

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

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



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



Contatta un agente di zona
www.shop.wki.it/agenzie



Rivolgiti alle migliori librerie
professionali



Contattaci 02.82476.794
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

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
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

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
Il prezzo dell'abbonamento carta comprende la
consultazione digitale della rivista nelle versioni online
su 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) 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

Legge di stabilità

La legge di stabilità per il 2016

LEGGE 28 DICEMBRE 2016, N. 208

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) - *G.U. 30 dicembre 2015, n. 202 - Suppl. ord. n. 70*

(Omissis)

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

La legge di stabilità è stata approvata osservando una procedura (maxiemendamento e voto di fiducia) simile a quella seguita nell'ultimo decennio. Peraltro, malgrado le difficoltà derivanti da un progressivo innalzamento del disavanzo, per il quale il governo ha chiesto l'applicazione delle clausole di flessibilità, si nota nel provvedimento un'attenzione alla crescita fondata su una de-tassazione, sia pure adottata in settori non sempre appropriati.

Introduzione

Con l'oramai consueto ricorso a un maxiemendamento e al voto di fiducia, che mostra, ancora una volta, lo svuotamento del diritto del Parlamento al bilancio, il 22 dicembre 2015, è stata approvata dal Senato, in terza lettura, con 162 voti favorevoli e 125 contrari, la L. n. 208/2015, legge di stabilità per il 2016, probabilmente l'ultimo provvedimento legislativo con questo nome. Dal prossimo anno, infatti, non sarà più necessario approvare un provvedimento di accompagnamento alla legge di bilancio poiché le nuove disposizioni costituzionali consentono al bilancio l'approvazione di misure con effetti finanziari. L'adozione di queste misure deve confrontarsi con il divieto di ricorso al debito, ai sensi dell'art. 81, comma 2 Cost. (1), divieto, peraltro, che lo stesso articolo considera derogabile, allorché si presentino determinate condizioni, quali gli effetti del ciclo econo-

mico e, previa adozione di una procedura particolare, il verificarsi di eventi eccezionali. Aldilà di queste condizioni, ogni manovra dovrà essere finanziata all'interno del bilancio, con la riduzione di altre spese (2). Sia pure con queste deroghe, divieto di ricorso al debito e natura sostanziale della legge di bilancio sono i due contenuti che caratterizzeranno quest'ultima dal 2017. Nella sostanza, la futura legge di bilancio presenterà il quadro della finanza pubblica articolato in due sezioni separate. Nella prima saranno esposti i contenuti della "vecchia" legge di stabilità. Nella seconda, le previsioni di bilancio a legislazione vigente (3).

La procedura seguita

La legge di stabilità interviene in un momento in cui, dopo una crisi devastante nella quale l'Italia ha perduto 10 punti di PIL e l'industria manifatturiera il 25% della sua produzione, si affaccia una ti-

(1) Ovvero il divieto di superare lo 0,5% del pil nel corso di un ciclo economico. Si veda G. Pisaurò, in "Lavoce.info", 2012. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia della copertura e sulle tecniche di quantificazione degli oneri sulle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre/dicembre, 2015* (art. 17, comma 9 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, depositata in segreteria il 2 febbraio 2016; T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in "Quad. cost.", n. 1/2014 Ministe-

ro dell'interno, I quaderni del Viminale, *La legge di stabilità 2016. Le misure di interesse del Ministero dell'interno*, Roma, febbraio 2016.

(2) Infatti, un aumento dell'imposizione tributaria non è auspicabile e, comunque, non considerata opportuna dall'UE.

(3) Nella prima sezione sarà indicato il saldo netto da finanziare e il livello massimo del ricorso al mercato consentito. La seconda esporrà gli attuali contenuti della legge di bilancio.

mida ripresa che potrebbe consentire, anche con una minima e progressiva riduzione del debito pubblico, un modesto rilancio dell'economia, pur se in Italia la ripresa appare più lenta di quella in atto negli altri paesi europei (4).

Il disegno di legge di stabilità per il 2016 (5) è stato presentato al Senato, organizzato in 50 articoli, il 25 ottobre 2015, in un momento di particolare euforia del governo che aveva appena ottenuto l'approvazione, in prima lettura, del disegno di legge costituzionale di modifica del bicameralismo perfetto. Terminata la discussione del disegno di legge di stabilità in Commissione, il 20 novembre 2015, il governo ha presentato in Senato un maxi-emendamento sul quale ha posto la questione di fiducia, non discostandosi, così, dalla prassi già seguita negli anni passati. Trasformato in un testo molto più complesso, composto di un solo articolo, strutturato in 556 commi, il disegno di legge, dopo l'approvazione del Senato, è stato inviato alla Camera, dove ha subito consistenti modificazioni che hanno portato il numero dei commi, in cui era inizialmente articolato, a 999. Dai tempi dell'introduzione dei maxi-emendamenti alla legge finanziaria, solo nel 2007, era stata approvata una legge il cui testo era costituito da un solo articolo e da un numero maggiore di commi. Per l'esattezza, i commi erano 1.364 (6).

Sull'adozione di questa procedura non si possono che ripetere le critiche già formulate in passato e che investono, in primo luogo, il mancato rispetto del principio di trasparenza, in base al quale la discussione e approvazione delle leggi deve avvenire articolo per articolo e, poi, con votazione finale, come richiede la Costituzione. In secondo luogo, le critiche hanno investito l'impossibilità, per il Parlamento, di esercitare il proprio potere di emendamento, anch'esso garantito dalla Costituzione. In terzo luogo, il giudizio negativo ha investito la disorganica elaborazione del testo. Sotto questo profilo, come negli anni passati, il provvedimento

approvato è di difficile lettura, con 999 commi senza titolo e, dunque, privi di qualsiasi riferimento alla materia in essi trattata.

Quanto alla manovra per il 2016, in essa sono previste spese per circa € 32 miliardi, superiori ai € 27 miliardi inizialmente ipotizzati. Tra queste spese, che investono il funzionamento dello Stato, vanno annoverate quelle necessarie per garantire una maggiore sicurezza nelle grandi città (7), a seguito degli eventi di Parigi (8), e quelle, indispensabili, per l'accoglienza di un numero sempre crescente di rifugiati (9).

La procedura attivata per la determinazione del disavanzo presenta alcune particolarità sulle quali è bene soffermarsi. Il disavanzo, inizialmente programmato al 2,2% del PIL è salito al 2,4%, per effetto dell'inclusione in bilancio di spese non previste al momento della presentazione del disegno di legge. L'aumento del disavanzo è stato anche determinato dalla previsione al ribasso del PIL, conseguente alle mancate entrate derivanti dal diminuito numero di visitatori, in occasione del Giubileo della misericordia (10), rispetto alle iniziali previsioni. Successivamente, il rapporto deficit/PIL è salito fino al 2,6% e, per poter mantenere questa percentuale, il governo ha chiesto alla Commissione europea l'applicazione delle clausole di flessibilità che sull'ammontare del disavanzo possono giocare un duplice ruolo. Da un lato, consentendo l'innalzamento del deficit in considerazione della natura delle spese conteggiate al suo interno. Dall'altro lato, permettendo che alcune erogazioni non siano conteggiate nel disavanzo. Sotto il primo profilo, il governo ha chiesto alla Commissione l'applicazione delle clausole di flessibilità sulla quota italiana da erogare per l'accelerazione degli investimenti dei fondi cofinanziati con l'UE. Sotto il secondo aspetto, il governo ha chiesto che le quote di finanziamento che l'Italia deve erogare per il "Pacchetto Turchia" per l'assistenza ai profughi, pari a € 380 milioni, non siano conteggiate nel di-

(4) Il debito è previsto in lenta discesa dal 2016-2017. Si vedano le osservazioni de "Il Sole 24 Ore" del 19 settembre 2015. In occasione della presentazione del documento di economia e finanza (Def), il 17 settembre 2015, il quotidiano economico ha pubblicato anche il giudizio del *World economic forum* che, nell'ambito di 112 paesi esaminati, con riferimento allo sviluppo, mette al penultimo posto l'Italia, sopra la Grecia, pur se l'Italia dispone di un settore manifatturiero secondo solo alla Germania.

(5) Disegno di legge AS 2111, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)".

(6) Si tratta della L. n. 296/2006.

(7) È stato calcolato che il "Pacchetto sicurezza" si tradurrà in una spesa superiore ai 7 miliardi.

(8) A Parigi, nella notte del 13 novembre 2015, circa 130 persone hanno perduto la vita a seguito dell'azione di un c.d. "commando dell'Isis".

(9) Determinate da una presenza dei partecipanti al "Giubileo della misericordia" inferiore a quella originariamente prevista.

(10) Così, al danno emergente derivante dalla necessità di finanziare nuove spese per garantire una maggiore sicurezza, nelle grandi città, calcolato in 7 miliardi, si è aggiunto il lucro cessante, conseguente alla mancata partecipazione di numerosi fedeli al Giubileo della misericordia. E se prima degli attentati era prevista una crescita del PIL pari allo 0,9, ora le previsioni di crescita risultano inferiori. Secondo l'Ocse, pari allo 0,8%.

savanzo (11). In materia di assistenza agli immigrati, Il Ministero dell'economia e delle finanze, in una sua nota (12), ha fatto presente che la Commissione ha qualificato la crisi dei rifugiati siriani un evento eccezionale, accordando agli Stati membri lo scorporo dal deficit delle spese sostenute per farvi fronte. Secondo il Ministero, analogo carattere di spesa eccezionale andrebbe riconosciuto anche alle spese sostenute per l'accoglienza dei migranti provenienti dal Nord Africa dopo la crisi della Libia (con lo scorporo delle spese conseguenti dal calcolo del deficit per un importo pari allo 0,2% del PIL). Su questo aspetto è intervenuta una risoluzione del Parlamento che, stigmatizzando le proposte del governo di copertura delle maggiori spese, ha osservato che solo al termine della trattativa con l'UE, potrà essere consentito lo sforamento del rapporto deficit/PIL, escludendo dal calcolo alcune spese (13).

L'applicazione delle clausole di flessibilità è possibile però solo se lo Stato richiedente si trova nelle condizioni previste dagli "Orientamenti espressi nella Comunicazione della Commissione europea per sfruttare la flessibilità consentite dalle norme vigenti". In particolare, gli orientamenti espressi dalla Commissione investono lo spazio interpretativo lasciato dalle norme alle istituzioni che devono assumere decisioni. Sfruttando questo spazio interpretativo, la Commissione ha stabilito che alcuni investimenti possono essere considerati equivalenti a riforme strutturali e, in quanto tali, permettono una deviazione temporanea dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a esso, purché ricorrano determinate condizioni. Tra queste: la crescita negativa dello Stato richiedente; la deviazione dal raggiungimento dell'obiettivo di medio termine o dal percorso di aggiustamento del bilancio non superiore al 2% del PIL; il collegamento della deviazione alla spesa dello Stato per progetti cofinanziati dall'UE; la possibilità, per lo Stato richiedente di raggiungere l'obiettivo di me-

dio termine entro i quattro anni coperti dal programma di stabilità o di convergenza (14).

Sull'applicazione delle clausole di flessibilità che consentirebbero l'aumento del deficit al 2,6% è ancora in corso una trattativa con la Commissione europea poiché la variazione comporta una nuova approvazione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza e va segnalata per la novità che la procedura rappresenta. In passato, infatti, ricevuto il benestare europeo alla Nota, la legge di stabilità, la manovra in essa contenuta e la Nota di variazione al Documento di economia e finanza non erano più modificati. Oggi, invece, la proposta di aumentare il disavanzo, accompagnata dalla richiesta del Presidente del consiglio, di applicare le clausole di flessibilità, fa sì che la determinazione del deficit dipenderà dal consenso di Bruxelles previsto nei prossimi mesi (15), ben oltre l'entrata in vigore della legge, con il rischio, in caso di mancata approvazione, che si apra nei confronti dell'Italia una procedura per deficit eccessivi. In materia, la Commissione si è riservata di pronunciare la propria decisione a primavera, quando avrà maggiori elementi di giudizio (16).

I contenuti della manovra. Le mance e le manette

Formulate queste osservazioni, vanno menzionati alcuni contenuti della manovra. Il primo è la soppressione della Tasi sulla prima casa e la sua diminuzione al 50% per le case concesse in comodato a familiari, esentando dal beneficio solo gli immobili di lusso (comma 12). Si tratta di un intervento che, riducendo l'imposizione fiscale, mira a favorire la ripresa economica. Questa, peraltro, sarebbe stata maggiormente incentivata da una detassazione sui fattori produttivi quali il lavoro e le imprese (17).

Tra i contenuti condivisibili della legge, vanno menzionate le disposizioni che riguardano la riduzione del canone Rai a € 100 e il suo pagamento

(11) La somma totale sottoscritta e divisa pro quota dagli Stati, tra i quali l'Italia, ammonta ad € 3000 miliardi.

(12) Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Comunicazione stampa n. 26 del 3 febbraio 2016.

(13) Atti Camera, seduta dell'8 ottobre 2015, allegato A, *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015*, Doc LVII, n. 3 bis.

(14) La percentuale del 2,6% è ancora lontana dal 3% previsto come limite massimo al disavanzo secondo i parametri dell'UE ma, comunque, superiore alla percentuale del 2,4% scritta nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, presentato al Consiglio dei ministri il 18 settembre 2015.

(15) Si veda "Il Sole 24 Ore" del 9 dicembre 2015. Da nota-

re che, già lo scorso anno, Palazzo Chigi ottenne dal Tesoro un aumento della spesa pari allo 0,4% del PIL, aumento accordato su base triennale, quindi valido anche per il 2016. Oggi il Ministro dell'economia e delle finanze, sotto l'etichetta di "piano antiausterità" vorrebbe aggiungere un altro 0,4% traducibile in quasi 7 miliardi in più di spesa, da impiegare per la soppressione della tassa sulla prima casa, per rendere più flessibile l'uscita anticipata del lavoratore che non ha raggiunto l'età pensionabile e, in generale, per alleggerire la manovra 2016.

(16) Commissione europea opinione dell'11 novembre 2015.

(17) Viceversa, per le imprese, slitta il taglio dell'Ires (tassa sugli utili delle imprese) che solo nel 2017 scenderà dal 27,5 al 24%.

collegato alla titolarità di un'utenza elettrica (comma 152). In base alla legge, infatti, in presenza di un contratto di fornitura di energia elettrica, il possesso di un apparecchio Tv si considera presunto. E sarà la residenza il criterio guida per individuare chi è tenuto a versare il canone. Così il contribuente con più di un'utenza elettrica intestata dovrebbe pagare il canone Rai solo per la casa nella quale ha la residenza. Da questa disposizione - una vera novità - la Rai dovrebbe incassare € 420 milioni in più (18). Non condivisibile è invece la disposizione che ha portato da € 1000 a € 3000 l'uso del contante per le transazioni. Questo aumento, che può incidere sulle operazioni di riciclaggio, non è consentito per i pagamenti della pubblica amministrazione il cui tetto, per l'uso del contante, resta fissato a € 1000.

Sempre considerando i contenuti della legge, va menzionato un gruppo di provvedimenti aventi diverse destinazioni, come i fondi stanziati per l'irraggiungibile durata dei processi (comma 777), lo stanziamento di 800 miliardi nel Fondo sanità economica europea per prestazioni sanitarie innovative (commi 555 e 557). Vi è poi la *chance* offerta ai professionisti che, pur se non appartenenti a un albo, e a prescindere dalla forma giuridica in cui è esercitata l'attività, potranno accedere direttamente ai fondi strutturali europei. Per gli avvocati, che vantano crediti per spese di giustizia, è prevista la possibilità di compensazione con le posizioni debitorie o utilizzarle per il pagamento dei contributi previdenziali per i dipendenti (commi 778-80).

Altri interventi, diffusi sul territorio con diverse finalità, possono essere classificati sotto la qualifica: "mance e manette". In merito a questi interventi, si può osservare che l'art. 11, n. 3, L. n. 196/2009, "Legge di contabilità e finanza pubblica", ha disposto che la legge di stabilità "non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o micro settoriale". In questo senso, le mance e le manette, provvedimenti di carattere micro settoriale, rappresentano una prova di come

spesso la manovra di finanza pubblica preveda interventi non consentiti dalle disposizioni generali (19). Tuttavia, per il prossimo anno, questo divieto sarà riconducibile a una legge rafforzata (L. n. 243/2012) dotata di particolare vigore e sarà, quindi, più difficile violarlo. Per gli interventi ora ricordati, si riscontra un largo uso della tecnica della previsione di tetti di spesa e di coperture consistenti in riduzioni di autorizzazioni di spesa, per lo più riferiti a interventi di modesta entità. Si tratta di erogazioni in settori non omogenei, quali i contributi per la rottamazione dei veicoli (comma 85), quelli per la riqualificazione e rigenerazione territoriale della costa della provincia di Barletta/Andria/Trani che prevede la spesa di € 5 milioni per gli anni dal 2016-2018 (comma 364). I contributi per favorire la diffusione delle società benefit (comma 376) o quelli che prevedono la spesa di € 1 milione per l'anno 2016 in favore dell'Istituto di studi politici, economici e sociali Eurispes (comma 404). È disposto, inoltre, un contributo annuo di 5 milioni di euro al Centro europeo mediterraneo per i cambiamenti climatici; altri 5 milioni di euro sono erogati per la revisione delle tariffe massime per prestazioni di assistenza termale per gli anni 2016-2018 (comma 366) (20).

Il comma 979, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura e della conoscenza, assegna ai cittadini che compiano 18 anni nel 2016 una carta elettronica di importo non superiore a € 500, da utilizzare per assistere a rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'acquisto di libri e per l'ingresso ai musei. Con riferimento a questa specifica utilizzazione, non sarebbe stato più semplice consentire l'ingresso gratis ai musei ai giovani, tutti, anche se di età inferiore ai 18 anni, entro definiti limiti di età? Un'altra card per famiglie con almeno tre figli a carico è prevista, su richiesta degli interessati (comma 391). La card per famiglie, funzionale anche alla creazione di gruppi di acquisto familiare o solidale (Gaf e Gas), non offre, ai possessori, liquidità ma sconti su beni e servizi o riduzioni tariffarie con soggetti pubblici o privati che intendano con-

(18) L'evasione riguarda circa il 25% degli utenti tenuti al pagamento. Le modalità dell'escussione del canone saranno scritte nel decreto attuativo della norma.

(19) Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia della copertura*, cit., 38 ss.

(20) Il significato dei singoli commi in Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Relazione tecnica alla legge di stabilità 2016-legge 28 dicembre 2015, n. 208. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016, ai sensi dell'art. 17, commi 3, 5 e 8 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni*. Tra le mance e le manette si possono annoverare il credito d'imposta per l'installa-

zione di sistemi di video sorveglianza (comma 982), la costituzione, in via sperimentale, di un fondo di € 250.000 per l'anno 2016 e di € 500.000 per l'anno 2017, di solidarietà per il coniuge in stato di bisogno che non abbia ricevuto il relativo assegno per inadempimento del coniuge (comma 414-5). Sempre sotto la qualifica di mance e manette, si può menzionare il sostegno all'Istituto regionale per la cultura istriano/fiumanodalmata e alla Società di studi fiumani, gli interventi previsti per consentire alle mamme lavoratrici di chiedere, in luogo del congedo parentale, un contributo da impiegare per un servizio di *baby sitting* e i contributi, erogabili ai sensi dei commi 640 e ss. per la progettazione e realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche.

tribuire all'iniziativa, e che potranno pubblicizzare la loro partecipazione all'iniziativa.

Infine, anche la Fondazione Maxxi, Museo nazionale arti del XX secolo, con il comma 981, riceve un beneficio, non piccolo (21), essendo esonerata dall'applicazione di norme volte al contenimento delle spese, previste a carico dei soggetti inclusi nell'elenco annuale dell'Istituto nazionale di statistica (art. 1, comma 2, L. n. 196/2009).

La copertura della manovra

La manovra, di cui alcuni analisti hanno apprezzato i "chiari intenti espansivi" (22) (mentre altri ne hanno criticato la timidezza nella riduzione delle spese (23), soprattutto guardando alla *spending review*) ha previsto, in origine, una spesa pari a € 27 miliardi, successivamente portati, come osservato, a 32. Diverse sono le fonti di copertura del complesso degli interventi (24). Una prima fonte di entrata deriva dai proventi ricavati dalla *spending review* che, però, scendono dai 10 miliardi previsti dal Def, a soli 5. Vanno, poi, presi in considerazione i risparmi ottenibili attraverso la centralizzazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni presso la Consip (25), pari a 1,5 miliardi; quelli ottenibili dai tagli alle spese dei ministeri (stimati in € 3 miliardi). Altri proventi derivano dalle imposte sui giochi (pari a 1 miliardo) e dal rientro di capitali attraverso la *voluntary disclosure*, che potrebbe portare nelle casse dello Stato la

somma di 2 miliardi (26). Si tratta, però, di una copertura legata a entrate incerte nell'entità e non strutturali, come tali non apprezzate da Bruxelles. Come si è già accennato, una parte consistente della copertura finanziaria potrebbe derivare dalla possibilità di non conteggiare nel deficit alcune spese straordinarie, come quelle riferibili alla "clausola migranti", di cui si è già fatto cenno e dal ricorso al debito (27). Altre risorse saranno però recuperate con l'ampliamento dell'area nella quale diventa obbligatoria l'adozione dei costi standard per i comuni e le altre amministrazioni e dalla razionalizzazione delle *tax expenditures*. La razionalizzazione cancellerebbe alcune agevolazioni fiscali considerate oramai insostenibili nel settore agricolo e in quello dei trasporti (28).

Resta da dire della riduzione del debito (29), oggi pari al 132% del PIL, che dovrebbe iniziare a scendere dal 2017. La diminuzione potrebbe derivare da quote di bilancio in surplus, com'è scritto nella L. n. 243/2012, - ma si tratta di un'ipotesi, almeno per l'Italia, lontana dalla realtà - o da un aumento del PIL, favorito dalla progressiva discesa del costo del petrolio, dalla diminuzione dei tassi di interesse operata dalla Bce, dal deprezzamento dell'euro, dall'iniziativa della Bce, avviata nel 2015, relativa al *quantitative easing* che cura i sintomi, ma non rimuove le cause derivanti dall'eccessivo debito privato e pubblico (30), o, anche, da privatizzazioni (31). Va, peraltro, segnalato che la presenza di un elevato debito rappresenta una costan-

(21) Che certamente non dispiacerà agli amanti dell'arte moderna.

(22) Così Massimo Riva su "la Repubblica" del 16 ottobre 2015.

(23) Così Dino Pesole su "Il Sole 24 Ore" del 16 ottobre 2015 critico sulle modeste ambizioni della *spending review*. Dello stesso tenore l'articolo di Giorgio La Malfa su "Il resto del Carlino" del 16 ottobre 2015. Si veda anche Fabrizio Forquet su "Il Sole 24Ore" del 23 dicembre 2015.

(24) Tuttavia, secondo la Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia della copertura*, cit. 37, in base al prospetto di copertura allegato alla legge di stabilità, in presenza di una temporanea deviazione dall'obiettivo a medio termine, le coperture correnti risultano di importo inferiore rispetto agli oneri correnti.

(25) Sul tema si veda il commento di Luigi Fiorentino su questo fascicolo della *Rivista*, 182 ss.

(26) Ministero dell'economia e finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Nota tecnica illustrativa della legge di stabilità 2016*, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, gennaio 2016.

(27) Atti Camera, seduta dell'8 ottobre 2015, allegato A, Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, cit.

(28) L'espressione *tax expenditures*, coniata negli Usa indica le detrazioni che, nell'ambito di una previsione di entrata generalizzata, riducono il carico fiscale a singole categorie di cittadini o di imprese. Il gruppo di studio guidato da Vieri Ceriani ha individuato, nel 2015, l'esistenza di 720 *tax expenditu-*

res che, se sopresse, garantirebbero circa € 1 miliardo di entrate.

(29) Si tratta di un debito che oggi cresce per finanziare l'economia, in crisi per il perseguimento di una stabilità finanziaria che ha reso alcuni paesi più poveri, e consentire uno sviluppo che potrà portare, domani, a un aumento del PIL, riducendo il debito. I profili delle politiche europee riduttive del debito attraverso l'accettazione, da parte degli Stati, di prestiti internazionali e di programmi di ristrutturazione sono valutati da S. Sassen, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, 2015, 100 ss. In tema di riduzione del debito, cfr. Ufficio parlamentare del bilancio, *La legge di stabilità per il 2016 nel quadro programmatico dei conti pubblici*, Roma, gennaio 2016.

(30) La riduzione del debito è anche legata alla crescita del pil (come lo fu negli anni Sessanta). L'attuale situazione debitoria rende le nostre finanze lontane dal rispetto della normativa del *fiscal compact* che richiedeva la discesa del debito pari a 1/20 all'anno nella somma eccedente il 60% del PIL. Da notare che, comunque, il rapporto debito/pil è oggi falsato dalla politica della Bce che ha ridotto a livelli modestissimi i tassi di interesse.

(31) Sulla possibile riduzione del debito, si veda E. Longobardi - A. Pedone, *Alcune recenti proposte di ristrutturazione dei debiti sovrani dell'area euro*, contributo (provvisorio), al gruppo di studio di Astrid, "Nuovi contributi tra politica economica e politica fiscale nell'area euro", coordinato da M. Mes-sori.

te nella finanza italiana - come indicano le vicende storiche che mostrano come, in 150 anni di vita unitaria, il debito ha superato il 60% del PIL per ben 111 volte (32). E per questo alto debito, gli strumenti adottati nel corso degli ultimi venti anni, in particolare i tagli alle spese, pensati per ri-

durre il disavanzo e conseguentemente anche il debito, non hanno prodotto risultati, dal momento che la diminuzione del disavanzo può frenare la crescita del debito, ma non incide sulla sua riduzione.

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

Oggetto della presente analisi sono le norme contenute nella legge di stabilità per il 2016 relative a due questioni molto dibattute negli ultimi anni: l'attuazione della legge di riforma delle province ed il rafforzamento delle procedure di acquisto centralizzato della pubblica amministrazione. Vengono inoltre esaminate alcune disposizioni in materia di unioni e fusioni di comuni e di fabbisogni standard, in quanto si tratta di aspetti qualificanti delle politiche di contenimento della spesa avviate ormai da tempo.

Premessa

La riforma delle province ed il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni hanno come denominatore e obiettivo comuni la semplificazione organizzativa ed il contenimento della spesa. Si tratta di riforme difficili da attuare sia per le oggettive difficoltà organizzative e gestionali, sia per il radicamento di un metodo di lavoro da parte del *management* e, talvolta, degli operatori, poco permeabile ai cambiamenti.

Il riordino delle province, per la numerosità delle risorse umane coinvolte e per la complessità della riallocazione di una parte significativa delle funzioni, ha presentato molte difficoltà nella fase attuativa. Inoltre, il contributo alla finanza pubblica richiesto alle province con la legge di stabilità per il 2015, aggiuntivo rispetto al risparmio, più ridotto, previsto dalla stessa legge di riforma, ha reso necessaria l'adozione di numerose misure correttive, sia nel corso del 2015 che con la legge di stabilità per il 2016.

Il rafforzamento della centralizzazione degli acquisti costituisce, ormai da molti anni, un obiettivo prioritario dei governi che si sono succeduti e, per loro, dei vari commissari alla *spending review* di volta in volta nominati. Il numero eccessivo di stazioni appaltanti e la difformità dei prezzi pagati (1) per l'acquisizione dello stesso prodotto o servizio in aree diverse del paese, da sempre costituiscono patologie alle quali, in modi diversi, si è tentato di fare fronte. Nel corso degli anni, il ruolo di Consip si è notevolmente ampliato nonostante ciò tramite essa si riesce tuttora a coprire un'area limitata della spesa pubblica per consumi intermedi (2). Questo è il motivo che ha spinto il legislatore a costruire un sistema di soggetti cc.dd. "aggregatori" della spesa, diffuso sul territorio nazionale (3).

Gli interventi a favore delle province

La legge di stabilità per il 2016 prevede, oltre ad alcune disposizioni volte a completare il processo di attuazione della legge di riordino delle province, ulteriori tipi di intervento finalizzati a garantirne

(32) Si veda A. Pedone, *Every time is different, but in the end the problem is always the same. The long and varied history of Italy's persistently high public debt*, Draft presented for the 2011 Ecsp Conference "New Perspectives on public debt", Rome, september 26-27, 2011.

(1) Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni*. Edizione 2015, 53. Ad esempio i livelli di prezzo nel 2014 relativi alle stampanti ed. 13 (Workgroup, formato A4, bianco/nero) registrano per il complesso delle amministrazioni) i seguenti valori: prezzo fuori convenzione Consip-pre convenzio-

ne: 185,13; prezzo fuori Convenzione: 206,16; prezzo in convenzione 91,00; differenza 55,86%.

(2) Cfr. Il Rapporto Consip 2014 testimonia che il valore del bandito in mln/€ pur progressivamente aumentato (3.759 nel 2011; 7.394 nel 2012; 12.813 nel 2013 e 13.554 nel 2014) rappresenta una parte minima degli acquisti di beni e servizi.

(3) C. Cottarelli, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano, 2015 e in particolare sulla spesa pubblica, in generale 15 ss.; sulla frammentazione degli acquisti di beni e servizi, 31 ss.