEMPIMENTO E LE TUTELE RICONOSCIUTE AL TERZO di <i>Marianna Mazzearella</i> | 252 |

ITINERARI SULLA TRASFORMAZIONE DIGITALE

L'AVVIO DEGLI ITINERARI SULLA TRASFORMAZIONE DIGITALE

261

LA DEMOCRAZIA DIGITALE

di *Gianluca Sgueo*

262

INDICI

AUTORI, CRONOLOGICO E ANALITICO

269

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

Giornale di diritto amministrativo

Bimestrale di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni

EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia n. 97 - Edificio
B3 - 20142 Milano

INDIRIZZO INTERNET
www.edicolaprofessionale.com/GDA

DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

REDAZIONE

Francesco Cantisani, Ines Attorresi, Giuseppina Zanin

HANNO COLLABORATO

La rubrica Libri è a cura del Prof. Marco Macchia

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOMPOSIZIONE

Integra Software Services Pvt. Ltd.

STAMPA

L.E.G.O. S.p.A.
Viale dell'Industria, 2 - 36100
Vicenza

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze.

PUBBLICITÀ:



Wolters Kluwer

E-mail: advertising-it@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.it

Via dei Missaglia n. 97 - Edificio
B3 - 20142 Milano

Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 637
del 5 dicembre 1994

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in
abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27
febbraio 2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 Foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

Per informazioni in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati
scrivere o telefonare a:
telefono 02 82476.024 – telefax 02 82476.079

indirizzo e-mail: redazione.giornaledirittoamministrativo.ipsoa@wolterskluwer.com

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti hanno durata annuale e si intendono rinnovati in assenza di disdetta da comunicarsi a mezzo raccomandata A.R. da inviare a:
Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, entro 60 gg prima della data di scadenza per abbonamenti carta, entro 90 gg. prima della data di scadenza per abbonamenti digitali.
L'abbonamento cartaceo comprende nel prezzo di abbonamento l'estensione on line della rivista, consultabile all'indirizzo
www.edicolaprofessionale.com/GDA
L'abbonamento digitale è consultabile all'indirizzo
www.edicolaprofessionale.com/GDA

ITALIA

Abbonamento annuale cartaceo solare
(gennaio - dicembre) oppure 12 mesi rolling dalla data di sottoscrizione € 285
Abbonamento digitale 12 mesi rolling dalla data di sottoscrizione: 240 + Iva 4%

ESTERO

Abbonamento annuale cartaceo solare
(gennaio - dicembre) oppure 12 mesi rolling dalla data di sottoscrizione € 570
Abbonamento digitale 12 mesi rolling dalla data di sottoscrizione: € 240

MAGISTRATI E UDITORI GIUDIZIARI - Sconto del 20% sull'acquisto dell'abbonamento annuale alla rivista applicabile rivolgendosi alle Agenzie Wolters Kluwer (wolterskluwer.it/rete-di-vendita) o inviando l'ordine via posta a Wolters Kluwer Italia S.r.l., Via dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano o via fax al n. 02 82476799 o rivolgendosi al Servizio Informazioni Commerciali al n. 02 824761.
Nell'ordine di acquisto i magistrati dovranno allegare fotocopia del proprio tesserino identificativo attestante l'appartenenza alla magistratura.

MODALITÀ DI PAGAMENTO

Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a WKI S.r.l. Gestione incassi - Via dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano
oppure
Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l.

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc., scrivere o telefonare a:

WOLTERS KLUWER ITALIA Servizio Clienti
telefono 02 824761 – telefax 02 82476.799
e-mail servizio.clienti@wolterskluwer.com

Indicare nella causale del versamento il titolo della rivista e l'anno di abbonamento

Prezzo copia: € 50,00

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio Abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)", La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati e custoditi su database elettronici situati nel territorio nazionale e di Paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo (SEE), o paesi terzi che garantiscono un adeguato livello di protezione dei dati. Wolters Kluwer Italia S.r.l., in qualità di Titolare del trattamento, utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica potrebbero essere anche utilizzati ai fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli della presente vendita.

Lei ha il diritto di chiedere a Wolters Kluwer Italia S.r.l. l'accesso ai dati personali che La riguardano, nonché la rettifica, la cancellazione per violazione di legge, la limitazione o l'opposizione al loro trattamento ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali. Lei ha, inoltre, il diritto di revocare il consenso in qualsiasi momento, senza pregiudicare la liceità del trattamento basata sul consenso prestato prima della revoca, nonché di proporre reclamo all'Autorità Garante per il trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 77 del Regolamento UE 679/2016. L'elenco aggiornato dei responsabili e delle persone autorizzate al trattamento è consultabile presso la sede di Wolters Kluwer Italia S.r.l. - Via dei Missaglia, n. 97, Edificio B3 - 20142 Milano (MI).

Legge di bilancio

Legge 30 dicembre 2020, n. 178

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 - G.U. Serie Generale 30 dicembre 2020, n. 322, suppl. ord. n. 46)

(omissis)

La legge di bilancio 2021 e i condizionamenti europei e nazionali di Rita Perez

La discussione sul disegno di legge di bilancio per il 2021 è avvenuta alla fine di un anno nel corso del quale sono stati adottati diversi provvedimenti di carattere finanziario nazionali ed europei volti a erogare sussidi alle categorie di cittadini in difficoltà. Tra questi ultimi, in particolare, il *Recovery plan* che ha previsto consistenti aiuti finanziari all'Italia, ma la cui attuazione ha proceduto con estrema lentezza mostrando le incertezze e le incapacità del governo che hanno portato a una sua crisi. La legge di bilancio per il 2021 ha lasciato poco spazio a questi diversi provvedimenti finanziari che, una volta perfezionati, dovranno essere accolti al suo interno, mostrando la sua natura di legge dai contenuti aperti, anche se non va sottovalutata la presenza, al suo interno, di un embrionale disegno di politica finanziaria.

Introduzione

Non era mai successo che una legge di bilancio appena entrata in vigore dovesse essere riscritta nei successivi due mesi. Ma questo è quanto accaduto alla legge di bilancio per il 2020, a causa di una emergenza sanitaria mondiale che ha spinto il governo all'adozione di diversi interventi finanziari correttivi (1). Così, a seguito delle misure adottate per correggere la situazione sanitaria ed economica, il 2020 verrà ricordato come l'anno delle cinque manovre di bilancio dal momento che tra la legge di bilancio per il 2020, discussa e approvata nel dicembre 2019 (2), e quella approvata il 30 dicembre 2020 (bilancio per il 2021), si sono avuti ben cinque scostamenti di bilancio (3) e una conseguente crescita del *deficit* per il 2020, che dal 2,4 per cento, a seguito delle misure adottate (4),

ha raggiunto il tetto del 10,4 per cento rispetto al pil (5).

Le vicende ora ricordate, a seguito delle quali il governo aveva disposto la chiusura di quasi tutti gli esercizi commerciali (6) e adottato provvedimenti per venire incontro alle categorie più colpite dal *lockdown*, hanno dato luogo a delle vere e proprie manovre finanziarie (7), che accompagnano la legge di bilancio per il 2021.

La procedura

Il disegno di legge di bilancio per il 2021, formato da 248 articoli, è stato presentato alla Camera il 18 novembre 2020, con un mese di ritardo rispetto ai tempi (il 20 ottobre) previsti dalla normativa. Il disegno di legge presentava la manovra riferita al

(1) In generale, G. Vesperi, *Il diritto del Corona virus*, in questa Rivista, 2020, 3, 277 ss.; M. Gnes, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid*, in questa Rivista, 2020, 3, 282 ss.

(2) Commentata su questa Rivista, 2020, 2, 165 ss.

(3) Nei mesi di marzo, maggio, luglio, ottobre e novembre.

(4) Nel periodo immediatamente successivo al *lockdown*, il 17 marzo 2020, la prima misura prevista, il decreto "Cura Italia" (D.L. n. 18/2020 convertito dalla L. n. 27/2020), diretto al potenziamento del servizio sanitario nazionale, ha disposto una spesa di 25 miliardi di euro. Nel mese di aprile, è stata annunciata l'adozione di un altro decreto. Il "decreto Aprile", che il 12 maggio non era

ancora stato approvato e che, prima ancora della adozione, era stato chiamato "Rilancio". Il decreto Rilancio è una vera e propria manovra, organizzata in ben 266 articoli, che ha previsto misure imponenti e che proietta i propri effetti lungo un arco di tempo superiore al decennio. Il *Sole 24 Ore* dell'11 maggio 2020 ne descrive i contenuti.

(5) Questa è la percentuale indicata dalla Relazione al Parlamento sul quinto scostamento autorizzato il 26 novembre 2020.

(6) Esclusi i generi alimentari e i servizi essenziali come, ad esempio, farmacie e benzinai.

(7) Come quelle contenute nei decreti Ristori.

2021 di circa 38 miliardi di euro, di cui approssimativamente 24 in *deficit*. E durante il suo esame presso la V Commissione bilancio della Camera, si è avuto un vero e proprio assalto alla diligenza.

Questi assalti erano ben conosciuti sin dalla fine degli anni Settanta, al momento dell'introduzione della legge finanziaria, ma quello che caratterizza l'incursione del novembre/dicembre 2020 è la sua entità.

Di solito, ogni anno, il governo lasciava al Parlamento una somma di 300 milioni di euro che i parlamentari si potevano spartire, prevedendo interventi da attuare nei diversi collegi elettorali. Nel mese di dicembre 2020, la somma è stata, però, più consistente avendo raggiunto 800 milioni di euro. A questi si sono aggiunti 3,8 miliardi di euro previsti per il sostegno delle categorie maggiormente colpite dal Covid. Questo importo avrebbe dovuto essere destinato a interventi sanitari, in caso di recrudescenza del virus; viceversa, è stato integralmente impegnato. Così, gli emendamenti presentati al testo del governo hanno avuto un costo di oltre 4 miliardi per interventi da effettuare solo nel 2021.

Dopo l'approvazione alla Camera, la manovra, contenuta in un maxiemendamento composto da un solo articolo organizzato in 1150 commi, e sul quale era stata chiesta la fiducia, è stata inviata al Senato il 28 dicembre e approvata, sempre con un voto di fiducia, il 30 dicembre 2020 (divenendo la L. n. 178/2020), in tempo per evitare l'esercizio provvisorio, senza che il Senato avesse avuto la possibilità di valutare e discutere le innovazioni introdotte dalla Camera. Si deve aggiungere che nel corso dell'approvazione al Senato, era emerso un errore, consistente nella previsione di un finanziamento eccessivo, per l'importo di un miliardo, relativo al cuneo fiscale. Questo errore ha imposto la necessità, per il governo, di adottare, in tutta fretta, un decreto legge correttivo, per evitare che la somma non impegnata andasse, a fine anno, in economia.

Come nell'anno precedente, l'approvazione è avvenuta seguendo il metodo del "monocameralismo alternato" in base al quale l'esame e la discussione del testo, considerati i tempi contingentati, avviene in una sola Camera che valuta il disegno di legge, introduce gli emendamenti e lo approva. Alla seconda Camera, in questo caso era il Senato, non

resta che votare il testo, così come presentato, senza tempi per la discussione (8).

Come negli anni precedenti, gli oltre mille commi della legge, che si snodano per 214 pagine di gazzetta ufficiale, sono stati presentati al Quirinale, per la promulgazione, senza un titolo che indicasse la materia trattata. Inoltre, i commi contenevano richiami ad articoli o a parte di articoli di numerose altre leggi fotografando un documento incomprensibile, leggibile solo da pochi addetti ai lavori.

Le vicende europee

La discussione sui contenuti del disegno di legge di bilancio per il 2021 è stata accompagnata da due vicende che si sono tra loro intrecciate e che hanno influito e influiranno sui suoi contenuti.

In primo luogo, la previsione di un cospicuo intervento finanziario dell'Unione europea in aiuto degli Stati più colpiti dall'epidemia; in secondo luogo, una imminente crisi di governo, che l'ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi minacciava di aprire (e che, poi, effettivamente ha aperto a metà gennaio 2021). La crisi è stata motivata, tra l'altro, dal modo in cui il Presidente del Consiglio stava attuando i provvedimenti che disponevano aiuti finanziari europei, gran parte dei quali sarebbe stata poi recepita nel bilancio. Quanto agli interventi europei in favore degli Stati, l'Unione europea ha preso diverse decisioni degne di nota.

In primo luogo, con la *General escape clause*, ha sospeso l'obbligo di rispettare il patto di stabilità e crescita, consentendo agli Stati di deviare dal percorso di avvicinamento a un obiettivo finanziario di medio termine (Omt), come determinato in sede europea.

In secondo luogo, la Commissione ha spogliato il Mes delle condizionalità che lo avevano caratterizzato al momento della sua nascita (9), prevedendo una linea di credito per l'emergenza sanitaria (10).

In terzo luogo, la Commissione è intervenuta con la proposta Sure (*Support to mitigate unemployment risks in an emergency*), fondo che dispone di 100 miliardi di euro, pensato per combattere la disoccupazione attraverso la creazione di una sorta di Cassa di integrazione europea.

(8) L. Gianniti, *Le sessioni di bilancio del 2018 e del 2019: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l'Unione europea*, in *Astrid News*, del 5 febbraio 2020. Sul "monocameralismo alternato" si veda anche la Rassegna stampa di Stefano Ceccanti del 20 gennaio 2021. Sul bilancio come sede per determinare l'indirizzo politico, E. D'Alterio, *La funzione di controllo e*

l'equilibrio tra i poteri pubblici: "dove nascono i problemi", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, 681 ss.

(9) Il Mes è stato commentato da G. Napolitano, in questa *Rivista*, 2012, 5.

(10) L'importo del Mes non dovrebbe essere superiore ai 37 miliardi.

In quarto luogo, ma principalmente, l'Unione ha deciso di varare i provvedimenti necessari a far ripartire l'economia, adottando un *Recovery Fund*.

A questo fine, si era già svolto, nel febbraio 2020, un Consiglio europeo telematico nel quale i paesi mediterranei (11) avevano chiesto l'emissione di obbligazioni europee (*Corona bond*) con le quali pagare i costi della pandemia. I paesi del Nord, i c.d. "frugali" (12), avevano espresso, peraltro, la loro contrarietà a un debito comune affermando di non volersi accollare i debiti di Stati a finanza allegra. Anche se, in realtà, si trattava di adottare decisioni necessarie ad evitare il collasso di alcuni Paesi. Di fronte a queste argomentazioni, Romano Prodi, stigmatizzando soprattutto l'atteggiamento olandese si è domandato pubblicamente, a chi l'Olanda avrebbe potuto vendere i suoi tulipani, in caso di fallimento dell'Italia (13).

A ostacolare l'adozione del *Recovery Fund* era poi intervenuta un'ulteriore difficoltà, addirittura un vero e proprio sbarramento alla sua approvazione, da parte di Polonia e Ungheria. Questi due Stati non volevano sottostare alle condizionalità a cui era legata l'erogazione dei fondi europei, consistenti nel rispetto, da parte del percipiente, delle regole di uno Stato di diritto.

Superato anche questo secondo impedimento, la Commissione europea ha adottato il *Recovery Fund* destinato ad aiutare gli Stati ad affrontare il post Covid. Il Fondo che dispone di 750 miliardi di euro, di cui 209 miliardi previsti per l'Italia, si finanzia direttamente sui mercati tramite obbligazioni emesse dall'Unione (14). Mai una somma così elevata era stata nelle disponibilità dell'Unione europea e, considerato il suo ammontare e le sue finalità, la Commissione europea ha chiamato l'intervento finanziario *Next generation Ue*. Con i fondi del *Recovery*, ottenuti attraverso l'emissione di obbligazioni, la Commissione europea ha cercato di assicurarsi entrate fiscali per fornire agli Stati aiuti a fondo perduto e crediti agevolati (15).

Per l'Italia, il *Recovery* rappresenta l'ultima *chance* per ammodernare l'economia attraverso riforme, investimenti, infrastrutture. Interventi certamente non facili considerando che i nostri tentativi di innovazione sono spesso rallentati o resi inefficaci da leggi

farraginose sulle quali il legislatore, ai fine di introdurre deroghe, è intervenuto più volte in diverse occasioni. Alle leggi si aggiungono decreti e regolamenti, tutti atti che alimentano autoreferenzialità dei diversi centri di potere. Ma l'Italia, senza le riforme nei settori indicati, non sarà in grado di dare attuazione ai cambiamenti attesi dall'Europa (16). Cambiamenti che presuppongono un'attenzione alla copertura finanziaria dei provvedimenti adottati anche successivamente al 2026.

I condizionamenti politici

Ed è a questo punto che si innesta la seconda vicenda, intervenuta nel corso della discussione della legge di bilancio, che ha investito i suoi contenuti e che si lega al *Recovery Fund*.

L'attuazione del *Recovery Fund* prevede la messa a punto, da parte degli Stati, di un Piano nazionale di ripresa e resistenza (Pnrr) articolato per progetti, in vista di sei obiettivi principali pensati per dare allo Stato negli anni futuri, un miglioramento della sostenibilità ambientale attraverso lo sviluppo della *green economy*, interventi nei settori dell'istruzione, dei trasporti, della sanità, della transizione digitale e della giustizia.

L'azione in questi settori presenta una doppia valenza. Da un lato, costituisce il traguardo indicato dall'Unione per ammodernare lo Stato e, nel contempo, anche un mezzo per raggiungerlo e per ottenere la riduzione del divario tra le diverse aree geografiche, consentendo alla popolazione una maggiore mobilità e l'aumento delle possibilità di conoscenza e di sviluppo.

Ecceppiva Matteo Renzi che questi progetti non dovevano essere confezionati all'interno delle stanze ministeriali o, addirittura, all'interno di Palazzo Chigi, che mirava anche ad occuparsi dell'attività di gestione, senza tenere informati né il Parlamento, né il governo, ad eccezione del Ministro dell'Economia e delle finanze e del Ministro dello sviluppo economico. E, soprattutto, il senatore toscano contestava la *governance* pensata per il *Recovery*: la ben nota struttura di 300 dipendenti e 6 "*super manager*", senza che si capisse quale era la visione del governo nel momento in cui dava attuazione al piano.

(11) Francia, Spagna, Portogallo, Grecia, Italia.

(12) Olanda, Norvegia, Svezia, Austria.

(13) Romano Prodi è stato ospite del programma televisivo "Che tempo che fa" il 29 marzo 2020.

(14) Dei 750 miliardi 390 saranno erogati a fondo perduto e 360 in forma di prestiti.

(15) La raccolta di fondi per finanziare le necessità degli Stati membri è iniziata il 20 ottobre 2020 con l'emissione di due prestiti obbligazionari di durata decennale di 17 miliardi. La raccolta ha ottenuto un successo inaspettato che ha consentito di limare al ribasso i rendimenti.

(16) Si veda l'articolo di Fabrizio Onida su *Sole 24 Ore* del 23 gennaio 2021.

Nel minacciare il ritiro dalla maggioranza dei parlamentari di Italia viva, (ritiro che, poi, ha avuto luogo il 13 gennaio 2021), Matteo Renzi contestava al Presidente del Consiglio il mancato rispetto delle procedure indicate in sede europea per usufruire dei finanziamenti. In particolare, di essere in ritardo quanto alla elaborazione dei “progetti di piano” volti a precisare i contenuti delle scelte finanziarie nazionali, di procrastinarne, per questo motivo, la presentazione e la discussione nel merito, di non pubblicizzarne i contenuti, di non rendere noti gli organismi da preporre alla gestione. In questo modo, i principali interlocutori del piano non erano informati sulle caratteristiche dei diversi progetti che avrebbero goduto del cospicuo finanziamento europeo.

L'ex Presidente del Consiglio metteva anche in discussione l'inosservanza delle specifiche raccomandazioni europee del 2019 e del 2020.

Viceversa, il controllo dell'Unione europea svolto sulle direttive principali del piano e sui singoli progetti di attuazione, era necessario perché il finanziamento tramite il *Recovery Fund*, finanziato per l'Italia con circa 192 miliardi di euro, non poteva consistere in un'onda di spese correnti erogate a pioggia, seguendo calcoli politici e clientelari, ma doveva agire nell'ambito di un complesso di riforme che investiva i principali settori amministrativi dello Stato prevedendo investimenti pensati per modernizzare il Paese e di cui avrebbero goduto le generazioni future.

Sempre sotto il profilo procedurale, il contenuto finanziario di questi piani, una volta messo a punto e approvato in sede europea dall'Ecofin, sarebbe entrato nella legge di bilancio 2021 “rimodulata” per accoglierli. Come pure sarebbero entrati nella legge di bilancio i decreti Ristori.

Questo necessario doppio accoglimento comporta che la legge di bilancio si presenta, oggi, come una legge “dai contenuti aperti” volta a recepire i singoli piani per la ripresa e a gestire le risorse collegate agli altri provvedimenti già adottati o in corso di adozione (17).

I decreti Ristori

Oltre ai progetti di attuazione del *Recovery*, dei quali sino a oggi si conoscono contenuti parziali e

insufficienti, nella legge di bilancio dovranno anche trovare collocazione i decreti Ristori.

L'emergenza Covid ha portato il governo, nel corso del 2020, all'adozione di numerosi decreti legge (18) e di quattro decreti Ristori i cui effetti finanziari, equivalenti ad altrettante “manovre”, sono stati pensati per indennizzare le categorie più colpite dalla pandemia, tenendo conto del colore assegnato alle regioni in relazione alla sua virulenza (19).

I decreti Ristori, discussi parallelamente al disegno di legge di bilancio, raccontano una vicenda complessa (20). Pensati tra il mese di luglio e il mese di agosto 2020, sono stati approvati tra il 20 ottobre al 30 novembre 2020. Durante il loro *iter* di conversione in legge, i decreti Ristori-*bis*, *ter* e *quater* sono stati inseriti, per effetto di un emendamento all'interno del primo, dando luogo a un c.d. decreto “Minotauro”, cioè a un decreto che, al momento della conversione in legge, ne assorbe, al suo interno, altri. Ma questo, una volta convertito in legge il 18 dicembre 2020 ha visto più che raddoppiato il numero dei provvedimenti necessari per la sua attuazione che, dai 15 derivanti dalla somma dei quattro decreti, è passato a 32.

Attualmente, è in discussione un Ristori-*quinquies* per il quale il riconoscimento degli indennizzi e la concessione di eventuali *bonus* saranno ancorati soltanto all'effettiva contrazione di fatturato registrata a causa della pandemia.

L'ultimo decreto Ristori impone, però, un ulteriore scostamento di bilancio pari a 30 miliardi di euro, e la crisi politica, intervenuta con il ritiro dalla maggioranza dei parlamentari di Italia viva, ne ha rinviato l'approvazione al 14 gennaio. Questo scostamento, il sesto dall'inizio della pandemia, secondo le stime di via XX settembre, porterà il *deficit* tra l'8 e il 10 per cento del pil, consentendo un suo peggioramento pari a 1,8 punti percentuali.

Inoltre, il Ristori-*quinquies*, a differenza di quelli che lo hanno preceduto, non darà luogo a erogazioni dirette sui conti correnti dei beneficiari ma si tradurrà in *tax credit*. Questo perché il provvedimento mira a dare un sostegno a una platea più ampia di destinatari, sganciandosi dalla logica del Codice Ateco (21), con l'estensione di contributi a fondo perduto anche ai liberi professionisti iscritti alle Casse di previdenza private finora, inspiegabilmente, esclusi dall'indennizzo.

(17) G. D'Auria, *Legge di bilancio 2021: in attesa del Piano per la ripresa*, in questa *Rivista*, 2021, 1.

(18) Indicati alla nt. 4.

(19) A seconda della violenza della pandemia, le regioni sono state classificate in ordine decrescente in rosse, arancioni e gialle. Il colore costituiva il presupposto per il riconoscimento dell'entità degli indennizzi.

(20) Il primo decreto legge della serie Ristori è stato approvato il 29 ottobre 2020, seguito da un Ristori-*bis* entrato in vigore il 9 novembre e da due Ristori-*ter* e Ristori-*quater* del 24 e del 30 novembre 2020.

(21) Il codice Ateco è una combinazione alfanumerica che identifica le singole attività economiche.

Secondo le prime anticipazioni, le partite Iva per accedere al contributo dovranno aver subito, a causa della pandemia, una perdita di fatturato del 33 per cento nell'ultimo semestre.

Il decreto Ristori-*quinquies*, adottando il credito di imposta, ha previsto, contemporaneamente, la distruzione delle cartelle relative a crediti dello Stato, oggi irrecuperabili perché a carico di imprese fallite o di soggetti deceduti che, però, impegnano il personale dell'Agenzia delle entrate al momento della riscossione delle altre cartelle.

Nel nuovo provvedimento dovrebbe essere introdotto anche un *bonus* di 1000 euro erogato dall'I.N.P.S. per aziende e imprenditori danneggiati, indipendentemente dall'andamento epidemiologico della regione di appartenenza. Anche il riferimento temporale per valutare le perdite si amplierà e farà riferimento al primo semestre 2020, superando il criterio basato sulla differenza di fatturato tra aprile 2019 e aprile 2020. Queste misure si aggiungeranno a quanto già disposto dalla legge di bilancio 2021, ovvero la proroga per ulteriori 12 settimane della cassa integrazione in deroga (22).

Nel nuovo decreto Ristori sono previsti cinque miliardi di rifinanziamento degli ammortizzatori sociali e un miliardo per un nuovo aiuto agli enti locali con un contenuto finanziario che si avvicina a quello di una manovra. Nell'ambito del settore lavoro, il Ristori-*quinquies* disciplina anche lo *smart working*. Come è noto, lo *smart working* è stato disciplinato con la L. n. 81/2017. Successivamente, è stato introdotto lo *smart working* agevolato che riguarda i dipendenti pubblici in possesso di certificazione attestante una condizione fisica di rischio (c.d. lavoratori fragili) (23).

Lo *smart working* è stato preso in considerazione dal Pola (Piano organizzativo lavoro agile) che ha individuato le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte da remoto, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene (24), garantendo che i lavoratori non subiscano penalizzazioni ai fini della progressione in carriera.

Sullo *smart working* è intervenuto anche il Mil-leproroghe, presentato il 31 dicembre 2019, che ne ha disposto una proroga fino al 31 marzo 2021.

I contenuti della legge

Descritto il complesso quadro nel quale è avvenuta l'elaborazione della legge di bilancio e indicate le principali decisioni finanziarie (vere e proprie leggi di spesa) che influiranno sui suoi contenuti, come si è accennato, nel corso della discussione in Commissione alla Camera, l'originario disegno di legge è stato stravolto da numerosi emendamenti. Quasi un terzo di questi, ammontante a circa due miliardi di euro, è stato presentato dall'opposizione, o con il concorso dell'opposizione, mostrando, come aveva osservato Guido Carli, come maggioranza e opposizione, al momento di spartizioni finanziarie, possono andare "a braccetto" (25). Gli emendamenti maggiormente consistenti approvati erano quelli, già proposti, senza successo nei cinque anni precedenti, per un importo di circa 4 miliardi di euro, e votati all'unanimità (26). Tra questi, la salvaguardia (la nona) della Legge Fornero (del 2011) o il provvedimento con cui si è portato a cinque anni il periodo con cui chi rientra dall'estero (con le disposizioni in favore del "rientro dei cervelli") è esonerato dal pagamento delle tasse. Ma il passaggio del provvedimento alla Camera ha raddoppiato anche il numero dei decreti applicativi che da 83 sono passati a 176 (27). Con la conseguenza che la legge di bilancio per diventare pienamente operativa avrà bisogno dell'approvazione tempestiva di questo consistente complesso di atti, numerosi dei quali scadenti nei primi mesi dell'anno (28).

In considerazione dei diversi provvedimenti già adottati, la legge di bilancio avrebbe dovuto essere la sede in cui la politica europea e quella nazionale trovavano una collocazione. Viceversa, la legge manca di indicare gli strumenti principali da utilizzare per dare attuazione ai provvedimenti di natura finanziaria "tuttora oggetto di negoziazione tra le

(22) Prevista per i settori maggiormente colpiti dalla crisi.

(23) Il decreto Agosto (art. 21-*bis*, D.L. n. 104/2020, convertito dalla L. n. 126/2020) è stato modificato dal decreto Ristori (D.L. n. 137/2020 convertito dalla L. n. 176/2020). Con questa normativa, i genitori di un ragazzo convivente di età inferiore ai 16 anni, sottoposto a quarantena o al quale è stata sospesa la didattica in presenza, hanno diritto di svolgere la propria prestazione lavorativa in *smart working* (modalità agile).

(24) Fino a oggi, la percentuale del lavoro svolto da casa riguarda il 50 per cento dei dipendenti pubblici e, malgrado le diverse discussioni, non è stata accolta l'idea di portarlo al 75 per cento.

(25) Giudizio espresso sul *Corriere della Sera* dell'11 marzo del 1976.

(26) Una descrizione della vicenda è stata fatta da Boeri e Perotti su *La Repubblica* del 24 dicembre 2020.

(27) La manovra del 2018, con Gentiloni Presidente del Consiglio, ne richiedeva 189.

(28) Ad esempio, il Ministero per lo sviluppo deve predisporre entro il 31 gennaio il decreto con i criteri di erogazione del contributo del 40 per cento per l'acquisto di auto elettriche da parte di famiglie con un Isee inferiore a 30 mila euro, da approvare entro il 2 marzo.

forze politiche” (29) e trascura di considerare anche quelli già approvati, operanti nei settori cruciali della vita nazionale. Questo significa che la legge di bilancio per il 2021 dovrà essere modificata per dare attuazione ai provvedimenti i cui effetti finanziari non sono stati contemplati.

Le misure adottate hanno portato il debito nazionale dal 134,6 al 160 per cento del prodotto interno lordo e il deficit tra il 9 e il 10 per cento, mentre la manovra prevista nel disegno di legge di bilancio per il 2021 sarà, come si è visto, di circa 38 miliardi di euro.

Anche se non va sottovalutata l'importanza di alcune “politiche” che trovano considerazione nella legge, come quelle relative al sostegno dell'imprenditoria femminile, alle finalità ambientali e di innovazione tecnologica (comma 107) e per incrementare il rientro al lavoro delle lavoratrici madri (commi 23 e 24) o, in attuazione del programma *Next Generation Ue* per il l'assunzione giovanile (commi 1037-1050), queste azioni non sono sufficienti a fare emergere un chiaro disegno di politica economica e le direttrici economico-sociali della legge.

Come negli anni passati, la legge è ricca di *bonus* e di interventi micro settoriali che non dovrebbero trovare accoglienza perché svincolati da una visione dei grandi obiettivi finanziari del Paese. Tanto più che questi provvedimenti sono considerati non conformi alle disposizioni normative sul bilancio (30). Tra questi *bonus*, si può menzionare il riconoscimento,

fino ad esaurimento dei fondi di 1000 euro a beneficiario, per interventi di sostituzione di vasi sanitari e rubinetti. Questi interventi dovranno essere realizzati nel 2021 e accompagnati da apparecchi a scarico ridotto per limitare il flusso di acqua (31). Appartiene a questo tipo di provvedimento il *bonus* digitalizzazione riservato alle famiglie meno abbienti (con ISEE inferiore a 20.000 euro) con un figlio studente, che potranno contare su un Pc o un *tablet* concesso in comodato d'uso gratuito (32). O la promozione del sistema del vuoto a rendere, disposta al comma 762 della legge.

Considerando questi contenuti, Carlo Cottarelli ha scritto su *La Repubblica* del 24 dicembre 2020 che si tratta di un complesso raffazzonato di norme, messe a punto dal Ministro dell'economia e delle finanze, privo di una visione di largo respiro in grado di smuovere la situazione economica di uno Stato il cui sviluppo è fermo da circa trenta anni.

Simile a quello di Cottarelli, il giudizio dell'Ufficio parlamentare di bilancio che ha definito la manovra di bilancio un “coacervo di misure indirizzate a diverse finalità condivisibili ma senza un sottostante disegno di politica di bilancio ben delineato” (33). E, aderendo a queste valutazioni, stupisce che il Ministro dell'economia e delle finanze abbia potuto definire il complesso di norme ora considerato una manovra “ambiziosa”.

Gli enti locali e la loro contabilità di Alessandra Villa

Con le disposizioni della legge di bilancio 2021 dedicate agli enti locali il legislatore intende rispondere ad una pluralità di esigenze non immediatamente riconducibili ad un disegno normativo unitario. Trova conferma, nel periodo di emergenza epidemiologica, la finalità di supportare, sulla scia di quanto stabilito dalla normativa d'urgenza che ha caratterizzato il periodo estivo, le istituzioni di prossimità nel fare fronte agli effetti negativi che si sono prodotti a seguito della pandemia. Con la legge di bilancio, il legislatore amplia, però, la prospettiva e propone interventi non immediatamente riconducibili al contenimento degli effetti connessi all'emergenza epidemiologica tesi al perseguimento di obiettivi di coesione sociale e sviluppo economico. Il ricorso ad interventi che ricalcano quelli già in essere palesa difficoltà che possono essere lette come fattore di debolezza in termini di efficacia degli interventi già realizzati.

(29) G. D'Auria, *Legge di bilancio 2021*, cit.

(30) L. n. 243/2012.

(31) Per questi interventi, il comma 61 della legge di bilancio ha stanziato l'importo di 20 miliardi di euro.

(32) In entrambi i casi i decreti dovranno essere approvati entro il 2 marzo. I dati sono pubblicati su *Sole 24 Ore*, 3 gennaio 2021.

(33) Ufficio parlamentare di bilancio, *Rapporto sulla politica di bilancio 2021*, 21 dicembre 2020.