



## EDITORIALE

I PUBBLICI POTERI DI FRONTE ALLA PANDEMIA di <i>Giulio Napolitano</i>	145
--	-----

## OPINIONI

<b>Controlli</b>	IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DOPO 150 ANNI di <i>Bernardo Giorgio Mattarella</i>	148
<b>"Sblocca cantieri"</b>	LA NORMATIVA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI E LA TELA DI PENELOPE di <i>Giuliano Taglianetti</i>	155

## ANALISI DELLA NORMATIVA

<b>Legge di bilancio</b>	Legge 27 dicembre 2019, n. 160 Decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162 convertito con mod. dalla Legge 28 febbraio 2020, n. 8 Decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124 convertito dalla Legge 19 dicembre 2019, n. 157	
	IL BILANCIO PER IL 2020 E LE VICENDE DELL'APPROVAZIONE di <i>Rita Perez</i>	165
	LA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEI PIÙ RECENTI INTERVENTI NORMATIVI di <i>Luigi Fiorentino</i>	171
	LE MISURE PER LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE E GLI INTERVENTI SULLA SPESA PUBBLICA di <i>Giustino Lo Conte</i>	177
	LA NUOVA AGENZIA PER LA RICERCA di <i>Alessandra Villa</i>	182
	L'AGENZIA NAZIONALE PER LA RICERCA: UN PASTICCIO ITALIANO di <i>Aldo Sandulli</i>	187
	LE MISURE PER GLI INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI, PER L'AMBIENTE E PER IL MEZZOGIORNO di <i>Dario Bevilacqua</i>	190
	LA REVOCA E LA DECADENZA DELLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI di <i>Giorgio Mocavini</i>	195

## GIURISPRUDENZA COMMENTATA

<b>Provvedimenti regolatori sovranazionali</b>	Tribunale di primo grado dell'Unione europea, Quinta camera, 11 luglio 2019, in causa T-185/17 <i>REGULATION BY INFORMATION: DIFFUSIONE DELLA CONOSCENZA DEL RISCHIO E INCERTEZZA SCIENTIFICA</i> di <i>Margherita Ramajoli</i>	201
<b>Giustizia sportiva</b>	Corte costituzionale 26 giugno 2019, n. 160 L' AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO E IL DIRITTO DI AGIRE IN GIUDIZIO di <i>Alessandro Basilico</i>	213
	L'ORDINAMENTO SPORTIVO E LA TUTELA GIURISDIZIONALE DEI SINGOLI di <i>Andrea Averardi</i>	221
<b>Ospedali - Accorpamento reparti</b>	Consiglio di Stato, Sez. III, 23 settembre 2019, n. 6335 PUNTI NASCITA E TUTELA DELLA SALUTE di <i>Monica Cocconi</i>	227

<b>Diritto di accesso</b>	Consiglio di Stato, Sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503 APPALTI PUBBLICI E DIRITTO DI ACCESSO di <i>Patrizio Rubechini</i>	<b>232</b>
<b>Astreintes</b>	Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 maggio 2019, n. 7 L'ASTREINTE NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO E I MODELLI DI ESECUZIONE DEL GIUDICATO di <i>Federico Caporale</i>	<b>242</b>
<b>Procedure negoziate</b>	T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 7 giugno 2019, n. 7444 LA RINEGOZIAZIONE DELLE OFFERTE NELLE PROCEDURE NEGOZiate di <i>Francesco De Lucia</i>	<b>253</b>

### PRASSI AMMINISTRATIVA

<b>Contenzioso amministrativo</b>	Analisi di impatto del contenzioso amministrativo in materia di appalti L'ANALISI DI IMPATTO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO SUGLI APPALTI di <i>Roberto Caranta</i>	<b>259</b>
-----------------------------------	---	------------

### LIBRI

LE REGIONI: SCRITTI RECENTI di <i>Claudia Tubertini</i>	<b>265</b>
--	------------

### INDICI

AUTORI, CRONOLOGICO E ANALITICO	<b>268</b>
---------------------------------	------------

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

## Legge di bilancio

### **Legge 27 dicembre 2019, n. 160**

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 - G.U. 30 dicembre 2019, n. 304, suppl. ord. n. 45

(*omissis*)

### **Decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162 convertito con mod. dalla Legge 28 febbraio 2020, n. 8**

Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica - G.U. 29 febbraio 2020, n. 51, suppl. ord. n. 10

(*omissis*)

### **Decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124 convertito dalla Legge 19 dicembre 2019, n. 157**

Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili - GU 24 dicembre 2019, n. 301

(*omissis*).

## **Il bilancio per il 2020 e le vicende dell'approvazione** *di Rita Perez*

La procedura per l'approvazione del bilancio per il 2020 è stata influenzata dalla crisi di governo, intervenuta nel mese di agosto 2019. La crisi ha portato alla composizione di un governo retto da una maggioranza diversa rispetto a quella che sosteneva il governo precedente e al cambiamento del Ministro delle finanze. Queste vicende hanno reso necessaria l'apertura di un dialogo del nuovo Ministro con l'Unione europea, al termine del quale il *deficit* è stato rideterminato nella misura del 2,2 per cento del pil (rispetto al 2,4) indicato nel Def di aprile.

La caratteristica della legge di bilancio per il 2020, i cui contenuti risentono anche degli effetti di una maggioranza litigiosa, è quella di essere stata approvata contemporaneamente ad altri due provvedimenti di carattere finanziario: il Decreto fiscale e il Decreto Milleproghe. Conseguentemente, le misure finanziarie per il 2020 non sono contenute, esclusivamente, nella manovra, ma vanno ricercate anche negli altri due provvedimenti.

### **Introduzione: i fatti politici condizionanti**

La L. 27 dicembre 2019, n. 160, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020 - 2022", è l'atto conclusivo di un processo che si è rivelato molto complesso a causa dei diversi eventi che hanno influito sulla procedura di approvazione.

L'iter del disegno di legge ha, infatti, risentito della crisi politica, intervenuta l'8 agosto 2019, a seguito della mozione di sfiducia presentata dall'allora ministro degli interni, senatore Matteo Salvini, *leader* della Lega, partito che sosteneva il governo. A seguito della mozione, venuta meno la maggioranza, il Presidente del consiglio Giuseppe Conte il 20 agosto ha presentato le dimissioni al Presidente

della Repubblica. Contemporaneamente, del tutto irrualmente, Matteo Salvini annunciava di voler ritirare la mozione di sfiducia che, peraltro, non era stata calendarizzata al Senato.

### L'approvazione della legge

Il 2 settembre 2019 Giuseppe Conte è stato incaricato di formare un nuovo governo (il Conte *bis*), che ha giurato nelle mani del presidente della Repubblica il 5 settembre, ottenendo la fiducia del Parlamento il 9 e il 10 settembre.

Successivamente, il disegno di legge di bilancio, formato da 119 articoli, è stato presentato al Consiglio dei ministri del 15 ottobre 2019, comunicato alla Presidenza del Senato, che lo ha ricevuto, in prima lettura, inviandolo in Assemblea, rispettivamente il 2 e il 3 novembre 2019. Il 16 novembre il testo del disegno di legge di bilancio è stato approvato al Senato nella forma di un maxi emendamento sul quale è stato richiesto il voto di fiducia. E in forma di maxi emendamento è stato inviato alla Camera il 22 dicembre. Così la Camera si è trovata a dover votare il 23 dicembre un testo già approvato dal Senato, senza poterlo discutere ed emendare perché il governo aveva posto, su di esso, la questione di fiducia. In questo modo, il Parlamento ha operato come un'assemblea monocamerale. Infatti, solo il Senato ha potuto discutere i contenuti del disegno di legge, mentre la Camera è stata costretta a confermare la decisione del Senato (1).

L'iter seguito per l'approvazione della manovra non si è discostato dalla prassi adottata dalla metà degli anni Novanta dello scorso secolo. Così, la legge di bilancio per il 2020 è composta da 19 articoli dei quali uno, quello contenente la manovra, è suddiviso in 884 commi, senza rispettare le disposizioni previste per la pubblicazione degli atti normativi dettate, nel lontano 1985, dallo stesso governo (2).

Così, come negli anni passati, la legge è di difficile lettura. Gli 884 commi, nei quali è articolata la

manovra, sono privi di un titolo che indichi la materia di cui trattano. Inoltre, le norme richiamano, spesso, la vigenza, l'integrazione e la modifica o la soppressione di altri testi normativi, senza che sia possibile, all'interprete, formarsi un orientamento in merito alle materie trattate. Ci si domanda, ancora una volta, se sia accettabile che la legge più importante dell'ordinamento sia licenziata dalle Camere e inviata al Quirinale, ignorando ogni obbligo, normativo, di trasparenza e di leggibilità (3).

Come è ben noto, non è la prima volta che si ricorre a un maxi emendamento e alla fiducia per l'approvazione della legge di bilancio - e, negli anni passati, delle leggi finanziarie e di stabilità. Peraltro, la sottoposizione al voto di un testo blindato è una novità che risale alla legge di bilancio per il 2019.

Già nel mese di dicembre del 2018 venne sottoposto alla Camera, per il voto, un testo blindato sconosciuto all'Aula, perché sottoposto a continui ripensamenti del governo. E la procedura seguita aveva dato luogo a un ricorso alla Corte costituzionale da parte di un gruppo di senatori. Il ricorso, diretto a sollevare un conflitto di attribuzione tra due poteri dello Stato in relazione alla procedura seguita per la presentazione e approvazione della manovra al Senato, era stato dichiarato inammissibile dalla Corte (4) che, però, nelle sue conclusioni, aveva affermato che, in altre situazioni, una simile compressione delle funzioni costituzionali del Parlamento "potrebbe portare a esiti differenti" (5).

### Effetti delle vicende politiche sul bilancio

Le vicende politiche ricordate hanno influito sulla discussione del disegno di legge di bilancio, per diversi motivi.

In primo luogo, perché un ministro delle finanze, diverso da quello che aveva contribuito alla messa a punto del Def (6), si è trovato a dover affrontare, nel mese di ottobre, in tempi strettissimi, l'approvazione

(1) 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; G. Di Cosimo, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in *Iacostituzione.info*, 27 dicembre 2019; N. Lupo - G. Rivosecchi, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016, 333 ss..

(2) L'art. 10, comma 3bis del Testo Unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali di cui al d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, ha disposto che "al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predispone, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale,

un testo corredato da sintetiche note a margine, stampato in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi".

(3) Si veda il fascicolo n. 2/2018 di questa *Rivista*.

(4) Corte cost., ord., n. 17 del 20 gennaio 2019.

(5) Sul tema è intervenuto M. Collevicchio, *Confronto tra il bilancio dello Stato 2020 e il bilancio 2019: dati a confronto*, in *Astrid, Rassegna*, n.1/2020.

(6) Roberto Gualtieri, nel settembre 2019, aveva sostituito al Ministero delle Finanze Giovanni Tria. Al momento del varo del Def, il 10 aprile 2019, lo *spread* era a 271 punti e l'Unione europea minacciava l'apertura di una procedura per infrazione nei confronti dell'Italia.

della Nadev (7) e le insidie dell'imminente sessione di bilancio in un momento di bassa crescita e di persistente disagio sociale (8).

Il nuovo ministro, per poter proseguire l'iter volto alla formazione del disegno di legge di bilancio, ha dovuto avallare il percorso compiuto dal precedente governo, attivando un dialogo interno con una nuova e litigiosa maggioranza politica (formata dal Movimento Cinque stelle e dal Partito democratico) diversa da quella che aveva approvato il Def.

Da notare che all'approvazione del Def, nel mese di aprile, era seguita una lettera di Dombrovskis, vicepresidente della Commissione europea e di Moscovici, commissario europeo, nella quale era stata ventilata la possibile apertura, da parte della Commissione, di una procedura di infrazione per debito eccessivo nei confronti dell'Italia (9). Procedura che la avrebbe esposta a una crisi di sfiducia sui mercati. Peraltro, su questo particolare aspetto che investe le regole del trattato di Maastricht e la nostra difficoltà a rispettarle, è stato spesso osservato che i vincoli europei non tengono conto di alcuni "punti di forza", non adeguatamente valutati, della nostra finanza. Tra questi, in primo luogo, la persistenza dell'avanzo primario, che l'Italia esprime oramai da tre decenni (ad eccezione del 2009). In secondo luogo, la percentuale del nostro debito pubblico finanziata da stranieri. In terzo luogo, l'ampiezza del risparmio privato.

Questi tre indicatori, che fanno dell'Italia un paese finanziariamente solido, non sono presi in considerazione in sede europea, anche a causa dell'incapacità e della instabilità della nostra classe politica, che dovrebbe chiedere una revisione profonda dei parametri fissati consentendoci una maggiore capacità di investimento, scorporando dal deficit anche altre materie come le spese per investimenti e quelle per l'ambiente (10). In questo modo, con minor rigore e maggiori investimenti, si conseguirebbe un aumento del pil in grado di ottenere una diminuzione del debito (11). Dal momento che la politica del rigore ha mostrato la sua incapacità, da sola, a ridurre il rapporto debito/pil.

Il nuovo governo, decisamente più europeista del precedente, ha sventato il pericolo dell'apertura della procedura per debito eccessivo, mostrando un convinto sostegno all'integrazione europea, all'approfondimento dell'Unione monetaria e alla sostenibilità della finanza pubblica.

Un secondo motivo, che ha interferito sul disegno di legge di bilancio, va ricercato nei contrasti, esistenti tra le due forze politiche che costituivano la maggioranza parlamentare, formata dal Movimento cinque stelle alleato di un partito, il Pd, che nel precedente governo stava all'opposizione. I contrasti investivano le scelte finanziarie da inserire nel bilancio, visibili nella circostanza che la discussione sul disegno di legge di bilancio è stata caratterizzata da una pioggia di emendamenti (quasi 2000), alcuni provenienti dalla stessa maggioranza. Un "fuoco amico" che ha rallentato la discussione del testo, influenzando sui suoi contenuti.

In terzo luogo, ad accrescere le difficoltà sorte nel corso del dibattito sul bilancio, si è aggiunta anche l'incertezza sulla stessa tenuta del nuovo governo (12).

Infine, la crisi di governo e il cambio di maggioranza tra il primo governo Conte e il governo denominato Contebis hanno imposto un nuovo dialogo con l'Unione europea che ha richiesto i suoi tempi. E il governo, nella Nadev approvata nel mese di ottobre, ha ottenuto l'autorizzazione a rimodulare il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (Omt), fissando il deficit al 2,2 per cento del pil nel 2020 (mentre nel Def approvato ad aprile il deficit era stato fissato al 2,4 del pil). Il deficit è stato poi indicato nella misura dell'1,8 per cento del pil per il 2021, e nella misura dell'1,4 per cento del pil nel 2022 (13).

### La legge di bilancio per il 2020

L'approvazione della legge di bilancio è stata influenzata anche da altre circostanze, non direttamente riconducibili alle vicende politiche. Tra queste, va menzionata la crescita modesta del paese che ha prodotto i suoi effetti sull'entità delle scelte finanziarie (14), pur se il governo ha potuto utilizzare i margini di tolleranza previsti dal Patto di stabilità e

(7) La nota di aggiornamento al Def è stata approvata il 10 ottobre 2020 con una maggioranza alla Camera di soli tre voti, dovuta alla assenza, soprattutto, dei deputati cinque stelle.

(8) Anche se le maggiori tensioni sui mercati erano rientrate.

(9) La lettera è del 29 maggio 2019.

(10) Così Pierre Gramegna, Ministro delle finanze del Lussemburgo, in *Il Sole 24 Ore* del 1° dicembre 2019.

(11) M. Fortis, *Il paradosso di un bilancio primario darecord*, su *Il Foglio*, 6 gennaio 2020.

(12) Le osservazioni sono state formulate da *Il Sole 24 Ore* del 19 novembre 2019.

(13) I dati sono pubblicati in AS, XVIII, disegno di legge presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze Gualtieri comunicato alla Presidenza il 2 novembre 2019, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*, tomo I, 9 ss.

(14) Ministero dell'Economia e delle finanze, *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019*, deliberata il 30 settembre 2019. La Nota attribuisce la causa della modesta crescita alla scarsa domanda interna.



crescita. In questo modo, il governo è stato in grado di garantire, da una parte, l'eliminazione dell'aumento dell'IVA (commi 2 e 3 della legge), previsto a legislazione vigente nel 2020 (al costo di 23,1 miliardi di euro) e, dall'altra, la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro dipendente a reddito medio basso (comma 7). A questo scopo è stato costituito un "Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti" con una dotazione di 3 miliardi di euro per il 2020 e di 5 miliardi di euro annui a decorrere dal 2021.

Un pilastro su cui poggia la manovra è il capitolo dedicato alla lotta all'evasione fiscale, che costa all'ordinamento da 5 a 6 punti di pil all'anno. In particolare, il legislatore ha fondato questa lotta sulla disincentivazione dell'uso del contante. A questo fine, nei commi 679-680 sono previste detrazioni dell'imposta lorda sul reddito pari al 19 per cento. La detrazione si applica a condizione che l'onere sia stato adempiuto con versamento bancario o postale o, comunque, mediante mezzi di pagamento tracciabili. Analogamente, con il Piano "Italia Cashless", di cui agli artt. 18-22 del Decreto fiscale, sono previsti incentivi al pagamento effettuato con strumenti elettronici, imprimendo una forte spinta a disincentivare l'uso del contante. Sempre in base al Decreto fiscale, sono previste sanzioni volte a modificare il regime di utilizzo del pagamento in contanti, stabilendo che la somma di 3.000 euro, oltre la quale si applica il divieto di trasferimento del contante fra soggetti diversi, venga ridotta a 2000 euro a decorrere dal 1° luglio 2020, per poi diminuire a 1.000 euro, a partire dal 1° gennaio 2022.

La legge di bilancio ha visto affievolirsi, nel corso dei diversi passaggi in Parlamento, il peso delle tasse di scopo, che sono state rimodulate.

In particolare, con i commi 85-89 e 92-96, sono state introdotte misure per il "Green deal italiano". In questo ambito, nel corso dell'approvazione della legge si è discusso della *plastic tax*, o imposta sul consumo di manufatti in plastica con impiego singolo (commi 634-658), come quelli in cui sono presentati i prodotti alimentari. Peraltro, si deve osservare che il tema della *plastic tax* è emerso solo nella fase finale della discussione. Infatti, non se ne faceva cenno nei documenti programmatici, né era stata collegata ad alcuna strategia di politica ambientale nazionale ed europea, sulla quale procedere a un'adeguata analisi di impatto. Va anche detto che, nel corso della discussione, la *plastic tax* è stata oggetto di una

particolare attenzione politica che ha portato all'introduzione di un emendamento riduttivo dell'imposta a 45 centesimi al chilo, mentre era di un euro al chilo nella formulazione originaria (15). Inoltre, è stato posticipato l'inizio del decorso dell'imposta al prossimo, 1° luglio (e non dal 1° gennaio).

La *sugar tax* (commi 661-676), esistente in numerosi paesi europei e sulla quale si è molto discusso, è slittata al 1° ottobre. Essa riguarda il consumo delle bevande analcoliche edulcorate (nella misura di 10 euro per ettolitro), nel caso di prodotti finiti e di 25 centesimi a chilo nel caso di prodotti predisposti per essere utilizzati diluiti. Secondo il governo, le misure messe in campo dovrebbero consentire il recupero di almeno tre miliardi di euro.

In tema di sanità, con i commi 446-448 è stato abolito, dal 1° settembre 2020, il *superticket* (pari a 10 euro), in nome di una maggiore equità nell'accesso alle cure, in attesa della revisione del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria. Il *superticket* riguarda la quota di compartecipazione al costo delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale richiesta agli assistiti non esentati.

Nella manovra, sono stati confermati tutti i *bonus* per la casa (comma 175) ed è stata garantita la possibilità di ottenere una detrazione del 65 per cento per le spese sostenute per interventi di efficienza energetica e del 50 per cento per quelle di ristrutturazioni edilizie e per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici. Inoltre, debutta nella legge un "*bonus facciate*", consistente nella detraibilità del 90 per cento dell'imposta lorda, relativa alla spesa sostenuta nel 2020 per interventi, inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna, di recupero o restauro delle facciate di edifici, con esclusione delle aree destinate a nuovi complessi con bassa densità di urbanizzazione.

In base alle nuove norme, il "*bonus asili nido*" (commi 343-344) viene rimodulato su soglie Isee differenziate: l'attuale beneficio di 1.500 euro, a decorrere dal 2020, è incrementato di altri 1.500 euro. Di questi, 600 milioni di euro sono stati destinati al sostegno delle spese delle famiglie per gli asili nido e i *bonus* all'industria 4.0. Per quanto riguarda gli asili nido, si potrebbe osservare che la somma sarebbe stata meglio utilizzata aumentando il numero dei posti disponibili, invece di rendere gratuito l'accesso ai posti di asili nido già esistenti.

È stato accolto con favore, nel corso della discussione, il rifinanziamento, nel limite di spesa di 160 milioni

(15) L. Gianniti, *Le sessioni di bilancio del 2018 e del 2019: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l'Unione europea*, cit.

di euro (commi 357-358), della *card* cultura di 500 euro per i diciottenni, la così detta 18 app. La *card* è utilizzabile per l'acquisto di determinati beni come: libri, dischi, biglietti per il teatro, per il cinema e per i prodotti culturali in genere. Sono esclusi i personal computer. Gli amanti delle trasmissioni radio e di Radio Radicale saluteranno con gioia l'autorizzazione, per il periodo 2020/2022 (commi 397-398), di una spesa massima di 8 milioni di euro annui per lo svolgimento del servizio di trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari. Le disposizioni hanno anche previsto la proroga della convenzione con Radio Radicale scaduta nel 2019. Sono stati, anche, adottati provvedimenti per la riduzione delle *tax expenditures*.

È previsto, inoltre, un intervento a favore delle spese sostenute per l'iscrizione dei giovani dai 15 ai 18 anni, ai conservatori o alle scuole di musica, se appartenenti a famiglie con reddito complessivo non superiore a 36 mila euro annuali (commi 346-347).

Tra le spese volte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche per il 2020, così come era stato previsto nella manovra per il 2019, è prevista la continuazione del finanziamento del reddito di cittadinanza e le nuove modalità di accesso al pensionamento anticipato. Per l'anno passato, erano stati stanziati 9 miliardi da suddividere tra 2, 5 milioni di famiglie con Isee inferiore ai 9.360 euro annui. Ed erano state introdotte misure a sostegno del reddito nella forma di un contributo economico, anche ad integrazione dello stipendio o della pensione, a favore di cittadini, disoccupati, inoccupati o con basso stipendio mensile. Quindi, si tratterebbe di un'erogazione di 293,95 euro mensili per Famiglia, non per individuo (16).

Anche nella legge di bilancio per il 2020, sono previsti, come in passato, interventi microsettoriali e ordinamentali, di cui beneficiano singoli interessi privati, spesso non compatibili con le materie trattate nel bilancio (17).

Le disposizioni microsettoriali sono interventi, spesso denominati dai commentatori "mance" o

"mancette", che non dovrebbero trovare accoglienza in una legge di bilancio di previsione perché svincolati da una generale percezione dei problemi del paese. Soprattutto di quelli economici.

Si aggiunga che oggi questi interventi sono espressamente vietati dalla L. n. 243/2012, c.d. Legge rinforzata, cui è affidato il compito di dare attuazione all'art. 81 Cost. E in tema si è già osservato che, essendo la proibizione scritta in una legge che si pone a un livello superiore alla legge ordinaria, il suo mancato rispetto tocca la legittimità della legge di bilancio (18).

Malgrado il divieto, formalmente espresso da una normativa di attuazione di disposizioni costituzionali (19), il testo della L. n. 160/2019 è ricco di queste norme, come lo erano, in passato, le leggi finanziarie, prima, e di stabilità, poi.

Si va dai 100 mila euro destinati alle quote rosa nel Cda delle società pubbliche; ai 500 mila euro destinati al museo minerario delle Marche; agli interventi a favore dei carnevali storici che assorbono un milione di euro nel triennio.

La dispersione di somme tra diversi settori che non sono fonti di un possibile sviluppo dell'economia del Paese, tocca un tema più generale che investe il rapporto tra vantaggi privati e pubblica amministrazione, mostrando l'assenza di visione politica dei pubblici poteri.

Infatti, con queste disposizioni, il governo non risponde a interessi sociali, tutelati da normative di carattere generale (ad esempio, ambiente o salute), condivisi dalla collettività, accanto ai quali si va evidenziando il tentativo di produrre analisi su temi che, oltre al reddito, investono altri beni fonte di benessere, quali istruzione, nutrizione, longevità (20), ma dà ascolto a microinteressi privati. In tal modo, si mette in evidenza una riottosità delle diverse componenti del sistema politico a sottoporre i propri interessi immediati a una, sia pure limitata, generalizzazione (21), denunciando, nello stesso tempo, una antica incapacità dei pubblici poteri, a sottrarsi alle pressioni degli interessi privati.

(16) In base agli Isee presentati nel 2016, sono 469 mila le famiglie con redditi pari a zero.

(17) Sotto un profilo più generale - e di segno opposto - che investe le organizzazioni rappresentative degli interessi privati, M. Conticelli, *L'organizzazione pubblica degli interessi privati*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, L. Fiorentino (a cura di), Milano, 2008, 69 ss.

(18) Il tema è discusso da M. Nardini, *La legge n. 163 del 2016 e la nuova legge di bilancio*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2017, 533.

(19) V. Onida, *Quel voto ha "tradito" il ruolo del Parlamento*, su *Il Corriere della sera*, 6 gennaio 2019.

(20) Si veda E. Felice, *Storia economica della felicità*, Bologna, 2017, 17. Il tema del benessere legato ai compiti dell'economia è stato studiato anche da Giorgio Fuà ed è presentato in *Sviluppo economico e benessere. Saggi in ricordo di Giorgio Fuà*, a cura di G. Canullo - P. Pettenati, Napoli, 2012.

(21) A. Averardi *I mutamenti dell'Italia corporativa*, in *La rappresentanza agli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi*, a cura di A. Averardi, Napoli, 2019, 309 ss.

In questo modo, contro ogni logica, il denaro pubblico è posto al servizio di micro interessi, più o meno organizzati, dando luogo a forme di corporativismo della società (22) e le pressioni dei privati, che beneficiano delle “mance” o “mancette”, sono riconducibili a un clientelismo che trova la sua esplicazione nella politicizzazione della pubblica amministrazione, cioè nella mancata separazione tra politica e amministrazione (23). Sullo sfondo si nota la costante, limitata visibilità delle politiche pubbliche (24), se non la loro assenza (25).

Ciò appare evidente anche se il principio della separazione tra organi e funzioni di governo e organi e funzioni amministrative sembrerebbe aver assunto valore costituzionale, in quanto diretta esplicazione dei principi di imparzialità e buon andamento (26).

### Gli altri provvedimenti di carattere finanziario

La manovra contenuta nella legge di bilancio per il 2020 va valutata tenendo presente che la sua discussione e votazione è avvenuta contemporaneamente (27) all'approvazione di due altri provvedimenti di carattere finanziario: il Decreto Milleproroghe (28) e il Decreto fiscale (29). Conseguentemente, un giudizio sui contenuti della prima può essere espresso solo tenendo presenti gli interventi previsti negli atti ora ricordati, considerando il loro concorso al conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

In merito al primo decreto, va ricordato che l'approvazione di un provvedimento Milleproroghe ha rappresentato una prassi costante della nostra politica finanziaria (30). Introdotto nel 1992, in un momento in cui, nel pieno della crisi di tangentopoli, le scadenze previste dalle leggi mancavano di essere rinnovate, il governo decise di prorogarle tutte per decreto. Addirittura, il primo decreto venne reiterato più volte. Da allora, non è passato anno senza l'approvazione di un Milleproroghe, sintomo di una preoccupante patologia del sistema politico che denuncia l'incapacità

dello Stato di rispettare le scadenze che esso stesso si dà, al punto di essere costretto a prorogarle.

Va anche osservato, che il Milleproroghe è stato poi utilizzato per fini diversi dalla manovra finanziaria, soprattutto per adottare provvedimenti di aiuto, in origine non previsti.

Di regola, il provvedimento Milleproroghe ha seguito l'approvazione del bilancio. Ma, per il 2020, la sua discussione (come quella del Decreto fiscale), è stata quasi contemporanea alla legge di bilancio. In questa situazione, l'interprete è tenuto ad individuare quanta parte della manovra stia nella legge di bilancio e quanta sia, invece, contenuta nel Milleproroghe.

Il Decreto Milleproroghe assolve due funzioni. Da un lato, protrae l'efficacia di leggi in scadenza, dall'altro, dispone il differimento dell'entrata in vigore di altre disposizioni normative.

I primi 50 articoli del Decreto, approvato a dicembre 2019, sono di proroga di termini. Ad esempio, è prorogata fino al 31 dicembre 2020, la detrazione del 36 per cento dei costi sostenuti per i lavori di sistemazione e realizzazione di pertinenze o recinzioni, copertura a verde e giardini pensili, fino a una spesa massima di 5.000 euro.

In base all'art. 6, è previsto un rifinanziamento, in materia di università e ricerca, con proroga dei finanziamenti fino al 2025.

In base all'art. 33, sono disposte misure urgenti per la città di Genova, prorogando l'intervento finanziario, pari a 20.000.000 di euro, già previsto per il 2019, fino al 2020.

Altre protrazioni di termini sono state previste per gli stati di emergenza, già dichiarati, e per la scadenza della presentazione di attestati che quantificano i danni subiti a causa di calamità naturali. Ad esempio, per Genova, l'indennità di chi è rimasto senza lavoro per il crollo del Ponte Morandi è estesa da 12 a 24 mesi.

Il Decreto fiscale, come la manovra, dedica numerose disposizioni al contrasto all'evasione fiscale. Ad esempio, con l'art. 6, si cambia il regime delle frodi

(22) A. Averardi, *La rappresentanza degli interessi organizzati: le ragioni, i confini e il metodo della ricerca*, in *La rappresentanza*, cit., 11 ss.

(23) Su questo aspetto, S. Battini, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.1, 2012, 39 ss.

(24) S. Cassese, *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, 2019, 97 ss.

(25) Così si è espresso Emanuele Felice, intervistato su *La Repubblica* del 25 febbraio 2020, che ha stigmatizzato la mancanza di iniziative pubbliche per la ricerca, per la promozione dei settori più innovativi e per una politica industriale.

(26) Corte cost., sent. n. 103 e n. 104 del 2007.

(27) Nello stesso mese di dicembre 2019.

(28) D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8, recante “Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”, composto di 44 articoli.

(29) D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla L. 19 dicembre 2019, n. 157, recante “Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili”.

(30) Il Milleproroghe per il 2017 è stato approvato il 2 marzo 2017 e quello per il 2018 il 20 settembre 2018.



nel settore dei carburanti, modificando i contenuti della legge di bilancio per il 2018, con particolare attenzione al pagamento dell'IVA.

Con l'art. 18, si interviene sul regime dell'utilizzo del contante, abbassando la cifra oltre la quale si applica il divieto di trasferimento del contante, effettuato, a qualsiasi titolo, tra soggetti diversi. In particolare, la norma prevede che, per evitare le sanzioni, il trasferimento del contante di cui alla precedente normativa, è ridotto da 3.000 a 2.000 euro.

Non manca, nel Decreto, una disposizione (art. 10 bis) sul "ravvedimento operoso" del contribuente. La disposizione consente al contribuente moroso la regolarizzazione di omessi o insufficienti versamenti

e altre irregolarità fiscali, beneficiando di una riduzione delle sanzioni, usufruendo della riduzione solo se la violazione non sia stata già constatata dai pubblici poteri.

Sotto il titolo "Esigenze indifferibili", l'art. 40 consente che la Rete ferroviaria italiana venga esclusa dall'applicazione dei vincoli di contenimento della spesa pubblica, per le spese previste per la pubblica amministrazione di cui all'elenco Istat ai sensi dell'art. 1, L. n. 196/2009.

Va anche osservato che oltre ai decreti ora menzionati, esistono altri venti provvedimenti collegati alla manovra che sono stati indicati dal Ministro dell'economia (31).

### La gestione delle amministrazioni pubbliche nei più recenti interventi normativi di Luigi Fiorentino

Le numerose norme in materia di pubblica amministrazione contenute nelle leggi commentate si muovono principalmente lungo tre filoni: il rafforzamento strutturale delle amministrazioni, la trasformazione tecnologica delle stesse e la manutenzione del c.d. "modello Consip". Manca, comunque, un disegno organico di innovazione organizzativa.

#### Premessa

Le norme in materia di Pubbliche Amministrazioni contenute nella legge di bilancio (1) (d'ora in avanti l.b.), nella legge fiscale (2) (d'ora in avanti l.f.) e nel provvedimento in materia di proroga dei termini (3) (d'ora in avanti p.t.), hanno l'obiettivo di rafforzare sia la struttura organizzativa, attraverso disposizioni finalizzate a consentire il reclutamento di personale, sia l'infrastruttura tecnologica delle amministrazioni stesse. Altre disposizioni concernono, invece, il modello del *public procurement* e il codice appalti.

#### Il personale pubblico, l'organizzazione amministrativa e la digitalizzazione

Numerose sono le disposizioni in tema di personale, organizzazione e processi di digitalizzazione.

Quanto al primo profilo, una serie di norme autorizzano diverse amministrazioni ad assumere, per far fronte alla carenza di risorse umane, soprattutto a causa dei vuoti di organico dovuti ai pensionamenti che hanno interessato il settore pubblico (4). Va evidenziato che, a fronte di tali decisioni, non vi è una contestuale innovazione dei profili professionali, per adeguarli alle esigenze poste dai processi di innovazione tecnologica nel frattempo avviati (5).

Altre misure, invece, incidono sul trattamento economico del personale, prevedendo un incremento dei fondi di amministrazione, variamente denominati. Si tratta di norme micro settoriali che rischiano di causare una giungla retributiva, imponendo un approccio sistemico e non parcellizzato.

Altre norme concernono: il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'ambiente, gli Istituti

(31) Ministero dell'Economia e delle finanze, *Nota*, cit., 11.

(1) L. 27 dicembre 2019, n. 160.

(2) D.L. 26 ottobre 2019, n. 124 conv., con mod., dalla L. 19 dicembre 2019 n. 157.

(3) D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 conv., con mod., dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8.

(4) In particolare: il Ministero dell'Interno, l'Avvocatura generale dello Stato, la Scuola nazionale dell'Amministrazione, il

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, le Forze di polizia, il Corpo dei vigili del fuoco, il Corpo delle capitanerie di porto.

(5) Sulla trasformazione digitale cfr. T. Siebel, *Digital Transformation: Survive and Thrive in an Era of Mass Extinction*, in RosettaBooks, 2019.