

I provvedimenti del Governo italiano nella manovra d'autunno 2009: la Legge finanziaria 2010, la riforma della finanza pubblica, il federalismo, le liberalizzazioni.

PARTE 2

A cura dell'Avv. Laura Lunghi

La Legge finanziaria 2010 (Legge 23 dicembre 2009, n. 191) conferma pienamente la scelta governativa, già adottata lo scorso anno, di predisporre un Disegno di Legge fondamentalmente limitato a pochi articoli ed alle corrispondenti tabelle.

Tale scelta si inserisce nel processo di snellimento di bilancio, una radicale innovazione rispetto al passato.

La prima novità è data dal fatto che gran parte delle novità normative che di regola sono contenute nella Legge finanziaria annuale vengono anticipate a giugno (in contemporanea con il DPEF) e inglobate in un provvedimento legislativo ad effetto immediato: a partire dall'anno scorso, si pensi al Decreto Legge n. 112 del 2008, recante "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*" convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133 e quest'anno al Decreto Legge n. 78 del 2009 recante "*Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*" convertito in Legge n. 102 del 3 agosto 2009 (Gazzetta Ufficiale n. 179 del 4 agosto 2009, S.O. n. 140/L).

La seconda novità è data dal fatto che l'anticipo con cui è avvenuta questa parte della manovra, rispetto ai tempi di presentazione e approvazione della Legge di bilancio e della Legge finanziaria, evidenzia un Governo che "decide" di fatto a metà anno (non a fine anno come avveniva nel passato).

La terza novità è data dal fatto che trattandosi di una manovra triennale, questa eserciterà la sua influenza anche sulle successive leggi finanziarie (per il 2010 e 2011). La correzione triennale è disciplinata con l'approvazione della Legge di conversione del provvedimento (di solito Decreto Legge) adottato a monte della manovra. In passato, al contrario, con la manovra contenuta nella Legge finanziaria si individuavano gli interventi dell'anno in corso, mentre, per gli esercizi successivi, vi era una mera indicazione degli obiettivi che sarebbero stati definiti con l'approvazione delle future leggi finanziarie. In sostanza, oggi, con un unico provvedimento, vengono indicati gli obiettivi del quadro programmatico triennale, realizzando contemporaneamente - ed è questa la novità della Legge anche le misure per il 2010 e per il 2011. Di conseguenza, una volta approvata la Legge, il Parlamento è impegnato ad evitare che la legislazione annuale di spesa alteri le decisioni che investono l'intero settore pubblico, assunte per il triennio.

La quarta novità è data dal fatto che le procedure adottate si sono svolte seguendo un normale iter parlamentare, senza ricorrere alla sessione di bilancio.

Dopo la radicale innovazione descritta, possiamo dire di avere una Legge finanziaria nei suoi contenuti essenziali, esattamente quelli dettati dalla Legge di contabilità n. 468/78, e, cioè, segnatamente a quattro risultati differenziali:

1) risparmio pubblico (differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti);

2) saldo netto da finanziare o da impiegare (differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni di accensione e rimborso di prestiti);

3) livello massimo del ricorso al mercato (differenziale tra il totale delle entrate finali ed il totale delle spese complessive);

4) indebitamento o l'accreditamento netto (differenziale tra le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: riscossione di crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, nonché anticipazioni produttive e non); il differenziale pone in evidenza il saldo positivo (accreditamento) o negativo (indebitamento) con cui concludono le operazioni di bilancio di natura economica).

Scendendo con l'analisi dei contenuti della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, da segnalare:

per gli Enti territoriali:

- la norma che obbliga i Comuni a trasmettere al Ministero dell'interno un'apposita certificazione del maggior gettito accertato nel 2009 derivante dalle misure di incremento della base imponibile ICI recate dal Decreto - Legge n. 262 del 2006 per la corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali (art. 2, comma 24);
- le deroghe ai vincoli del patto di stabilità interno per l'anno 2010 in favore dei Comuni della Regione Abruzzo colpiti dal sisma dell'aprile 2009, come individuati dall'articolo 1 del D.L. n. 39/2009 (Legge n. 77/2009) (art. 2, comma 42);
- l'autorizzazione alla spesa di 15 milioni per ciascuno degli esercizi finanziari 2010 e 2011 e di 20 milioni per il 2012 in favore del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) e dell'ENEA, per consentire lo sviluppo del tessuto produttivo delle Regioni Basilicata, Abruzzo, Molise, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, delle Province di Frosinone e di Latina, dei Comuni delle Province di Rieti e di Viterbo, e dei Comuni della Provincia di Roma compresi nella zona del comprensorio di bonifica di Latina, con l'incentivazione di progetti riguardanti l'efficienza energetica, la tutela ambientale, le metodologie innovative per il made in Italy agroalimentare e la produzione di farmaci biotecnologici (art. 2, comma 44);
- il rimborso ai Comuni delle minori entrate derivanti dall'ICI a seguito della soppressione dell'imposta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, disposta a decorrere dal 2008 ai sensi del D.L. n. 93/2008 (art. 2, comma 127);

- un'anticipazione di liquidità per Roma Capitale, in particolare l'attribuzione nel 2010 in favore del comune di Roma di un complesso di beni per un valore pari a 600 milioni di euro e fino a concorrenza del suddetto importo, il comma in esame autorizza la concessione di un'anticipazione di tesoreria al comune di Roma per l'anno 2010, per provvedere al pagamento di specifiche esigenze ricomprese nel piano di rientro dell'indebitamento dello stesso comune (D.P.C.M. 5 dicembre 2008 ex art. 78 d.l. n. 112 del 2008) (art. 2, comma 195 – 196);

per le imprese:

- la disposizione che si applica ai soggetti che già al 31 dicembre 2008 detenevano una partecipazione in eccesso ovvero superiore al limite del 0,50 % nel capitale sociale di banche popolari e prevede la proroga al 31 dicembre 2010 del termine annuale entro il quale devono essere alienate le azioni del capitale sociale. Conseguentemente i soci avranno ancora due anni per procedere alla alienazione (art. 2, comma 41);
- alcune modifiche alla rinegoziazione dei mutui contratti da ex Sviluppo Italia (art. 2, comma 45);
- la disposizione che prevede che il Fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale S.p.A. è accessibile a favore delle piccole e medie imprese (di cui all'articolo 15 della Legge 7 agosto 1997, n. 266) per favorire l'accesso al credito con finalità di investimento e di consolidamento della passività, attraverso il rafforzamento delle attività del fondo di garanzia nazionale e dei confidi agricoli, per un limite massimo di risorse pari a 20 milioni di euro (art. 2, comma 53);

per la Pubblica Amministrazione:

- l'istituzione della società Difesa Servizi S.p.A, con il compito di svolgere attività negoziale diretta all'acquisizione di beni mobili, servizi e connesse prestazioni strettamente correlate allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Amministrazione della difesa (art. 2, comma 25);
- la disposizione che prevede che i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per finalità sociali entro i termini previsti dall'art. 2-decies della Legge 575/1965 (180 o 270 giorni dalla comunicazione del provvedimento definitivo di confisca da parte della cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento) saranno venduti, con prelazione dell'Ente Locale in cui tali beni sono ubicati (art. 2, comma 52);
- che l'Agenzia del Demanio può alienare gli immobili statali con trattativa privata o mediante procedure concorsuali rispetto al valore degli immobili che si intendono alienare (art. 2, comma 223);

per la sanità:

- le norme attuative dell'Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria (cosiddetto Patto per la salute) per il triennio 2010-2012, le disposizioni sui livelli di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, sulle anticipazioni di tesoreria e sulle altre modalità di erogazione del finanziamento (art. 2, comma 66-68);
- i 24 miliardi di euro del programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e l'estensione per le Regioni non interessate da Piani di rientro dei disavanzi sanitari, della possibilità di impiego di una quota delle risorse del programma pluriennale di investimenti per interventi intesi all'obiettivo della piena conoscenza e della certificabilità dei bilanci delle aziende sanitarie (art. 2, commi 69 e 70);

- le nuove disposizioni per le Regioni che presentano uno squilibrio economico nel settore sanitario. In particolare la riduzione dal 7% al 5% del livello di disavanzo sanitario regionale a partire dal quale la Regione (anche qualora essa provveda al ripiano integrale) è obbligata a presentare un Piano di rientro (art. 2, commi 75-91);

- l'adozione di un Piano e la sottoscrizione di un Accordo fra la Regione e lo Stato per le Regioni che, nel settore sanitario, risultano non adempienti rispetto ad obblighi diversi da quello dell'equilibrio di bilancio (art. 2, comma 92 – 97);

- un'anticipazione di liquidità per un massimo di 1 miliardo da parte dello Stato, a favore delle Regioni interessate dai Piani di rientro dai disavanzi sanitari, ai fini dell'estinzione dei debiti sanitari registrati fino al 31 dicembre 2005, da restituirsi in 30 anni (art. 2, comma 98);

la revisione ordinamento finanziario delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino Alto Adige (art. 2, comma 106 – 125);

per le infrastrutture:

- l'estensione dell'approvazione ex lege delle concessioni autostradali, in particolare, degli schemi di convenzione già sottoscritti dalle società concessionarie con l'ANAS S.p.A. da quelle approvate fino all'entrata in vigore del predetto Decreto - Legge , a quelle approvate fino alla data del 31 dicembre 2009 ed anche agli schemi non ancora approvati, a condizione che gli schemi in questione recepiscano le prescrizioni dettate dal CIPE, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica; la previsione che per le tratte autostradali in concessione con scadenza entro il 31 dicembre 2014, l'Anas S.p.A., entro il 31 marzo 2010, avvii le procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione dei nuovi concessionari (art. 2, comma 202);

- l'autorizzazione di spesa per 470 milioni di euro per il 2012 quale contributo ad ANAS S.p.A. per la sottoscrizione e l'esecuzione - a partire dal 2012 – di aumenti di capitale della Stretto di Messina S.p.A. e l'introduzione di una soglia minima - pari al 51% - per la partecipazione dei soggetti pubblici al capitale dello Stretto di Messina (art. 2, comma 203 – 205);

- lo stanziamento di 500 milioni di euro a valere sulla disponibilità del Fondo Infrastrutture derivante dalla quota di assegnazione delle risorse del Fondo Aree sottoutilizzate per l'attuazione del programma di edilizia carceraria, finalizzato alla creazione di nuove infrastrutture o all'aumento della capienza delle infrastrutture esistenti, già previsto dall'art. 44-bis del D.L. n. 207/2008 (convertito dalla Legge n. 14/2009) (art. 2, comma 219);

- l'introduzione della nozione di "lotto costruttivo" nella realizzazione di progetti prioritari, nell'ambito dei corridoi europei TEN-T, inseriti nel programma di infrastrutture strategiche, i quali prevedano costi superiori a 2 miliardi di euro e tempi di realizzazione superiore a quattro anni, da individuarsi con DPCM (art. 2, comma 232 – 234);

- la possibilità che le operazioni di finanziamento effettuate da CDP S.p.A. a favore delle piccole e medie imprese nell'ambito della c.d. "gestione separata" - risorse provenienti dalla raccolta del risparmio postale – si svolgano, oltre che attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito, anche

attraverso la sottoscrizione di fondi Comuni di investimento gestiti da una società di gestione del risparmio, con oggetto sociale mirato a realizzare uno o più fini istituzionali della stessa CDP(art. 2, comma 235).

La manovra di finanza pubblica 2009 assume, tra l'altro, particolare valenza in quanto si tratta dell'ultima manovra in cui figurano la Legge finanziaria e la Legge di bilancio nel tradizionale aspetto: nel mese di dicembre 2009, infatti, il Parlamento ha approvato la **riforma delle finanza pubblica** ora Legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica" (G.U. n. 303 del 31 dicembre 2009 – suppl. ord. n. 245) che muta notevolmente il quadro di riferimento.

La riforma ha un triplice obiettivo: adeguare l'ordinamento sia al mutato contesto di poteri dello Stato centrale e degli Enti territoriali, sia ai vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario; introdurre sistemi di adeguamento dei sistemi contabili tra le varie Pubbliche Amministrazioni e l'accessibilità a fonti informative che utilizzino criteri omogenei; introdurre strumenti di pianificazione e controllo della spesa pubblica.

E' evidente che per ottenere il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche (tutte le Pubbliche Amministrazioni dell'elenco ISTAT) al governo della finanza pubblica è necessario poter confrontare i loro dati di bilancio che sono elaborati utilizzando schemi di bilancio non omogenei. Ad oggi, infatti, le Amministrazioni utilizzano criteri di redazione dei bilanci di previsione e dei consuntivi molto differenziati tra loro e tale differenziazione complica anche le operazioni di consolidamento dei conti: si pensi, ad esempio, che le Regioni e le Province autonome pubblicano sui Bollettini ufficiali dei bilanci redatti secondo schemi contabili propri e differenziati l'uno dall'altro, mentre gli Enti locali utilizzano uno schema contabile uniforme che rende, infatti, possibile il monitoraggio del Ministero dell'Interno.

La riforma sarà attuata nel corso del 2010, fermo restando che già dall'esercizio 2010 avremo un nuovo ciclo di bilancio e nuovi documenti di finanza pubblica: la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno; lo schema di Decisione di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; il disegno di Legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, corredato di una nota tecnico illustrativa da inviare alle Camere; il disegno di Legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; il disegno di Legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; i disegni di Legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di febbraio; l'aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede europea (art. 7 e ss).

L'azione di politica – economica del Governo nel 2009 ha riguardato anche i processi di **decentramento e liberalizzazione** a completamento delle riforme avviate negli esercizi finanziari precedenti.

Con riguardo ai processi di **decentramento**, il Parlamento ha approvato la Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" (G.U. n. 103 del 6 maggio 2009) che delega il Governo di stabilire entro 2 anni, i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese; ha il compito, altresì, di disciplinare i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e Regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

Con riguardo ai processi di **liberalizzazione**, il Parlamento ha approvato la Legge 20 novembre 2009, n. 166 "Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto - Legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee" (G.U. n. 274 del 24 novembre 2009 - S.O. n. 215).

Di particolare interesse:

- la nuova normativa in materia di partecipazione alle gare pubbliche da parte di imprese che situazione di controllo (art. 38 e 34 del D. Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici)) e l'eliminazione del divieto di utilizzare l'avvalimento quando il soggetto che mette a disposizione i requisiti si trova in una situazione di controllo con una delle altre imprese che partecipano alla gara (art. 49 del D.Lgs. n. 163/2006) (art. 3);
- l'adeguamento alla disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica modificando l'articolo 23-*bis* del decreto Legge n. 112 del 2008 e stabilendo l'esclusione dall'applicazione della disciplina ivi prevista dei settori della distribuzione di energia elettrica, della gestione delle farmacie comunali e del trasporto ferroviario regionale; la fissazione della gara pubblica come regola fissa anche favore di società a partecipazione mista pubblica e privata, purché il socio privato (per il quale è prevista una partecipazione non inferiore al 40%) deve essere selezionato con una gara unica a doppio oggetto (mediante procedure competitive ad evidenza pubblica aventi ad oggetto anche l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio); l'affidamento a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipate dagli enti locali, a condizione che abbiano i requisiti per la gestione in house e nel rispetto dei principi comunitari in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stesse con l'ente o gli enti pubblici che la controllano; le regole applicabile al periodi transitorio (art. 15);

- il recupero degli aiuti di Stato in favore di imprese di servizi pubblici a prevalente capitale pubblico, le c.d. *multi utility*, disponendo che, in sede di determinazione della base imponibile, ai fini del recupero degli aiuti equivalenti alle imposte non corrisposte e dei relativi interessi, non assumano rilevanza le plusvalenze derivanti dalle operazioni straordinarie realizzate dalle società ex municipalizzate. In sostanza, tali operazioni sarebbero state fiscalmente neutre se eseguite, prima della trasformazione in S.p.A., direttamente dagli enti pubblici di appartenenza (art. 19).