

IPSOA

# Giornale di diritto amministrativo

Bimestrale di legislazione, giurisprudenza,  
prassi e opinioni

ANNO XXII - Direzione e redazione - Strada 1 Palazzo F6 - 20090 Milanofiori Assago (MI)

2/2016

► [edicolaprofessionale.com/GDA](http://edicolaprofessionale.com/GDA)

**Il riordino degli studi giuridici**

**Le misure di risoluzione delle banche  
in crisi: profili di diritto amministrativo**

**La legge di stabilità per il 2016**

**DIRETTORE SCIENTIFICO**  
Sabino Cassese

**COMITATO SCIENTIFICO**  
Edoardo Chiti  
Giulio Napolitano  
Giulio Vesperini

**COMITATO DI INDIRIZZO**  
Francesco Battini  
Luigi Carbone  
Luisa Torchia



Wolters Kluwer

TARIFFA R.O.C. - POSTE ITALIANE SPA SPEDIZIONE IN ABBONNAMENTO POSTALE D.L. 353/2003 (CONV. IN L. 27/02/2004 N. 46) ART. 1, COMMA 1, DCB MILANO

00201455



5-000002-014550

# NO VITÀ

*Breviaria Iuris*

## Commentario breve alle leggi in materia di URBANISTICA ED EDILIZIA

CEDAM

La **nuova edizione del Commentario**, a distanza di 5 anni dalla fortunata prima edizione, è stata oggetto di una sostanziosa **revisione nelle norme e nei commenti** da parte degli autori -docenti e professionisti esperti- che hanno coniugato l'esame dei principi generali e l'inquadramento sistematico di ben 18 fonti normative con il taglio operativo necessario agli operatori pubblici e privati del settore, compenetrando l'interpretazione del **diritto statale** e del **diritto regionale** ed evidenziando anche la varietà degli **sviluppi giurisprudenziali su base territoriale**.



 Wolters Kluwer



Acquista su [www.shop.wki.it](http://www.shop.wki.it)



Contatta un agente di zona  
[www.shop.wki.it/agenzie](http://www.shop.wki.it/agenzie)



Rivolgiti alle migliori librerie  
professionali



Contattaci 02.82476.794  
[info.commerciali@wki.it](mailto:info.commerciali@wki.it)

Prezzo copertina: 120 euro

Codice prodotto: 184277



## EDITORIALE

IL RIORDINO DEGLI STUDI GIURIDICI  
di *Carla Barbati*

137

## OPINIONI

**Giustizia  
amministrativa**

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NEL 2016  
di *Alessandro Pajno*

139

**Semplificazione  
amministrativa**

QUALE RIFORMA PER LE AUTORIZZAZIONI AMMINISTRATIVE ?  
di *Giulio Vesperini*

153

**Banche**

LE MISURE DI RISOLUZIONE DELLE BANCHE IN CRISI: PROFILI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO  
di *Marco Macchia*

158

**Anac**

L'ANAC ALLE PRESE CON LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI; UN PONTE VERSO IL NUOVO  
CODICE DEGLI APPALTI?  
di *Raffaele Cantone e Caterina Bova*

166

## ANALISI DELLA NORMATIVA

**Finanza  
e contabilità  
pubblica**

LA LEGGE DI STABILITÀ PER IL 2016  
Legge 28 dicembre 2016, n. 208

- Natura delle spese e clausole di flessibilità, di *Rita Perez*

177

- L'attuazione della riforma delle province e l'acquisto di beni e servizi, di *Luigi Fiorentino*

182

- Disposizioni sulla finanza locale, di *Rita Perez*

188

- La flessibilità europea e gli investimenti pubblici, di *Alessandro Tonetti e Fabio Di Cristina*

191

- La salute: misure per l'efficienza e la produttività, di *Martina Conticelli*

198

- I beni culturali: misure di urgenza e interventi di sistema, di *Cinzia Carmosino*

207

- Il reclutamento accademico: un quadro ancor più instabile, di *Antonio Banfi*

214

## GIURISPRUDENZA COMMENTATA

**Unione europea**

I REQUISITI LINGUISTICI E L' INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI EXTRACOMUNITARI  
Corte di giustizia dell'Unione europea, Sez. II, 9 luglio 2015, causa C-153/14  
Commento di *Matteo Gnes*

221

LE RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE E IL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO  
Tribunale dell'Unione europea, sez. VIII, 10 dicembre 2015, causa T-512/12  
Commento di *Edoardo Chiti*

231

**Giustizia  
arbitrale**

LE SORTI DELL'ARBITRATO NEI CONTRATTI PUBBLICI  
Corte costituzionale, 9 giugno 2015, n. 108  
Commento di *Fabio Di Cristina*

239

**Servizio  
di trasporto  
sanitario**

L'AFFIDAMENTO SENZA GARA DEL SERVIZIO DI TRASPORTO SANITARIO  
Consiglio di Stato, sez. III, 26 giugno 2015, n. 3208  
Commento di *Paolo De Angelis*

249

**Banche**

I POTERI DEL MEF NELLA PROCEDURA DI AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DELLE BANCHE  
Consiglio di Stato, sez. IV, 9 febbraio 2015, n. 657  
Commento di *Ornella Solina*

263

### PRASSI AMMINISTRATIVA

**Trasparenza  
amministrativa**

IL CONSIGLIO DI STATO E LA RIFORMA AMMINISTRATIVA  
Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 24 febbraio 2016, parere n. 515

**270**

### LIBRI

VINCOLI EUROPEI ED EQUILIBRIO DI BILANCIO: SCRITTI RECENTI

di *Maurizia De Bellis*

**274**

### INDICI

INDICE AUTORI, CRONOLOGICO E ANALITICO

**277**

**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.  
Strada 1, Palazzo F6  
20090 Milanofiori Assago (MI)

#### INDIRIZZO INTERNET

[www.edicolaprofessionale.com/GDA](http://www.edicolaprofessionale.com/GDA)

#### DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

#### REDAZIONE

Francesco Cantisani, Ines Attorresi, Giuseppina Zanin

#### HANNO COLLABORATO

La rubrica Libri, presente in ogni fascicolo, è a cura del  
Prof. Marco Macchia

#### REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

#### FOTOCOMPOSIZIONE

Sinergie Grafiche Srl  
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI) - Tel. 02/57789422

#### STAMPA

GECA S.r.l. - Via Monferrato, 54  
20098 San Giuliano Milanese (MI) - Tel. 02/99952

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](mailto:advertising-it@wolterskluwer.com)  
[www.wolterskluwer.it](http://www.wolterskluwer.it)

Strada 1 Palazzo F6  
20090 Milanofiori Assago (MI), Italia

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

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in

Per informazioni in merito  
a contributi, articoli ed argomenti trattati  
scrivere o telefonare a:  
**Casella Postale 12055 - 20120 Milano**  
**telefono (02) 82476.024 - telefax (02) 82476.079**

**indirizzo e-mail: [redazione.giornaledirittoamministrativo.ipsoa@wolterskluwer.com](mailto:redazione.giornaledirittoamministrativo.ipsoa@wolterskluwer.com)**

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

#### ABBONAMENTI

Gli abbonamenti hanno durata annuale, solare:  
gennaio-dicembre; rolling: 12 mesi dalla data  
di sottoscrizione, e si intendono rinnovati, in assenza  
di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della  
data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da  
inviare

a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Strada 1 Pal. F6  
Milanofiori 20090 Assago (MI).  
Servizio Clienti: tel. 02 824761 -  
e-mail: [servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com](mailto:servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com)  
Il prezzo dell'abbonamento carta comprende la  
consultazione digitale della rivista nelle versioni online  
su [edicolaprofessionale.com/GDA](http://edicolaprofessionale.com/GDA) tablet (iOS e  
Android) e smartphone (Android) scaricando l'App  
Edicola professionale

#### ITALIA

Abbonamento annuale: € 230,00

#### ESTERO

Abbonamento annuale: € 460,00

#### MAGISTRATI e UDIATORI GIUDIZIARI

Sconto del 30% sull'acquisto dell'abbonamento  
annuale alla rivista, applicabile rivolgendosi alle  
Agenzie Ipsoa di zona ([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie)) o  
inviando l'ordine via posta a Wolters Kluwer Italia S.r.l.,  
Strada 1 Pal. F6, 20090 Milanofiori Assago (MI) o via  
fax al n. 02-82476403 o rivolgendosi al Servizio  
Informazioni Commerciali al n. 02-82476794.  
Nell'ordine di acquisto i magistrati dovranno allegare  
fotocopia del proprio tesserino identificativo attestante  
l'appartenenza alla magistratura e dichiarare di essere  
**iscritti all'Associazione Nazionale Magistrati.**

#### MODALITÀ DI PAGAMENTO

Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a

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

**IPSOA Servizio Clienti**  
**Casella postale 12055 - 20120 Milano**  
**telefono (02) 824761 - telefax (02) 82476.799**  
**Servizio risposta automatica:**  
**telefono (02) 82476.999**

Prezzo copia: € 30,00

#### 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 D.Lgs. 30 giugno 2003 n.  
196, La informiamo che i Suoi dati personali sono  
registrati su database elettronici di proprietà di Wol-  
ters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Assago  
Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI),  
titolare del trattamento e sono trattati da quest'ulti-  
ma tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia  
S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità  
amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il  
Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili,  
ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. n. 196/  
2003, anche a fini di vendita diretta di prodotti o  
servizi analoghi a quelli oggetto della presente ven-  
dita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di  
cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto  
di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamen-  
to o la cancellazione per violazione di legge, di op-  
porvi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di  
materiale pubblicitario, vendita diretta e comunica-  
zioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato  
dei responsabili del trattamento, mediante comuni-  
cazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia  
S.r.l. PRIVACY Centro Direzionale Milanofiori Stra-  
da 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), o inviando un  
Fax al numero: 02.82476.403



## **Altre misure di efficientamento della spesa: incentivo alle unioni e fusioni dei comuni e fabbisogni standard**

La legge di stabilità contiene altre norme finalizzate a rendere più efficiente l'organizzazione pubblica e i processi gestionali. Tra queste si segnalano quelle relative all'incentivazione delle aggregazioni tra i comuni e ai fabbisogni standard.

Per quanto riguarda le unioni e le fusioni dei comuni, si ricorda che detti istituti sono espressamente previsti dal testo unico degli enti locali (20). Sia ad unioni che a fusioni sono destinati, rispettivamente, con finalità di incentivazione, € 30 milioni per porre fine, soprattutto nella fase storica in atto, ai cc.dd. "comuni polvere", in vista di aggregazioni più ampie. Esse possono consentire sia la riduzione dei costi di funzionamento, attraverso forme di unificazione o coordinamento dei servizi burocratici (ad esempio, l'ufficio tecnico) e dei servizi di natura imprenditoriale (ad esempio, il servizio di nettezza urbana), sia forme di programmazione su area vasta per meglio definire politiche di sviluppo (ad esempio, per incentivare il turismo).

Quanto ai fabbisogni standard (21), si ricorda che essi, già previsti dal D.Lgs. n. 216/2010, attuativo delle disposizioni in materia di federalismo fiscale (L. n. 42/2009), costituiscono il parametro cui ancorare il finanziamento delle funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di superare gradualmente il criterio della spesa storica. La normativa interviene semplificando la procedura per la loro determinazione. In particolare si prevede che So.Se. S.p.a. (società a totale partecipazione pubblica) predisponga le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard, determinandone i valori con tecniche statistiche e ne aggiorna le relative elaborazioni. A differenza che in passato il procedimento non prevede più l'intervento della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale né

della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (comma 31). Ugual intento di semplificazione ha la modifica (comma 32) all'art. 6, comma 1, del citato D.Lgs. n. 216/2010, che prevede, a differenza del passato, che la nota metodologica e il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia possano essere adottati anche separatamente con apposito D.P.C.M. e, anche in questo caso, senza l'intervento della Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Le nuove disposizioni operano anche la soppressione della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff) (comma 34) e istituiscono un nuovo organo, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 29) composta da rappresentanti delle amministrazioni ed enti competenti e chiamata ad operare, a titolo gratuito, con il supporto delle strutture e dall'organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.

## **Conclusioni**

L'attuazione della riforma delle province e l'avvio del sistema dei soggetti aggregatori ricevono un impulso importante dalle norme contenute dalla legge di stabilità per il 2016. In questa, si affrontano, per quanto concerne le province, i problemi di natura finanziaria che avrebbero potuto bloccare il processo di riordino degli enti territoriali. Per quanto riguarda, invece, i soggetti aggregatori, le disposizioni ribadiscono l'esigenza di programmazione della spesa pubblica in particolare in materia di acquisti di beni e servizi informatici. Anche le misure relative all'ambito di operatività delle centrali di committenza costituiscono una operazione fondamentale in tal senso. Infine in chiave di razionalizzazione vanno lette anche le norme relative alle unioni e fusioni di comuni.

## **Disposizioni sulla finanza locale**

*di Rita Perez*

---

In tema di finanza locale, la legge si segnala per l'abbandono dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno, sostituito da un equilibrio di bilancio che gli enti locali debbono raggiungere.

---

(20) Su un totale di 8.003 comuni sul territorio nazionale, le unioni sono 461 con 2.433 comuni aderenti. Fonte: elaborazione Ancitel 2016.

(21) C. Cottarelli, cit., 83 ss.; So.Se, *Il progetto costi e fabbisogni standard*, aprile 2014; So.Se, *Nota tecnica indicatori statistici per comuni e province*, maggio 2015.

## L'abbandono del Patto di stabilità interno

La novità più rilevante che la legge di stabilità 2016 introduce nella disciplina finanziaria locale riguarda l'abrogazione delle norme che regolano il rispetto del Patto di stabilità interno (comma 707), fondato su comportamenti finanziari restrittivi uguali per tutti i comuni (1). L'abrogazione non cancella però gli adempimenti relativi al Patto di stabilità interno per il 2015, e per gli anni precedenti, con l'applicazione delle relative sanzioni se gli obiettivi stabiliti, come disciplinati dalla legge di stabilità per il 2015 (L. n. 190/2014), non sono stati raggiunti (2).

L'esonero dal rispetto degli obblighi del Patto, secondo stime recenti, immetterà sul mercato risorse pari ad almeno € 2 miliardi, somme in passato disponibili nelle casse degli enti, ma non spendibili per effetto degli obblighi imposti dal Patto di stabilità interno. Si calcola che gli stessi bandi di gara per opere pubbliche comunali subiranno, per effetto delle nuove disposizioni, un incremento. Questo incremento è in parte già visibile con riferimento al 2015, conseguente all'introduzione di forme di flessibilità tra i comuni appartenenti a un medesimo comparto regionale (3).

## Il saldo non negativo di competenza

In luogo del rispetto delle regole del Patto, gli enti locali sono tenuti a raggiungere un risultato non negativo in termini di saldo finale di competenza, cioè un equilibrio tra entrate e uscite complessive (4).

L'espressione bilancio non negativo è stata utilizzata dalla L. n. 243/2012, che ha introdotto nella disciplina degli enti locali, rispetto al passato, regole finanziarie più vincolanti, procedure più rigorose, meccanismi correttivi più tempestivi e un appa-

rato sanzionatorio sottratto all'esercizio della discrezionalità politica. In particolare, la legge ha disciplinato con l'art. 9, tre fattispecie. Secondo la prima (art. 9, n. 1), i bilanci degli enti locali e delle regioni si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione, sia in quella di rendiconto, registrano un saldo non negativo in termini di competenza e di cassa tra entrate finali e spese finali e un saldo non negativo in termini di competenza e di cassa, tra le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti. L'espressione saldo non negativo fa riferimento al l'equilibrio di bilancio. Infatti, l'ipotesi successiva riguarda una situazione di mancato equilibrio, cioè a una condizione di deficit. In tal caso, l'espressione utilizzata è quella di valore negativo. Secondo l'art. 9, n. 2, qualora, in sede di rendiconto, l'ente mostri nei suoi conti un valore negativo (cioè i saldi non sono in equilibrio, non corrispondendo a quanto indicato al n. 1), l'ente è tenuto ad adottare misure di correzione tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo. Infine, la terza ipotesi disciplinata dalla L. n. 243/2012, è contenuta nel n. 3 dello stesso art. 9. In questo, è prevista l'ipotesi di surplus finanziari, cioè di eventuali saldi positivi, destinati all'estinzione del debito o, anche, al finanziamento di spese d'investimento (5).

Attraverso il conseguimento di un saldo di bilancio non negativo, la L. n. 243/2012 ha inteso dare realizzazione al collegamento tra funzione finanziaria degli enti locali e tutela dell'unità economica della Repubblica (comma 709 e comma 710), consentendo agli enti locali il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, come già previsto e disciplinato dal comma 1 dell'art. 119 Cost. (comma 710).

Ai sensi del comma 713, non sono conteggiate nel saldo le spese sostenute (nel limite massimo di

(1) Si vedano le osservazioni di C. Marchese - S. Piazza, *Spesa e autonomia con imposte incostanti*, in "La finanza locale in Italia. Rapporto 2010", Milano, 2010, 165 ss.; G. Vesperini, *Gli enti locali*, Bari, 2004; Idem, *I poteri locali*, II, Pomezia, 2001. Per le regioni, la regola del pareggio di bilancio era stata, in parte, introdotta con la legge di stabilità per il 2015.

(2) In materia, cfr. Ministero dell'interno, I quaderni del Viminale, *La legge di stabilità 2016*, cit. I profili costituzionali del Patto di stabilità interno sono stati studiati da L. Mercati, *Profili giuridici del Patto di stabilità interno: compatibilità costituzionale, sistema sanzionatorio, responsabilità per danno erariale*, in *Amministrare*/aXLV, n. 1, aprile 2015.

(3) Per effetto delle forme di flessibilità introdotte, secondo l'Ance (Associazione nazionale costruttori edili), Direzione affari economici e centro studi, documento del 2 ottobre 2015, nei primi otto mesi del 2015 sono stati pubblicati 1.300 bandi di gara in più rispetto all'anno precedente, con un aumento di € 1,8 miliardi, sempre rispetto al 2014.

(4) Sulle espressioni adottate dal legislatore per introdurre un principio, quello del pareggio di bilancio, altamente controverso, si veda N. D'Amico, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in Istituto Bruno Leoni, n. 107, 12 dicembre 2011; R. Perez, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in questa *Rivista*, 2012, 10, 929 ss.; Idem, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in questa *Rivista*, 2011, 1. La nuova disciplina di bilancio è stata esaminata da A. Brancasi, *Le nuove regole di bilancio*, in Astrid, *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M.P. Chiti - A. Natalini, Bologna, 2012.

(5) La stessa L. n. 243/2012, art. 9, n. 5, dispone che, una legge dello Stato, in base a criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali, e tenendo conto dei parametri di virtuosità, possa prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti locali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle PP.AA.

€ 480 milioni) per alcuni interventi tra i quali quelli di edilizia scolastica e di bonifica ambientale. Se il saldo non è conseguito, i commi da 723 a 727 prevedono la comminazione di sanzioni. Tra queste: la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo dello scostamento, il divieto di nuove assunzioni e l'obbligo del Presidente, del sindaco e dei componenti della giunta di rideterminare al ribasso gli oneri di funzione.

Il vantaggio di passare da un sistema dominato dal rispetto generalizzato del Patto di stabilità interno, fondato sulla competenza mista (6), all'obbligo di un bilancio non negativo è quello di consentire agli enti provvisti di liquidità, di pagare le imprese creditrici, secondo le risorse a disposizione, senza che queste, vincolate dalle regole del Patto, manchino di essere erogate andando a formare residui passivi (7). Con il nuovo regime, gli enti non saranno obbligati al rispetto di tetti di spesa, ma solo a un risultato di gestione, con vantaggio anche delle imprese creditrici, spesso costrette ad abbandonare il mercato, non a causa dei debiti contratti, ma per eccesso di crediti non onorati dagli enti debitori (8).

Il nuovo obbligo richiede agli enti di conseguire un saldo non negativo calcolato in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali (9). Nel saldo del bilancio non negativo, come già previsto dalla legge di stabilità per il 2015, non sono considerati i crediti di dubbia esigibilità, i fondi spese per rischi futuri o gli accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione (comma 712). Infine, in caso di mancato conseguimento del saldo, il nuovo sistema sanzionatorio prevede una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, il versamento allo Stato di una somma corrispondente allo scostamento registrato, il divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dell'anno precedente (e non del triennio precedente), la riduzione del 30 per cento dei compensi degli amministratori, operata con riferimento agli importi per indennità di funzione e gettoni di presenza al 30 giugno 2014, anziché al 30 giugno 2010. A ciò si aggiunge il blocco totale delle assunzioni e il taglio dell'indennità di funzione e

dei gettoni di presenza degli amministratori (comma 723). Malgrado le sanzioni previste, se si considerano le disposizioni contenute nella L. n. 243/2012, relative ai bilanci degli enti, si vede che la normativa introdotta con la legge di stabilità ha subito un sensibile "alleggerimento". Infatti, in base alla L. n. 243/2012 l'obbligo del saldo non negativo si applicava a tutti i saldi di bilancio, tanto da ingessarne, in qualche misura, la gestione. Con la legge di stabilità il saldo non negativo si applica alla sola competenza economica, lasciando aperta una gestione di maggiore elasticità per la cassa.

In base alla legge di stabilità (comma 728), continuano ad applicarsi, come in passato, le disposizioni che hanno introdotto misure di flessibilità nel Patto interno di stabilità. Come si ricorderà, per attenuare la rigidità delle regole del Patto, con la L. n. 95/2012, art. 16, comma 12 bis, e con la Finanziaria per il 2013 (L. n. 228/2012), era stato individuato un margine di elasticità attraverso la personalizzazione degli obblighi finanziari degli enti locali, utilizzando un sistema di prestiti di spazi finanziari che, oggi, la legge di stabilità denomina patti orizzontali e verticali.

Questa flessibilità è riconducibile a una forma di solidarietà in base alla quale, per attenuare a livello territoriale la rigidità di un meccanismo difficile da adattare alla diversità delle realtà locali, se un ente non è in grado di raggiungere, per un determinato esercizio, gli obiettivi di finanza imposti, può usufruire di uno "spazio finanziario", ceduto da altro ente, appartenente allo stesso comparto regionale, che si trovi in migliore situazione finanziaria o dalla stessa regione. La condizione posta dalle norme è che questi spazi siano restituiti, dall'ente che ne ha goduto, nel biennio successivo all'utilizzo.

Con riferimento alla disciplina finanziaria locale, stupisce, peraltro, la mancanza, nel testo della legge di stabilità, di disposizioni in merito alle società partecipate dagli enti locali che, in base alla legge di stabilità dell'anno passato, secondo un piano di razionalizzazione, dovevano essere ridotte al numero di mille alla fine del 2015. Manca anche nella legge un raccordo con le disposizioni della L. n. 124/2015 (c.d. legge Madia). In questa legge, al-

(6) Si ha competenza mista quando le entrate correnti e le spese correnti sono attribuite all'esercizio di competenza cui fanno riferimento, a prescindere dal momento in cui sono riscosse o pagate, mentre le entrate e le spese in conto capitale sono conteggiate in termini di cassa e quindi attribuite all'esercizio nel quale sono state effettivamente incassate ed erogate.

(7) Secondo i calcoli Ifel, i residui passivi in conto capitale nei bilanci dei comuni, finora soggetti al Patto di stabilità interno, ammontano a circa € 6 miliardi.

(8) Nel saldo non negativo, per dimostrare la coerenza tra previsioni e saldo, gli enti sono tenuti ad allegare un prospetto contenente le previsioni di competenza triennali, rilevanti in sede di rendiconto. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze saranno definiti i modi di monitoraggio e di certificazione finale.

(9) Rispettivamente, primi cinque titoli del bilancio armonizzato e primi tre titoli del nuovo bilancio.

l'art. 18, si è disposto che il decreto delegato per il riordino della disciplina in materia di società partecipate degli enti locali doveva assicurare la chiarez-

za della disciplina e, inoltre, la razionalizzazione e la riduzione delle partecipazioni pubbliche.

## La flessibilità europea e gli investimenti pubblici

di Alessandro Tonetti e Fabio Di Cristina (\*)

La Commissione europea ha identificato, nell'ambito delle regole europee di finanza pubblica, la "clausola sugli investimenti" che, a determinate condizioni, tra cui l'incremento dei medesimi connessi a programmi UE, consente agli Stati membri di invocare maggiori margini di bilancio. L'Italia sta cercando di sfruttare al meglio la flessibilità consentita. La legge di stabilità 2016 ha quindi introdotto importanti misure per accelerare gli investimenti pubblici, ed in particolare per migliorare la gestione finanziaria dei fondi europei, per sviluppare le piattaforme di investimento del piano Juncker (anche mediante il contributo di Cassa depositi e prestiti S.p.a. quale Istituto Nazionale di Promozione), per potenziare la capacità di spesa di Anas S.p.a (che è una delle più rilevanti stazioni appaltanti del Paese) e per facilitare la realizzazione di altri importanti investimenti pubblici e privati. Dette misure hanno una particolare rilevanza, non solo per i singoli temi che affrontano, ma anche perché evidenziano come l'introduzione delle clausole di flessibilità, da mera opportunità di bilancio, finisca per costituire un ulteriore forte impulso al miglioramento della "capacità amministrativa" dell'apparato pubblico nazionale.

### La flessibilità europea: la "clausola sugli investimenti"

La legge di stabilità 2016 (1) contiene importanti misure per accelerare gli investimenti pubblici. Queste possono essere meglio apprezzate se opportunamente analizzate nel più ampio contesto delle clausole di flessibilità previste dai regolamenti europei (2) e specificate nella comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio 2015 "Sfruttare al meglio la flessibilità" (3), che ne ha dato un'interpretazione estensiva, in coerenza con gli

impegni assunti in tema di rilancio della crescita economica (4).

In particolare, la Comunicazione riconosce agli Stati la possibilità di beneficiare di una deviazione temporanea dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso (5) per "far spazio a investimenti" (6) e, al contempo, prevede che tale deviazione possa essere consentita solo allorché sussistano determinate condizioni (7), tra le quali il fatto che essa sia collegata alla spesa nazionale per progetti cofinanziati dall'UE nel quadro della politica strutturale e di coesione, delle reti

(\*) Il presente scritto è frutto di una riflessione comune. A. Tonetti ha redatto i parr. *La flessibilità europea: la "clausola sugli investimenti"*; Il "piano Juncker": *le piattaforme di investimento e l'Istituto Nazionale di Promozione*; *Considerazioni finali: verso una più stringente accountability di finanza pubblica?*; F. Di Cristina i parr. *I fondi strutturali: il potenziamento della gestione finanziaria*; *Il miglioramento della capacità di investimento di Anas*; *Le altre misure sugli investimenti*. Le opinioni ivi contenute sono espresse a titolo personale e non impegnano in alcun modo le istituzioni di appartenenza.

(1) L. n. 208 del 2015.

(2) Si v., in particolare, l'art. 5 del Reg. UE n. 1466/97.

(3) COM(2015) 12 final.

(4) Comunicazione della Commissione europea del 26 novembre 2015 "Un piano di investimenti per l'Europa", (meglio noto come Piano Juncker), COM (2014) 903, di cui il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) è l'asse portante.

(5) Per l'Italia, tale obiettivo (c.d. *Medium Term Objective* - MTO) è pari al pareggio di bilancio in termini di indebitamento netto strutturale e sarà raggiunto nel 2018 (v. la Nota di ag-

giornamento al Documento di economia e finanza - DEF 2015, 14). Sui riflessi di tale obiettivo per la finanza pubblica nazionale, si v. il recente G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, in part. 70 ss.

(6) Si tratta del primo significativo esempio di inversione di tendenza (per cui in un contesto di perdurante crisi economica, alcune regole europee di finanza pubblica si allentano), rispetto a quanto prima verificatosi. Sulla correlazione tra crisi economica e rafforzamento di tali regole, si v. G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in Id. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, 84 ss.

(7) Crescita negativa o PIL "ben al di sotto del suo potenziale" (c.d. *output gap* almeno a -1,5% del PIL); non superamento del 3% disavanzo/PIL e "opportuno margine di sicurezza"; investimenti in aumento "in modo effettivo" (c.d. aggiuntività); deviazione "compensata entro l'orizzonte temporale del programma di stabilità o di convergenza dello Stato membro".